

УДК 35.081:316.4

**В. Загорський,
А. Ліпенцев,
М. Фурса**

УПРАВЛІНСЬКІ КАДРИ ДЛЯ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ

Проаналізовано необхідність розроблення та реалізації нових моделей публічного управління, вдосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом імплементації нових підходів і принципів навчання, удосконалення змісту та методів підготовки у Національній академії державного управління при Президенті України з метою належного кадрового забезпечення реалізації комплексу системних реформ із модернізації українського суспільства.

Ключові слова: системні реформи, реформування публічного управління, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, підходи та принципи навчання, зміст і методи підготовки, організаційної культури навчального закладу, модель формування компетенцій, лідерство.

В Україні, як і в сучасному світі, відбуваються кардинальні зміни у всіх сферах суспільного життя, обумовлені, зокрема глобальними економічними процесами та цивілізаційними трансформаціями. Ці зміни суттєво впливають на всі державні та недержавні політичні інституції, які становлять головний механізм забезпечення керованості суспільства, визначають його здатність або нездатність протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. Саме це актуалізує необхідність проведення комплексу системних реформ для модернізації українського суспільства, забезпечення поступу країни як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя населення, соціальної стабільності, культури та демократії.

Саме тому у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України зазначено, що реформування публічного управління в напрямі наближення його до світових стандартів як із теоретико-правового, так і організаційного боку, актуалізує зокрема такі питання, як розроблення та реалізація нових моделей публічного управління та вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [1].

Передумовою будь-якої модернізації є спроможність людей на керівних посадах реально управляти змінами, які на сучасному етапі суспільного розвитку набули перманентного спрямування. Сучасним суспільним процесам властиві: амбівалентність соціальної фрагментації і централізації, автономізації та інтеграції; посилення дисперсії владної вертикалі та передача частини функцій місцевим (муніципальним) і регіональним органам.

Сучасна глобалізована дійсність обумовлює і потребує нових змін, стратегій, якості управління всіма сферами суспільства – економічною, політичною, інформаційною, екологічною, культурною тощо. Формуються потреба в нових моделях, принципах управління – децентралізованих, поліцентричних, мобільних,

інноваційних і таких, що поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи й нових форм колективної та особистої відповідальності. За таких обставин на усіх рівнях державного апарату мають бути високопрофесійні, креативні, нетривіально мислячі, енергійні люди, які здатні очолити складні процеси перетворень і спрямувати поетапні кроки змін у пріоритетних напрямках нарощування потенціалу державних інституцій. Саме тому особистісний і професійний розвиток державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має бути одним із головних завдань у будь-якій демократичній державі.

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

Водночас багато теоретичних та прикладних положень зазначеної предметності потребують уточнення, коригування, адаптації до реалій теперішнього часу та стратегічних засад розвитку України. Саме вони і стали предметом цієї статті, яка має на меті – дослідження концептуальних, стратегічних та інституційних аспектів модернізації підготовки управлінців у Національній академії державного управління при Президентові України для належного кадрового забезпечення реалізації комплексу системних реформ із модернізації українського суспільства.

Досягнення зазначеної мети обумовило необхідність вирішення таких завдань:

– аналіз вдосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом імплементації нових підходів і принципів навчання, удосконалення змісту та методів підготовки для належного кадрового забезпечення реалізації комплексу системних реформ із модернізації українського суспільства;

– аналіз сучасних стратегій розвитку навчального закладу у галузі управлінської освіти та висвітлення аспектів модернізації освітньої діяльності Національної академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ), стратегічних завдань та основних результатів Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ щодо вдосконалено системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Належне кадрове забезпечення та підсилення управлінського потенціалу керівників органів державного управління є запорукою успішної реалізації системних реформ та побудови інноваційно-інвестиційної моделі розвитку в Україні. А ефективність управлінської моделі забезпечує подальший рівень розвитку суспільства, визначає конкурентоздатність економіки та добробут громадян. Таким

чином, управлінська освіта є важливим фактором забезпечення ефективності моделі державного управління.

Але неспростовною є констатація факту, що на сьогодні відчувається критична нестача у системі державного управління та місцевого самоврядування України ініціативних, цілеспрямованих, прагматичних та комунікабельних фахівців, які вміють швидко та якісно оцінювати ситуацію, самостійно приймати потрібні рішення і мотивувати людей, які готові брати на себе відповідальність і досягати вирішення поставлених перед ними завдань. Водночас, існуючі механізми підготовки таких фахівців були створені на основі застарілих технологій та не здатні успішно виконувати свою функцію [2].

Країна вже давно потребувала застосування перевірених практикою реформ у багатьох країнах засад концепції “управління талантами”, пильної уваги і селекції перспективної молоді з високим потенціалом.

Впровадження концепції демократичного (публічного) врядування в Україні передбачає:

- формування гнучкої, стабільної та ефективної системи органів виконавчої влади;
- децентралізацію системи державного управління, розвиток партнерства з приватним сектором та багатоаспектної взаємодії з громадськістю;
- впровадження електронного врядування; професіоналізацію державної служби [3].

При переході до ринку відбувається повільний відхід від ієрархічного управління, жорсткої системи адміністративної дії, практично необмеженої виконавчої влади до ринкових взаємовідносин, які базуються на економічних засадах, що обумовлює зміну не пріоритетів цінностей, але й кваліфікаційних характеристик управлінців. Якщо показниками фаховості управлінця 80-х – початку 90-х рр. ХХ ст. були широкий обсяг достатньо “стабільних” загальних, фундаментальних знань та умінь використовувати інструментарій логічного аналізу в ухваленні рішень, то реалії ринкової економіки та системних зрушень політичної системи потребують кардинальних змін як знань та компетенцій керівника, так і стратегії та тактики управління на усіх рівнях. Зокрема, стали запотребованими спроможності до розробки аналітичних та політичних управлінських дискурсів, використання інтуїції і креативу (творчості). Із досвіду країн розвинутої демократії основними компетенціями керівника є:

- стратегічне мислення;
- удосконалення процесів та управління змінами;
- гнучкість;
- цінності та етика;
- відчуття політики;
- управління талантами;
- створення клімату досягнень.

Оволодіння зазначеними компетенціями дає змогу приймати рішення, які адекватні специфіці суспільного контексту зацікавлених сторін (у Донецьку та у Львові – дуже великі розбіжності у композиції зацікавлених сторін та інших аспектах регіональної специфіки).

Це, а також ряд інших змін, вимагають абсолютно по-новому подивитися на те, якими якостями повинні оволодіти випускники навчальних закладів та навчальних центрів, які здійснюють підготовку і підвищення кваліфікації

управлінців. Тому перегляду підлягають базові підходи та принципи навчання, зміст і методи підготовки.

Тому реформа державної служби України визначена одним із напрямків Президентської програми економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Із трьох складових реформи державної служби України дві безпосередньо стосуються підготовки управлінських кадрів:

1. Розроблення та реалізація Програми реформування НАДУ і перетворення її на сучасний центр підготовки та перепідготовки державних кадрів;

2. Створення Президентського кадрового резерву (далі – ПКР) шляхом реалізації програми відбору та підготовки (перепідготовки) кадрів державного сектору України [4].

Реформування НАДУ тема окремого дослідницького дискурсу. Із деяких причин розвиток регіональних інститутів НАДУ є не менш важливим, аніж реформи центральної навчальної інституції. Зосередження зусиль на реформуванні центральних структур призводило до того, що ідеї, ресурси, інструменти та технології не достатньо мультиплікувалися та доводилися до регіонів через навчальні інтервенції системи підготовки.

Доречно стисло окреслити напрацювання та ідеї науковців колективу Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (далі – ЛРІДУ НАДУ) (які вже впроваджуються і будуть цікавими для обговорення на цьому високопрофесійному дискусійному майданчику) щодо напрямків реформування системи підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, розвитку лідерів, спроможних надавати громадянам якісні адміністративні послуги та ефективно реалізовувати владні повноваження в умовах демократії, публічності, підзвітності, жорсткої політичної та економічної конкуренції.

Нами узагальнено стратегічні концептуальні засади розвитку навчальних закладів із підготовки управлінців. Метою реформування ЛРІДУ НАДУ є приведення його діяльності як корпоративного університету, регіонального підрозділу професійної урядової школи (НАДУ) у відповідність до нової місії: здійснення супроводу системних реформ у тісній ув’язці з оновленими HR-структурами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування через забезпечення спроможності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування надавати громадянам якісні адміністративні послуги та ефективно реалізовувати владні повноваження в умовах демократії, публічності, підзвітності, жорсткої політичної та економічної конкуренції. Така місія передбачає, що в основу закладається формування і розвиток компетенцій, за допомогою яких установа (організація) буде спроможна на належному рівні задовольняти потреби споживачів та інших зацікавлених осіб (стейкхолдерів).

Враховуючи напрацьовані стратегії розвитку, які підтвердили свою ефективність у реформуванні провідних шкіл із підготовки управлінців [5, 6] основними напрямками стають:

– перехід НАДУ від дисциплінарного, традиційного навчального закладу до інноваційної організації функціонуючої на засадах ідеології “підприємницького університету”, що створює нову вартість і зорієнтованої на ринок навчальних послуг-партнерів;

– перехід від академічної організації, що створює вартість передусім за рахунок обслуговування індивідуумів, до організації – партнера по навчанню (наприклад, співпраця з найбільшими установами замовниками – крупними компаніями);

– еволюція від навчального закладу, що пристосовується до нових умов, до управлінської школи, яка активно формує власну політику;

– Еволюція від зібрання байдужих до кінцевого результату діяльності індивідуумів до колективу мотивованих визнаних професіоналів як основного творця академічних цінностей.

Формування і розвиток належних компетенцій управлінців неможливі без перетворення кадрових підрозділів органів державної виконавчої влади в стратегічних партнерів у забезпеченні вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Обліково-контролюючі функції кадрових підрозділів органів державної виконавчої влади мають бути доповнені функціями і завданнями, притаманними сучасним кадровим службам органів державного управління країн розвиненої демократії щодо:

– розвитку лідерства;
– управління змінами та результативністю;
– стратегічного управління талантами;
– створення умов для системного розвитку людського капіталу державної служби;

– формування позитивного бренду державної служби як працедавця;
– впровадження системи винагороди за заслуги (меріт систем);
– управління системою мотивації державних службовців;
– забезпечення формування інноваційної та клієнтоорієнтованої організаційної культури державних установ;

– управління різноманітністю та забезпечення відповідної якості робочого життя державних службовців;

– перманентного розвитку людського капіталу державної служби на засадах системного управління знаннями у контексті концепції “організації що навчається”;

– впровадження управління персоналом на засадах моделей компетенцій.

Для забезпечення якісної підготовки нових управлінських лідерів необхідне запровадження та розвиток:

– системи управління знаннями;
– відповідного сучасній парадигмі науки практично зорієнтованого і актуального контенту навчання;

– нового компетенційного профілю викладача НАДУ та запровадження на цих засадах нових підходів до оцінки та стандартів мотивації професорсько-викладацького складу, де буде враховуватися не тільки кількість, але й якісні показники створених наукових продуктів та результатів викладацької діяльності;

– інноваційної та клієнтоорієнтованої організаційної культури навчального закладу;

– напрацювань і застосування адаптованого до реалій державного управління здобутків вітчизняних бізнес-шкіл та світового досвіду шкіл публічного адміністрування;

– високотехнологічних інтерактивних дидактичних стратегій і методів, класичних та новітніх педагогічних теорій та методів у поєднанні з принципами андрагогіки (пріоритет самостійного навчання; спільної діяльності; опори на досвід

того, хто навчається; індивідуалізації навчання; системності навчання; контентності (змістовності) навчання; актуалізації результатів навчання; певної свободи вибору цілей, змісту, форм, методів, джерел, засобів, термінів, часу, місця навчання та оцінювання результатів навчання, а також самих викладачів; розвитку освітніх потреб; усвідомленості навчання), які становлять основу теорії навчання дорослих [7].

У царині наукової діяльності стратегічними завданнями є забезпечення:

- пріоритету у створенні наукових продуктів і генерації ідей, які відповідають (конкурентоздатні) світовим стандартам;
- створення мережі для здійснення незалежної наукової експертизи наукових продуктів, створених в НАДУ та її регіональних інститутах;
- розроблення та впровадження механізмів оперативної імплементації результатів проведених наукових досліджень.

Дієвим фактором сприяння формуванню інноваційно-інвестиційної моделі економіки є розвиток лідерських компетенцій (рис. 1). Розробка моделі компетенцій була обумовлена неефективністю традиційних методів оцінки персоналу щодо таких особливостей, як: перехід від виконання працівником низки незмінних завдань до комплексу посадових обов'язків; заохочення ініціативи та розширення повноважень і відповідальності; ускладнення фіксації (опису) посадових обов'язків працівника традиційним способом. Застосування моделі компетенцій в державному управлінні дає змогу повнішого, детальнішого і комплексного визначення, фіксації та узгодження посадових обов'язків працівників із цілями організації (установи).

Вагомими є здобутки ЛРІДУ НАДУ у розробці теоретичних і прикладних аспектів запровадження управління на засадах компетенцій. Залучення зацікавлених сторін до впровадження нових за контентом і дидактичною стратегією курсів дозволить формувати та розвивати в НАДУ інноваційне середовище, в якому буде відбуватися інтеріоризація слухачами саме інноваційно-підприємницького підходу до ведення справ.



Рис. 1. Концептуальна модель формування компетенцій

Наприклад, у ЛРІДУ НАДУ нині започаткована робота із створення Центру інновацій. Цей центр буде проводити дослідження, розробку методичних матеріалів,

забезпечення покращення викладання курсів інноваційного менеджменту, інноваційної політики на магістерській програмі та програмах із підвищення кваліфікації. Ідея визріла у процесі участі науковців ЛРІДУ НАДУ разом із представниками експертного середовища та державними службовцями Львівської обласної державної адміністрації (далі – ЛОДА) у розробці регіональної програми інноваційного розвитку Львівської області в ході проекту за підтримкою канадського проекту PRISM.

Для формування лідерських навичок у слухачів важливими є як якість навчальних процедур, так і розуміння органами виконавчої влади та місцевого самоврядування важливості управлінського лідерства та наявність реальної HR-політики із підтримки лідерських підходів в усіх кадрових процедурах. У ЛРІДУ НАДУ із 2008 р. як пілотний проект запроваджено викладання факультативного модуля з “Лідерства” на магістерських програмах та тренінгах із підвищення кваліфікації.

Серед ключових точок та заходів з удосконалення науково консультативного супроводу діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, як складової забезпечення ефективності реформ необхідно звернути увагу на такі:

1. Виконання на місцях положень стратегій, розроблених на центральному рівні з участю регіональних суб’єктів та структур через реальні програми та проекти. Наприклад ЛРІДУ НАДУ спільно з ЛОДА за фінансової підтримки канадських та німецьких партнерів у 2010 – 2011 рр. ініціативно реалізуються проекти в контексті основних пріоритетів розвитку держави, визначених Президентом та Урядом України, а саме:

1) із розробки регіональної програми інноваційного розвитку Львівської області;

2) із підвищення спроможності місцевих державних адміністрацій Львівської області з надання якісних адміністративних послуг;

3) із підвищення спроможності 10 міських рад розроблення політики розвитку та впровадження сучасних технологій відтворювальної енергетики;

4) із підвищення спроможності керівників місцевих державних адміністрацій 8 Західних областей України розробляти стратегії та програми соціально-економічного розвитку територій на засадах методів проектного менеджменту.

2. Переорієнтації тематики наукових досліджень, проектів магістерських досліджень на розробку, впровадження, консультативно-експертний супровід діяльності органів виконавчої влади з реалізації завдань, визначених головними державними стратегічними документами.

3. Переорієнтація науково-комунікативних заходів на прикладні аспекти діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (використання науково-практичних конференцій як оперативної форми мультиплікації нових успішних практик).

Отже, реалізація зазначених стратегічних концептуальних засад розвитку навчальних закладів із підготовки управлінців сприятиме вдосконаленню системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців для забезпечення успішного проведення комплексу системних реформ для модернізації українського суспільства.

Література

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : щорічн. Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2011. — 416 с.
2. Президентський Кадровий Резерв [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.presidentcr.gov.ua>.
3. Бодров В. Дидактичні матеріали: Тематичний напрям “Демократичне врядування” у новій навчальній програмі МПА в НАДУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.
4. Президентський Кадровий Резерв...
5. Jarvis P. Adult and Continuing Education: Theory and Practice [Text] / P. Jarvis. — London : [s. n.], 1983. — P. 114—117.
6. Лоранж П. Новый взгляд на управленческое образование: задачи руководителей [Текст] / П. Лоранж ; пер. с англ. — М. : ЗАО “Олимп – Бизнес”, 2004. — 400 с.
7. Загорський В. С. Модернізація підготовки управлінців: концептуальні та стратегічні аспекти / В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 13—22.

**V. Zahorskyi,
A. Lipentsev,
M. Fursa**

ADMINISTRATIVE PERSONNEL FOR THE SYSTEMATIC REFORMS

The necessity for development and realization the new models of public administration are analysed, as well as improving of training, retraining and improving professional skills of civil servants and local self government officials through the implementation of new approaches and principles of learning, improving the content and methods of the National Academy of Public Administration office of the President of Ukraine to ensure proper staffing realization of complex systemic reforms to modernize the Ukrainian society.

Key words: systemic reforms, reformation of public administration, system of training, retraining and improving professional skills of civil servants and local self government officials, approaches and principles of learning, content and methods of training of organizational culture of the educational institution, model of competence, leadership.

УДК 35.071.1:35.08

П. Петровський

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕТЕРМІНАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто теоретико-методологічні особливості детермінації діяльності в державному управлінні шляхом виокремлення двох її видів: зовнішнього, інституційно заданого, та внутрішнього, особистісного. Розкрито зміст основних категорій, що відтворюють самодетермінацію особою процесу прийняття управлінських рішень і зумовлюють їх виконання.

Ключові слова: державно-управлінська діяльність, детермінація, інституційна заданість, самодетермінація, стимулювання та мотивація.

Процес формування і реалізації державної політики передбачає проведення принципу домінування свідомо визначеної концепції щодо всієї сукупності засобів та методів і їх практичного застосування. Концептуальна заданість державного управління зумовлює відповідну систему здійснюваних впливів на всіх учасників управлінського процесу. Тому для дослідження конкретних функцій і можливостей здійснюваної політики необхідно розглядати згадані вище два етапи в їх єдності, а також із урахуванням визначальної ролі результатів першого етапу для другого. Іншими словами, реалізація певної політики значною мірою залежить від сформованих цілей, усвідомлених мотивів і прийнятих програм. Це особливо важливо із урахуванням відомої аксіоми політики – наміри (мотиви) відіграють визначальну роль, хоча самі по собі не забезпечують досягнення бажаного результату. З огляду методології, одним із актуальних завдань є визначення категоріального значення сформованих концептів для подальшого їх упровадження, оскільки в літературі відсутнє узгоджене трактування цього взаємозв'язку, а від нього залежить успішність розгортання практичної державно-управлінської діяльності.

Важливість визначення категоріального значення теоретичних концептів для державно-управлінської теорії та практики впливає також із того, що в теорії існує декілька варіантів відповіді на ставлення суб'єкта до проблеми обґрунтування своїх дій, і найбільш відомими серед них є:

– фаталістична, що проходить через низку історичних трансформацій (наприклад, натурфілософія, телеологізм, конформізм) і на сьогодні доповнює відому тезу про “свободу як пізнану необхідність” революційною доцільністю [1, 2];

– ситуативна, що, на відміну від попередньої, базується не на універсальності в різних її трактуваннях, а на необхідності безпосередньої реакції на зміну обставин. У психології це поведінковий (бігевіористський) підхід із акцентованою ним залежністю суб'єкта від конкретної ситуації та домінуючих потреб [3];

– позитивістська, що відрізняється акцентуванням уваги на пріоритетному значенні конкретного знання та заперечує роль ірраціональних чинників [4, 5];

– інстинктивно-психологічна (фрейдистська), з наданням внутрішнім, ірраціональним чинникам (інстинктам, волі, емоціям) домінуючого значення у детермінації загальнонародської, й політичної зокрема, діяльності [6, 7];

– гуманітарна, що за основу детермінації бере сукупність наукових знань про людину, її свободу й самореалізацію. Такий підхід утвердився в процесі становлення посткласичної парадигми трактування людини, є практичним застосуванням інтегрованої теорії її життєдіяльності [8, 9];

– інституціональна, що трактує діяльність людини в межах заданості соціальними інститутами та владними інституціями і зводить її зміст до відтворення існуючих станів [10, 11].

У контексті наведеної систематизації точок зору на обґрунтування діяльності взагалі та її державно-управлінського різновиду мета цієї статті формулюється як розкриття теоретико-методологічних особливостей детермінацій діяльності суб'єкта державного управління.

Вибір суб'єктом суспільно-управлінської дії тієї чи іншої позиції ставлення до своєї життєдіяльності і до здійснюваних соціальних перетворень залежить від багатьох чинників, що мають як особистісне, так і загальносоціальне спрямування. Традиційно втілення практичними засобами теоретично визначених завдань пов'язане із класичною проблемою відповідності мети та засобів. Якщо принципова відповідь на питання основної мети соціального розвитку визначається Конституцією України досить чітко – це забезпечення загального блага громадян так, щоб кожна людина мала можливості для свого вільного розвитку [12], то стосовно засобів виникає низка труднощів і значна довільність трактувань. Загальновідомою істиною є те, що оскільки засоби є не лише способом досягнення мети, а й тимчасовими представниками її здійснення, то вони з необхідністю мають відповідати її змісту. Визначений соціальний зміст Української держави означає, що можна застосовувати лише ті ресурси і методи, які не суперечать соціальній сутності людини. Так, Ж. Марітен обґрунтовує думку, що основний обов'язок сучасної держави – “здійснення справедливості” або “гарантування законності і сприяння вільному розвитку політичного суспільства” – має базуватися на засобах “моральної раціоналізації”, тобто свободі і добродійності [13]. “Моральна раціоналізація” протистоїть “технічній раціоналізації”, що орієнтується на зовнішні щодо людини, штучні засоби, використання яких веде до “негайного успіху”. Ілюзорність такого успіху розкривається через його короточасність, врахування лише безпосередніх матеріальних результатів тощо.

Макіавелізм як виправдання можливості застосування несумісних із свободою і справедливістю засобів високою загальною метою призводить до руйнування не лише соціальності та людяності, але й будь-яких елементів демократії. У реальній практиці державного управління співмірним людській сутності засобам протистоїть прагнення окремих політиків нав'язати історії довільно, суб'єктивно визначений хід розвитку та досягнути неадекватних цілей.

Здійснювана державним управлінням об'єктивуюча функція відтворює комунікативну сутність держави або виявляє суспільну зумовленість діяльності у цій сфері. Тому необхідне послідовне застосування методологічно єдиної моделі здійснення державного управління та її узгодження з громадською думкою, пануючими у суспільстві настроями тощо. Особливе місце державного управління в системі соціального управління визначається його впливом на все суспільство, адже держава є публічною і легітимною (нормативно вираженою) владною силою суспільства [14]. Для формування сучасної, орієнтованої на людину методології державного управління необхідне послідовне ствердження думки, що ефективний владний вплив полягає у тому, що люди в силу примусу або добровільно (на основі

усвідомлення матеріальних, соціальних та особистісних потреб) визнають верховенство спільної волі, кристалізованої в нормах, законах, управлінських розпорядженнях, і, відповідно до їх вимог, діють та будують своє життя. Держава як суб'єкт управління визначається у своїх цілях не так власним бажанням перспектив розвитку, як волею загалу, громадськості, що акумулює бачення та воління й відображається у підтримці певних політичних сил. У цьому контексті проблему детермінації державно-управлінської діяльності необхідно розглядати як свідоме визначення двох взаємодоповнюючих векторів – врахування настроїв і ставлень громадськості та послідовне планування і здійснення завдань всіх органів державної влади. А спільною ознакою, знаменником вказаних двох векторів має бути здійснення єдиної системи цінностей, пріоритетне місце в якій належить цінності людини, її прав і свобод. Уніфікуюча функція державного управління може бути зведена до раціонально-логічного осмислення процесу трансформацій та постулювання внаслідок цього стандартів дій і планових результатів, індикаторів змін та розвитку. Ця функція демонструє раціонально визначену ідентичність суспільства, що суттєво відрізняється від абсолютної (тоталітарної) єдності релігійного чи ідеологічного гатунку, і, попри свою відносність, формує умови порозуміння різних учасників суспільно-владних процесів. На державно-управлінському рівні раціонально-уніфікуюча функція з необхідності переростає у свідоме визначення засад пропонуваного змін, їх осмислення в контексті пріоритетних мотивів і можливих особистісних сенсів, а також реалізується як вектор мобілізуючого впливу влади на громадськість і, навпаки, як вплив об'єднаної своїми інтересами громади – на владні рішення. Таким чином здійснюється концептуалізація діяльності – визначення її принципових засад і внутрішніх спонук активності, що на вказаному рівні об'єктивується у формі програм, планів, проєктів тощо. На особистому рівні концептуалізація має редуковане спрямування, виявляється як визначення особистісних мотивів діяльності та досить часто зводиться до випадково вибраних мотивів, установок чи прагнень.

Концептуально визначене та законодавчо внормоване державне управління має захистити від поганих правителів і їх свавілля. У цьому відношенні К. Поппер вирізняє “два повністю різних методи” [15], за допомогою яких може здійснюватися втручання держави. Перший з них – це проєктування “правової структури” на певну соціальну сферу, тобто застосування інституціонально визначеної політики. Іншими словами, це діяльність представників влади за формулою “Можна тільки те, що дозволено законом”. Другий – це метод надання органам держави свободи дії, тобто використання дискреційної влади (метод особистого втручання) або (в поширеному на сьогодні варіанті) застосування суб'єктивно визначеної доцільності [16]. Зрозуміло, що тільки перший метод, на думку К. Поппера, є раціональним, робить публічну політику передбачуваною та гарантує впевненість у завтрашньому дні для більшості громадян. Інституційна визначеність політики співмірна її легітимності та означає зумовленість всіх рішень і дій представників органів державного управління та місцевого самоврядування сукупністю чинних законів і підзаконних актів, затверджених концепцій, стратегій, програм і планів. Тут можна послатися на типову в рамках неонституціоналізму констатацію залежності дії суб'єкта державного управління від інституціональних констант, що веде до визначення його як актора – виконавця раніше написаного сценарію [17]. “Роблячи акцент на значенні контексту, – підкреслює А. Колодій, – соціологічний неонституціоналізм стверджує: актори не вільні у своїх діях” [18], оскільки на них діють нормативні обмеження. Тут

доречно звернути увагу на проблему необхідності однозначного визначення власної позиції суб'єктом управління за умов полівалентності інституціональної детермінації управлінської діяльності або відсутності однозначно визначених пріоритетів.

Позитивне значення інституціалізації може бути передане словами К. Поппера, який стверджував, що будь-яка демократична довготривала політика повинна розроблятися в рамках безособових інституцій або “за допомогою інституціонального методу, який на противагу методу особистісного втручання, забезпечує раціональність, тобто послідовність, передбачуваність, впевненість і безпеку суспільного життя” [19]. Надання переваги інституціональному методу щодо дискреційного (особистісно-визначеного) означає також, що політична й управлінська діяльність є визначеною з точки зору дотримання чинних законів, а тому є відкритою, прозорою і зрозумілою для більшості громадян. Відповідно формується можливість громадського контролю за діяльністю керівників і реальне забезпечення демократії, яка у цьому контексті визначається як “контроль за правителями з боку керованих” [20].

Для ґрунтовного розуміння внутрішнього зв'язку між інституційною заданістю і внутрішньою детермінованістю державно-управлінської діяльністю необхідно звернутися до академічного визначення соціального інституту як багатомірного утворення суспільної свідомості, що характеризується наявністю “специфічних знань, концепцій, теорій, поглядів, переконань, принципів” [21]. Автори енциклопедії також стверджують: “Інституалізація життєдіяльності суспільств, міра втілення в системах соціальних інститутів тих чи інших цінностей, інтерналізація інституціональних функцій і ролей в мотиваційній структури членів суспільства постає як один з істотних показників рівня самоствердження та самореалізації відповідних історичних культур чи цивілізацій” [22]. У нашому форматі розгляду важливо акцентувати увагу на “інтерналізація інституціональних функцій”, що в конкретному значенні зводиться до надання соціально-усталеним нормам мотиваційного значення, що фіксує момент ідентичності представника соціуму із усталеними в ньому цінностями та нормами. Доречно зафіксувати і можливість самовизначення у ставленні більшості таких представників до тих чи інших соціальних інститутів, їх можливість свідомого вибору певного варіанту соціальної ідентичності. Отже, наявність певного соціального інституту не виключає активну роль суб'єкта соціальних змін. Ще більшою мірою це відноситься до активних учасників управлінського процесу, діяльність яких зорієнтована на організуючий вплив на інших представників соціуму.

Необхідно наголосити, що лінія детермінації діяльності визначається через розгорнутий категоріальний ряд: умова – причина – дія – наслідок, що доповнюється лінією суб'єктивного опосередкування: потреба – інтерес – мотив – ціль – засоби. Зрозуміло, що перелічені елементи лише фіксують необхідну логіку розвитку діяльності і в реальності можуть набувати значної довільності у впливові на результат. Насамперед, необхідно зауважити, що застосування будь-якої методології здійснюється в однозначно заданій реальній ситуації. Так, ситуація може повністю впливати на учасника подій, змушуючи його адаптуватися до її вимог. Водночас свідоме доцільне ставлення суб'єкта змін характеризується опосередкованістю, визначенням своєї діяльності не заданою ситуацією, а власним “баченням”, яке береться за основу подальшої діяльності. Ситуативна сукупність обставин традиційно визначається як основа – об'єктивна, незалежна від суб'єкта умова його

діяльності. Категорія “основа” включає у свій зміст також причину (чи їх сукупність) і фіксує всю багатоманітність передумов певної діяльності. Її розуміння є початком самовизначення суб’єкта, формування власних концептуальних засад, що виконують функцію змістовної канви та суб’єктивної спонуки його активності. Самовизначення суб’єкта суспільно-владних відносин здійснюється через співставлення й узгодження різних проєкцій, що може бути зафіксоване як поєднання дійсного і бажаного, необхідного та належного, або ж як надмірна абсолютизація окремих характеристик. А результатом буде специфічний концепт – більш-менш усвідомлене розуміння способу реагування на конкретику вимог ситуації, що в імпліцитній формі містить відповідь на запитання “що робити?” і “як робити?”. Важливим тут є перехід від основи до засади, що є визначенням “власного” для суб’єкта “відправного пункту” чи концепції діяльності. Така “концептна” визначеність свідомої діяльності фіксується у сучасній літературі як обов’язкова умова політичної практики і її врахування необхідне для когнітивної реконструкції передумов соціальної трансформації [23].

Таким чином, в обґрунтуванні управлінської діяльності розглядаються сформовані концепти як теоретико-методологічна основа їх подальшого впровадження. Суттєвою ознакою основи є її об’єктивність, або, що стосується, зокрема, теоретичної основи, – розуміння змісту діяльності має відповідати сукупності вихідних умов. У випадку, коли суб’єкт не зважає на концептуально визначену основу, а у своїй діяльності відштовхується від довільно встановленої чи суб’єктивно зміненої основи, ряд його особистісної детермінації набуває іншого значення, роль основи виконує засада. Поняття “засади”, на відміну від схожого за змістом “основа”, розкриває змістовну роль визначених суб’єктом вихідних ідей його власної діяльності як її ідеальних спонук. “Засада” відрізняється також від інших понять, що покликані розкрити складний процес переходу об’єктивної детермінації у суб’єктивну. Йдеться, насамперед, про причину і мотив. Засада фіксує особливий вид детермінації, коли покладений в основу концепт не повністю визначає зміст наступної практики, а лише є вихідним пунктом для самовизначення суб’єкта, порівняння досягнутих результатів із належним стандартом. На відміну від дії причини, що через перенесення власних властивостей на наслідок породжує його, засада більш-менш свідомо формується суб’єктом, є продуктом його вільного вибору і самовизначення. У публічній діяльності роль засад виконують бачення, наміри, мотиви, цілі, програми, що у цьому контексті відрізняються від основи лише мірою обґрунтованості, але стосовно подальшої практики впровадження можуть виконувати спільну функцію вихідного пункту чи умоглядної основи змін. Тому важко погодитися із твердженням, що “політика, що підлягає впровадженню, спирається на незаперечну теорію причини й наслідку” [24]. Це швидше стосується раніше реалізованої чи об’єктивованої політики, яку можна пояснити за допомогою цього категоріального ряду. Щодо “політики, яка підлягає впровадженню”, необхідно зауважити, що сформована політична доктрина, якою б реалістичною вона не була, не може вважатися причиною досягнутого в майбутньому стану, оскільки вона не може однозначно втілювати у дійсність свої властивості. Її роль краще визначати як основу – “вихідний пункт”, на якому базується суб’єкт свідомого цілепокладання, враховує його у своїх діях. Ідеальна за своїм буттям доктрина включається у процес матеріальної детермінації лише як момент раціонального опосередкування двох предметних станів – вихідної ситуації управління і його результативного завершення.

Державне управління широко використовує досягнення загальної теорії менеджменту про можливості мотиваційного впливу на особу та громадськість. У контексті демократичного врядування акцент ставиться на цінності залучення особистісних свідомих спонук індивідів до загальної справи, що відповідає потребам їх власного розвитку. Саме така відповідність дає змогу розкрити мотиваційний потенціал окремих людей, надати спільно-необхідній справі мотив самореалізації або, щонайменше, подолати їх апатію, внутрішні бар'єри чи супротив.

Методи зовнішнього скеровуючого впливу на особу поділяються на примусові, нейролінгвістичні, маніпулятивні та актуалізуючі. Перші три види представляють практику нівелювання особи, нехтування її правом самовизначення та реалізації власних цілей. У звичній термінології вони є методами авторитарного управління і зводять управлінські функції посадової особи до безпосереднього підпорядкування керівнику. Демократичне врядування орієнтується на актуалізуючий вплив, на свідоме залучення учасників до управлінського процесу, що традиційно визначаються як дія на основі переконання.

Проте не доцільно повністю відкидати інші комунікативні явища, що поширені в управлінні і можуть діяти як чинники впливу на діяльність і поведінку певних осіб. У загально-управлінському значенні виділяють також інші три способи комунікативного впливу на особу – зараження, навіювання та наслідування [25]. Загалом вони представляють зовнішню і випадкову щодо свідомих ставлень людини лінію детермінації і завдання демократичного врядування вбачається в обмеженні їх негативного впливу на особу, збереженні самодостатності кожної особи. Це стає можливим за умови залучення виконавця до управлінських дій на основі його власного переконання – самостійного й свідомого висновку про доцільність (раціональну й моральну виправданість) саме такої участі в управлінському процесі. Необхідно наголосити, що переконання – це результат складних міркувань, що опосередковують знання та цінності у різних часових і соціальних площинах, проектують їх на особистісні виміри тощо.

Застосування методик переконання, окрім суто психологічних методів, передбачає звернення до практикованих на сьогодні комунікаційних технологій порозуміння – політичного дискурсу, за допомогою якого здійснюється процес прояснення, узгодження та врахування позицій всіх сторін управління. Теоретико-методологічною основою відкритого дискурсу є загальнолюдські цінності, такі як повага, довіра, гідність, свобода тощо. Їх упровадження засобами соціально-політичної комунікації здійснюється через розширення її суб'єктів, посилення горизонтальних векторів комунікації (врахування думки громадян як рівноцінної) та все більше наповнення змісту інформації людиноцентризмом.

Висновки

Авторитарна модель влади зводить детермінанти управління до суб'єктивно-егоїстичних засад окремих керівників, а останні розглядає як різні форми волевиявлення – потяг, бажання, намір, персональні рішення тощо. Таким чином, вся соціально-політична практика розглядається як “волевстановлена реальність” [26]. Відповідно репресивна влада стверджується через заборони, приписи, вказівки, примус, повинності, маніпулювання, тобто застосовує методологію зовнішньої детермінації та стимулювання. З іншого боку, загальне домінювання держави зумовлювало і визнання її єдиним суб'єктом соціальної детермінації і розвитку. Зрозуміло, що, на протигагу вказаним властивостям, демократичне врядування базується на інституційно визначених нормах і приписах,

а також на раціональному усвідомленні мотивів, на свободі вибору із низки можливих альтернатив оптимальної лінії цілепокладання, що визначається в умовах відкритої комунікації, раціонального дискурсу різних поглядів тощо. Роль суб'єкта державно-управлінської діяльності можна класифікувати як координатора вибору оптимальної моделі детермінуючого впливу на соціальний процес трансформації та розвитку.

Література

1. Вишневський О. Людиноцентризм як педагогічна проблема на тлі сучасних цивілізаційних процесів [Текст] / О. Вишневський // Педагогічна думка [Текст]. — 2008. — № 4. — С. 3—13.
2. Хамітов Н. В. Історія філософії. Проблема людини та її меж [Текст] / Н. В. Хамітов, Л. Н. Гармаш, С. А. Крилова. — К. : Наукова думка, 2000. — 272 с.
3. Уотсон Дж. Бихевиоризм // Хрестоматія по історії психології [Текст] / под. ред. П. Я. Гальперина, А. Н. Ждан. — М. : Просвещение, 1980. — 617 с.
4. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави [Текст] : навч. посіб. / П. М. Рабинович. — 9-е вид., зі змінами. — Львів : Край, 2007. — 192 с.
5. Філософський енциклопедичний словник [Текст] : довід. вид. / за ред. В. І. Шинкарука. — К. : Абрис, 2002. — 793 с.
6. Хекхаузен Х. Мотив влади / Х. Хекхаузен // Психологія и психоанализ влади [Текст] : хрестоматія : в 2 т. Т. 2. — Самара : Изд. дом “Бахрах”, 1999. — 576 с.
7. Хорни К. Стремление к власти [Текст] / К. Хорни // Психологія и психоанализ влади [Текст] : хрестоматія : в 2 т. Т. 2. — Самара : Изд. дом “Бахрах”, 1999. — 576 с.
8. Трач Р. Гуманістичний напрям у психології: історія і сучасність / Р. Трач // Гуманістична психологія. Антологія [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. : у 3-х т. Т. 1. — К. : Унів. вид-во “Пульсари”, 2001. — 252 с.
9. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління [Текст] : монографія / П. М. Петровський. — Львів : ЛІДУ НАДУ, 2008. — 252 с.
10. Колодій А. Неоінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях / А. Колодій // Вісник Львівського університету [Текст]. — 2010. — Вип. 1. — С. 60—69. — (Серія: філософсько-політологічні студії).
11. Романюк А. Основні етапи розвитку політичної думки у ХХ столітті / А. Романюк // Вісник Львівського університету [Текст]. — 2010. — Вип. 1. — С. 19—30. — (Серія: філософсько-політологічні студії).
12. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — Режим доступу : www.portal.rada.kiev.ua.
13. Маритен Ж. Человек и государство [Текст] / Ж. Маритен ; пер. с англ. Т. Лифинцевой. — М. : Идея-Пресс, 2000. — С. 59.
14. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — С. 40.
15. Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер // Філософія політики [Текст] : хрестоматія : у 4 т. Т. 3 / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) [та ін.]. — К. : Знання України, 2003. — С. 332.
16. Там само. — С. 333.

17. Колодій А. Неоінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях... — С. 60—69.
18. Там само. — С. 67.
19. Поппер К. Открытое общество и его враги... — С. 332.
20. Там же. — С. 329.
21. Філософський енциклопедичний словник... — С. 242.
22. Там само. — С. 242.
23. Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації [Текст] / Г. Йонас ; пер. з нім. — К. : Лібра, 2001. — С. 87.
24. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу [Текст] / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. пер. В. Тертичка. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2004. — С. 281.
25. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління [Текст] : навч. посіб. / Л. Е. Орбан-Лембрик. — Івано-Франківськ : Плай, 2001. — 695 с.
26. Пролєєв С. В. Метафізика влади [Текст] : монографія / С. В. Пролєєв. — К. : Наукова думка, 2005. — С. 140.

P. Petrovskyi

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PECULIARITIES OF DETERMINATION OF PUBLIC-ADMINISTRATIVE ACTIVITY

Theoretical and methodological peculiarities of determination of activity in public administration through separation two of its types: external, institutional set and internal, personal are considered. The contents of the main categories that reflect the person's self-determination of the process of administrative decision making and cause their fulfilment are revealed.

Key words: public-administrative activity, determination, institutional set, self-determination, stimulation and motivation.

УДК 341.1(491.1)+(480)

С. Саханенко,
О. Рацюк

УЧАСТЬ АВТОНОМНИХ УТВОРЕНЬ У МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИНАХ (НА ПРИКЛАДІ АВТОНОМІЙ ДАНІЇ ТА ФІНЛЯНДІЇ)

Досліджено процеси участі автономних утворень за кордоном у зовнішніх відносинах. Проаналізовано вплив автономних утворень Данії та Фінляндії – Гренландії, Фарерських та Аландських островів на вироблення зовнішньополітичної стратегії своїх країн, зокрема на процес європейської інтеграції. Розглянуто напрями та форми участі автономій Данії та Фінляндії у міжнародній діяльності.

Ключові слова: автономія, міжнародні відносини, європейська інтеграція.

Однією з форм децентралізації державної влади в унітарній країні, способом врахування регіональних особливостей та вирішення протиріч по лінії “центр – периферія” є надання автономного статусу окремим або, навіть, всім територіальним утворенням у державі. У країнах-членах Ради Європи утворено значну кількість автономних утворень (Корсика у складі Франції, Мадейра та Азорські острови у складі Португалії, Аландські острова у складі Фінляндії, Гренландія та Фарерські острови у складі Данії, Афон у складі Греції, Воєводіна у складі Сербії, Гагаузія у складі Молдови, Нахічевань у складі Азербайджану, Аджарія у складі Грузії, Крим у складі України). Іспанія, Італія, певною мірою Сполучене королівство, запровадили так звану автономну форму територіальної організації влади, за якою всі одиниці верхнього територіального рівня володіють автономним статусом. Як свідчить закордонний досвід, одним із проявів публічно-правового статусу автономних утворень є їх участь у міжнародній діяльності. Для країн із розвинутою системою місцевого самоврядування право органів місцевого самоврядування на міжнародні зв'язки давно стало нормою, що й закріплене, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування, Європейській типовій конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними колективами або органами влади. Проте автономні утворення володіють додатковими або більш широкими можливостями на здійснення міжнародної діяльності, що й закріплюється у відповідних документах, які визначають їх статус. Не виключенням, з огляду на це, є й Автономна Республіка Крим (далі – АРК), що є єдиним автономним утворенням в Україні. Зокрема, відповідно до ст. 18 Конституції АРК, до її повноважень належить участь у формуванні і здійсненні основних принципів внутрішньополітичної, зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності України з питань, які стосуються АРК. У межах своїх повноважень АРК має право вступати у відносини з органами влади інших держав та їх регіонів, із міжнародними організаціями. Повноваженнями щодо зовнішніх зв'язків володіє також Верховна Рада АРК та Рада міністрів АРК. Проте на шляху реалізації зазначених повноважень є досить багато перепон політичного, правового, управлінського й, навіть, психологічного спрямування. На нашу думку, дотриманню балансу між суверенною волею України

й правом АРК на участь у міжнародних відносинах буде сприяти вивчення зарубіжного досвіду та його врахування у практиці публічного управління України.

Статус автономних утворень за кордоном ще не вивчений належним чином у межах вітчизняних досліджень. Лише в небагатьох працях, що досліджують, зокрема, статус АРК та механізм публічного управління на рівні АРК, спостерігаються спроби здійснити компаративний аналіз [1 – 4]. Проте у зазначених публікаціях не досліджується участь автономних утворень у здійсненні міжнародних відносин. Міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування достатньо широко висвітлюються у вітчизняній науковій літературі, але, як зазначалося, міжнародні зносини органів місцевого самоврядування та автономних утворень є далеко не тотожними.

З огляду на зазначене, метою статті є дослідження процесів участі автономних утворень за кордоном у зовнішніх зносинах. Відповідно до мети, завданнями статті є аналіз впливу автономних утворень у Данії та Фінляндії на вироблення зовнішньополітичної стратегії своїх країн, зокрема на процес європейської інтеграції, розгляд напрямів та форм участі автономій Данії та Фінляндії у міжнародній діяльності.

Участь автономних утворень Данії та Фінляндії у міжнародній діяльності є особливим аспектом їх статусу. Входячи до складу суверенних та унітарних держав, Гренландія, Фарерські та Аландські острови не підпадають під традиційне розуміння суб'єктів міжнародного права. Відповідно до ст. 1 та 19 Конституції Данії та §2, 33 Основного закону Фінляндії, повноваженнями щодо зовнішніх відносин володіють загальнодержавні органи. У відповідних законах про автономії, наприклад, у ст. 5 Акту про Автономію Фарерських островів та ст. 10 Акту про автономію Гренландії, закріплюється, що органи автономних утворень підкоряються обов'язкам, що випливають із міжнародних договорів та інших міжнародних правил, за які Данія несе відповідальність, до того ж, повноваження автономних утворень можуть бути у будь-який час обмежені повноваженнями, що делеговані державним органам Королівства з боку міжнародних організацій. Це означатиме, з одного боку, що Гренландія та Фарери обов'язково включаються до міжнародних договорів, що укладаються Данією, а з іншого – ніщо не заважає Данії укладати окремі договори, що стосуються Гренландії та Фарерських островів. Так, наприклад, Фарери та Гренландія автоматично увійшли до складу НАТО внаслідок вступу до нього Данії.

Проте якщо йдеться про окремі економічні питання, то рішення Данії не поширюються автоматично на Фарерські острови та Гренландію. Наприклад, незважаючи на вступ Данії до передвісника ВТО – ГАТТ у 1950 р., Фарерські острова приєдналися до нього лише у 1954 р. Окрім того, острови самостійно укладали неформальні, але такі, що виконуються, угоди з рибальства (з Ісландією у 1975 р., Норвегією у 1979 р. [5]), незважаючи на те, що Конституція Данії уповноважує лише датський уряд приймати зовнішні зобов'язання.

Відповідно до ст. 8 Акту про автономію Фарерських островів та ст. 16 Акту Гренландії, влади автономій володіють низкою можливостей для впливу на міжнародні економічні відносини. Так, згідно із запитом Фарерських островів до Міністерства закордонних справ Данії, призначається експерт у справах Фарер для сприяння міністерству у розгляді питань, що мають особливий економічний інтерес для островів. Аналогічно за запитом Фарерських островів або Гренландії, до датських дипломатичних місій у країнах, де автономії мають економічні інтереси, призначаються аташе. У перемогах з іноземними державами з питань, що

торкаються рибальства та торгівлі, враховуються інтереси Фарер. Міністр закордонних справ Данії має право уповноважити представників Фарерських островів вести прямі переговори з іноземними державами, якщо йдеться про питання особливого значення для островів й не вступає у протиріччя з національними інтересами Королівства. Аналогічне правило діє й щодо Гренландії (п. 13 ст. 16 Акту про автономію).

Згідно з юридичним статусом, ані Гренландія, ані Фарерські острови не можуть бути окремими членами міжнародних організацій, але на практиці обидві автономні одиниці володіють членством у низці міжнародних організацій, наприклад, у Північноатлантичному союзі з охорони лосося. Крім того, судна Гренландії та Фарер плавають у відкритому морі під власним прапором на рівних умовах із суднами інших прибережних держав. Таким чином, автономні утворення користуються елементами статусу суб'єкта міжнародного права.

Вимога щодо підлеглості міжнародним договорам Данії не є абсолютною. Наприклад, у 1972 р., коли Данія стала членом Європейського Союзу (далі – ЄС), Фарерські острови не виявили бажання щодо приєднання до нього й пізніше уклали окремі торговельні угоди з ЄС [6]. У 1985 р. під час переговорів про вихід Гренландії з ЄС, як відзначає Р. Петерсон, “представники Данії та Гренландії сиділи за одним столом, тобто Данія одночасно виступала як член ЄС і як захисник інтересів Гренландії [7]”.

На сучасному етапі Гренландія та Фарерські острови не є членами ЄС, а їх взаємовідносини з ЄС регулюються особливими міжнародними договорами. Декларація № 25 до Маастрихтського договору бере до уваги особливий правовий статус датських автономних утворень. Згідно з зазначеною декларацією, співробітництво у зовнішній політиці між урядами членів ЄС не повинно заважати Данії самостійно діяти, коли це є необхідним з метою захисту міжнародних інтересів Гренландії та Фарерських островів.

Безперечний інтерес також викликає питання про участь Аландських островів у міжнародній діяльності. З XIX ст. Аланди були в центрі уваги світової громадськості з огляду на їх демілітаризацію за наслідками Кримської війни. Зазначена особливість правового статусу островів привертає увагу на сьогодні. Так, на думку Є. Науклер, “як демілітаризована зона Аландський архіпелаг знаходиться в особливій ситуації. Є план створити на островах інститут мира та національної гармонії, адже випадок Аландів може слугуватиме прикладом мирного вирішення конфлікту навколо національної меншості” [8]. Коли у 1993 р. дискутувалося питання про ремілітаризацію Аландських островів у світлі перемов про членство Фінляндії у ЄС, уряд Аландів висунув аргументи, що демілітаризований й нейтральний статус островів знаходить підстави у міжнародних договорах та звичаєвому праві. Ця думка й була визнана при вступі Фінляндії до ЄС.

Аландські острови мають певні можливості участі у міжнародній діяльності. Так, з 1970 р., так само як й Фарери, Аланди отримали представництво у Північній Раді, а з 1984 р. парламент островів обирає двох членів, які разом із двома представниками Виконавчої ради (уряд островів) складають окрему аландську делегацію й паралельно беруть участь у діяльності фінської делегації. Таке членство, з одного боку, доводить значущість автономії, адже аландці беруть участь в обговоренні низки міжнародних проблем, а парламент островів визнається рівним до інших парламентів; з іншого – визнається особливе становище Аландів у скандинавському суспільстві, що гарантує значні можливості для співробітництва й

сприяє вирішенню проблем охорони природних ресурсів, рибальства, налагодженню культурних контактів островів із іншими країнами.

У зв'язку з розвитком європейської інтеграції й входженням Фінляндії до ЄС у 1995 р., набуло актуальності питання щодо дотримання інтересів Аландських островів у цьому питанні. Відповідно до Акту про автономію 1991 р. (§ 58, 59), укладання міжнародних договорів – право загальнодержавних органів влади, але вони зобов'язані отримати погодження аландського парламенту при ратифікації міжнародного договору, якщо він містить положення, що торкаються компетенції автономії. Якщо міжнародний договір передбачає норми, що суперечать Акту про автономію, то він набуває чинності на території островів лише за наявності його погодження парламентом Фінляндії в порядку, що передбачений для конституційних законів (§ 67, 69 Акту про парламент Фінляндії) й наявності кваліфікованої більшості парламенту Аландів (§ 69 Акту про автономію). При проведенні переговорів із іноземною державою, якщо йдеться про питання, які зачіпають компетенцію Аландських островів, аландський уряд повинен бути поінформований про це. Представники автономії повинні мати також можливість брати участь у переговорах, якщо вони стосуються питань особливої важливості для Аландів.

На практиці, проте, Фінляндія не завжди дотримувалася вищезазначених правил, а між автономією та державою виникали певні протиріччя, пов'язані з недотриманням формулювань статей 58, 59 Акту про автономію Аландів. Наприклад, Фінляндія приєдналася до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права у 1966 р., у 1971 р. – до Конвенції ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти 1960 р. без згоди аландського парламенту, хоча окремі статті вищезазначених документів безпосередньо торкаються інтересів аландців як шведської меншини. На думку Л. Ханнікейнен, “офіціальна точка зору фінського уряду відносно цих Конвенцій полягала в тому, що вони не містили положень, які входять у протиріччя з Актом про автономію й потреби у згоді парламенту Аландів не було [9]”. Очевидно, що, з одного боку, якщо у подальшому буде виникати протиріччя між Актом про автономію й вищезазначеними або іншими міжнародно-правовими актами (за аналогічній ситуації), то влада Аландських островів може заявити, що суперечливе положення не накладає жодних зобов'язань на Аланди, адже, відповідно до ст. 59 Акту про автономію 1991 р., згоди аландського парламенту не надавалося. З іншого боку, навіть не дотримуючись ст. 59 Акту про автономію й не передбачаючи будь-яких застережень при ратифікації певного міжнародного договору, Фінляндія буде зобов'язана, у відповідності з нормами міжнародного права, забезпечити виконання міжнародно-правового акту в межах своєї юрисдикції. За умов порушення цього правила держава Фінляндія буде нести міжнародно-правову відповідальність за невиконання власних зобов'язань за ратифікованими нею документами, крім цього буде діяти принцип пріоритету міжнародного права над національним. Таким чином, є цілком очевидним, що при виникненні протиріччя між міжнародним договором та положенням Акту про автономію Аландських островів, у вищезазначеному контексті, Фінляндія буде вимушена одночасно виконувати свої міжнародно-правові зобов'язання й враховувати інтереси Аландів, хоча пріоритет буде зберігатися за міжнародним правом. Фінляндія могла б, у такому випадку, запропонувати внести поправки до Акту про автономію, але не існує жодної гарантії, що парламент Аландів дав би

згоду на це. Інший вихід – у денонсації або у внесенні застережень до міжнародно-правового акту, що також може викликати певні ускладнення.

Все вищезазначене свідчить про те, що формулювання статей Акту про автономію є не простим закріпленням певних прав та повноважень Аландів, але й вимагає особливої уваги й тлумачення при здійсненні Фінляндією дій, що прямо чи опосередковано торкаються інтересів островів. Можливо саме тому у процесі вступу Фінляндії до ЄС фінська влада дуже серйозно ставилася до питання про права та обов'язки органів аландської автономії. Було заздалегідь вирішене, що Фінляндія може стати членом ЄС лише за умов збереження конституційного та міжнародного статусу Аландських островів як особливої автономної території. Як відзначає С. Еріксон, Договір про ЄС поставив Аланди у нову ситуацію в межах Європи, саме тому островам повинні бути надані особливі гарантії збереження їх правового статусу, що стосуються, зокрема, охорони нерухомості, прав контролю за окремими видами торгівлі й прав органів автономії вирішувати питання внутрішньої політики Аландів [10].

При вступі Фінляндії до ЄС були внесені особливі положення до ст. 227 (5) Договору про ЄС, до ст. 79 Міжнародного договору про утворення Європейського об'єднання вугілля та сталі та до ст. 198 Міжнародного договору про утворення Європейського об'єднання атомної енергії [11]. Відповідно до них, Договір про ЄС не застосовується до Аландських островів, але уряд Фінляндії може зробити заяву, що Договір про ЄС буде застосовуватися до Аландів відповідно до положення Протоколу № 2 про Аландські острова. У Декларації від 08.12.1994 р. про застосування Договору про ЄС, Договору про утворення Європейського об'єднання вугілля та сталі та Договору про утворення Європейського об'єднання атомної енергії уряд Фінляндії заявив, що вищезазначені акти застосовуються на Аландах відповідно до Протоколу № 2, що стосується приєднання Фінляндії до ЄС [12].

Відповідно до Протоколу № 2, договори, на яких заснований ЄС, застосовуються до Аландських островів із такими обмеженнями: положення Договору про ЄС не повинні перешкоджати реалізації чинних на островах правил щодо обмежень для осіб, які не мають регіонального громадянства Аландів та обмежень щодо юридичних осіб стосовно їх права на набуття та володіння нерухомістю на островах без спеціального дозволу компетентних органів островів. Регіональне громадянство є також необхідною умовою для голосування на Аландах. Окрім того, з метою підтримки життєздатності економіки островів, без шкоди інтересам та спільній політиці ЄС, Аланди звільняються від застосування на їх території положень Договору ЄС про приведення у відповідність з договором на їх території законів держав-членів спільноти про податок з товарообігу та акцизи, адже Аланди розглядаються як третя територія й звільняються від непрямих та інших форм оподаткування.

Гарантії, що були закладені у Протоколі № 2, фактично зміцнили правовий статус Аландських островів. 20 листопада 1994 р. на архіпелазі був проведений референдум щодо членства у ЄС. З числа осіб, що взяли участь у голосуванні, 73,6% висловилися за приєднання, чому сприяли підсумки національного референдуму (51,9% громадян Фінляндії підтримали членство у ЄС) та вступ Швеції до ЄС. Якби результати референдуму були іншими, то Аланди на сучасному етапі мали б статус, аналогічний Фарерським островам та Гренландії у складі Данії. З урахуванням зазначених змін, 31 грудня 1994 р. Законодавча Асамблея Аландських

островів прийняла поправки до Акту про автономію з питань, що мають відношення до ЄС.

Відповідно до ст. 59а зазначеного вище акту, уряд Аландів підлягає обов'язковому інформуванню щодо питань, які готуються в органах ЄС, якщо ці питання належать до законодавчої компетенції островів або з інших причин, що мають особливе значення для Аландів. Окрім того, уряд Аландів, якщо те чи інше питання торкається законодавчих повноважень островів, має право формулювати позицію Фінляндії щодо застосування спільної політики ЄС на Аландських островах. Один із представників Фінляндії у Комітеті регіонів ЄС також має призначатися урядом Аландів.

Із зазначеного можна зробити висновок, що автономія Аландів через вступ до ЄС отримала додаткові гарантії не лише у конституційному праві Фінляндії, але й у міжнародному праві. Гренландія та Фарери, як відзначалося, знаходяться дещо в іншому положенні, хоча їх інтереси, згідно з Декларацією № 25 до Маастрихтського договору також враховуються.

Питання про участь автономій у європейській інтеграції є досить складним, адже йдеться про субнаціональні території суверенних держав. З одного боку, Аланди, Гренландія та Фарери для подальшого розвитку та зміцнення свого автономного статусу не можуть залишатися осторонь від політичних, економічних, соціальних тощо процесів Фінляндії та Данії, що змінюються та пов'язані з спільною політикою ЄС, але, з іншого боку, автономії для вирішення власних проблем та збереження власної самобутності повинні мати можливості для впливу на певні рішення, що приймаються у межах ЄС та торкаються інтересів автономних спільнот. На думку О. Ерланда, всі автономні острови Європи повинні мати можливості для адаптації до ЄС. У політичному аспекті їх стратегія повинна полягати у тому, щоб створити Конституцію автономій Європи, яка б визнавалася на міжнародному рівні. В економічному аспекті острови повинні розвивати географічно близькі ринки у тих сферах, де немає великої конкуренції (наприклад, виробництво окремих видів продукції) [13].

Є очевидним, що особливу роль у кооперації автономій з ЄС повинна відігравати інтеграція права, однією з складових якої є створення однакових актів – Конституції автономій Європи, як пропонує О. Ерланд. У будь-якому випадку, законодавство ЄС повинно взяти до уваги особливий статус автономних одиниць. У декларації, що була прийнята представниками автономних островів Європи у 1991 р. за результатами конференції про проблеми острівних територій, відзначається, що інститути Європейської Спільноти повинні проводити координаційну політику щодо островів, дозволити автономіям робити свій внесок у об'єднання Європи. Окрім того, було запропоновано створити в межах Європейської Комісії спеціальний департамент островів, основними завданнями якого мало б стати проведення моніторингу впливу політики ЄС на острови, застосування надзвичайних заходів для надання допомоги островам при вирішенні проблем, пов'язаних із природними явищами, або криз, що виникли з соціальних та економічних причин, контроль всіх законопроектів ЄС, що мають відношення до островів тощо. Безперечно, що статті зазначеної декларації були рекомендаційними, але досить важливим є сам підхід до врахування інтересів автономних спільнот й той факт, що представники автономій беруть активну участь у міжнародних форумах, намагаючись вирішити свої проблеми.

Основний аспект міжнародної діяльності автономій полягає у їх кооперації та участі в інтеграції скандинавських держав через спеціально утворені органи, проведення спільних конференцій, реалізацію проектів щодо проблем довкілля, рибальства, розвитку туризму, комунікацій. Як зазначалося, особливу роль у цій кооперації відіграє участь представників від автономних утворень у діяльності Північної Ради, що була утворена у 1952 р., та в роботі Північної Ради міністрів, що функціонує з 1979 р. згідно з Гельсінською угодою про Скандинавську кооперацію від 23.03.1963 р. Гренландія, Фарерські та Аландські острови обирають по два представника від автономних парламентів до Північної ради, а членів урядів – до Північної Ради міністрів так само як й суверенні держави. Представники автономій складають частину датської та фінської делегацій, володіють тими ж самими правами, що й країни-учасники. Найбільш продуктивно скандинавське співробітництво має прояв у діяльності Північної ради міністрів. Голови урядів автономій виконують функції міністрів з скандинавської кооперації, члени урядів автономій беруть постійну участь у конференціях із культури, охорони довкілля та соціальних питань. Цікаво, що рішення Ради міністрів не є обов'язковими для автономій доти, поки вони їх не ратифікують, а члени урядів автономних одиниць можуть вносити пропозиції на тих самих умовах, як і члени урядів суверенних держав.

За оцінкою скандинавських юристів, співробітництво автономій із зазначеними організаціями є позитивним. На думку Д. Ліндхольма “виключення автономій з цієї кооперації призвело б до проблем на мапі скандинавської кооперації й, можливо, було б у конфлікті з Хельсінською угодою 1963 р.” [14]. А. Олафсон, дослідивши ефективність такої участі для Фарерських островів, дійшов висновку, що співробітництво фарерців у Північній Раді зміцнило зв'язки між автономією та скандинавськими країнами [15]. На думку Л. Джохансона, аландці високо цінують свою участь у вищезазначених органах, адже це свідчить про визнання особливого статусу островів у скандинавській спільноті [16].

Таким чином, виявляється, що, з одного боку, несuverенні автономії беруть участь у міжпарламентських, міжурядових органах, а з іншого боку – така участь суперечить вимогам міжнародного права, яке не передбачає пряме членство у міжнародних організаціях субнаціональних територій, таких як Аланди, Гренландія, Фарери. Ця ситуація є прикладом того, що існує нагальна необхідність у врегулюванні питання про міжнародну правосуб'єктність субнаціональних територій відповідно до реальних потреб для їх культурного, економічного, соціального розвитку, але без зазіхань на сферу зовнішньої політики. З аналогічною проблемою зіштовхуються суб'єкти федерації, але автономії знаходяться у більш складній ситуації, адже, перебуваючи у складі унітарних держав, вони обмежені у своїх можливостях для впливу на центральні органи. Зокрема, Гренландія та Фарери у будь-який момент можуть бути позбавлені свого автономного статусу внаслідок відсутності його закріплення на конституційному рівні.

Вирішення зазначеної проблеми багато в чому залежатиме від датської та фінської влад. Вочевидь, ідея нації-держави й абсолютного суверенітету вже не відповідає повною мірою реаліям сучасного світу й приклади участі автономій у діяльності міжнародних організацій – один із доказів цього. На нашу думку, суть міжнародного співробітництва Фарер, Аландів та Гренландії полягає не в тому, щоб “загрожувати” суверенітету Данії та Фінляндії, а в тому, щоб, відповідно до принципу субсидіарності, найкращим способом виконати прийняті на себе

зобов'язання й вирішити локальні проблеми. Так, наприклад, у межах Північної Ради розробляються проекти з забезпечення продовольством й підтримки життєвого рівня в автономіях не гірше, ніж на материку (проект Skargard). Для розвитку конкурентоздатності економіки Гренландії та Фарер з 1987 р. існує Західно-Скандинавський фонд, з 1985 р. діє Рада Західно-Скандинавських парламентаріїв, що працює над проблемами раціонального використання природних ресурсів автономій. Таким чином, незважаючи на не досить великі фінансові можливості, автономії беруть активну участь у міжнародних конференціях, семінарах, дискусіях з проблем автономного розвитку.

Висновки

Отже, на основі зазначеного вище можна зробити висновок про те, що існує нагальна потреба більш чіткої правової регламентації участі автономних утворень у міжнародній діяльності відповідно до реальних потреб культурного, соціального й економічного розвитку автономних одиниць країн Європи, зокрема України.

Література

1. Борденюк В. Територіальна автономія як явище державно-правового життя: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін [Текст] : зб. наук. пр. — К. : [б. в.], 2005. — С. 102—124.
2. Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу [Текст] / О. Л. Копиленко. — К. : Таксон, 2002. — 342 с.
3. Неделько О. А. Особенности юридической природы органов власти Автономной Республики Крым / О. А. Неделько // Проблемы толкования и реализации законодательства Украины и задачи адвокатуры [Текст] : сб. науч. р. — Симферополь : Таврия – Плюс, 2003. — С. 123—133.
4. Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим [Текст] : автореф. дис... к. ю. н / В. І. Кичун ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : [б. в.], 2001. — 20 с.
5. Olafsson A. International Status of the Faroe Islands / A. Olafsson // Nordisk Tidsskrift for International Ret [Text]. — 1982. — Vol. 51. — Fasc. 1, 2. — P. 33.
6. Faroe Islands // Constitutions of the countries of the world. Oceana Publications [Text]. — N.-Y. : [s. n.], 1995. — P. 84.
7. Petersen R. Colonialism as seen from a former colonized area / R. Petersen // Artie Anthropology [Text]. — 1995. — № 2. — . — Vol. 32. — P. 118—126.
8. Sundback B. From National Fragment to Int'l Entity / B. Sundback // Aland Islands Demilitarized Region. Alands fredsförening [Text]. — Mariehamn : [s. n.], 1995. — P. 24.
9. Hannikainen L. Cultural, Linguistic and Education Rights in the Aland Islands / L. Hannikainen // Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs [Text]. — 1993. — № 5. — P. 19—21.
10. The Third Conference of European Islands Regions. Working Documents and Conclusions. Council of Europe [Text]. — [S. p. : s. n.], 1992. — P. 8—10.
11. Documents on Aland Pertaining to the Accession of Finland to the European Union 1994 [Text]. — Mariehamn : [s. n.], 1995. — P. 12—18.

12. Declaration by the Government of Finland on the Application of the EC TREATY, the ECSC TREATY and the EURATOM TREATY to the Aland Islands. 8 Dec.1994. — [S. p. : s. n.], 1994. — P. 17.

13. The Third Conference of European Islands Regions... — P. 20, 21.

14. Lindholm G. The Right of Autonomous regions to participate in Nordic Cooperation / G. Lindholm // Nordisk Tidsskrift for Int'l Ret [Text]. — 1985. — Vol. 54. — Fasc. 1, 2. — P. 40.

15. Olafsson A. International Status of Faroe Islands... — P. 37.

16. Lindholm G. The Right of Autonomous regions to participate in Nordic Cooperation... — P. 50.

S. Sakhanenko,

O. Ratsyuk

**PARTICIPATION OF AUTONOMY FORMATIONS
IN THE INTERNATIONAL RELATIONS
(ON THE EXAMPLE OF DENMARK AND FINLAND AUTONOMIES)**

The processes of participation of autonomy formations overseas in their international relations are investigated. Influence of independent formations of Denmark and Finland - Greenland, Farer and the Aland islands on development of foreign policy strategy of the states, in particular on the process of the European integration is analyzed. The directions and forms of participation of autonomies of Denmark and Finland in the international activity are considered.

Key words: autonomy, international relations, European integration.

УДК 349.3(477)

Г. Лопушняк

СИСТЕМА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ

Проаналізовано сучасний стан та тенденції реформування існуючої системи пенсійного забезпечення в Україні. Виявлено основні проблеми її функціонування. Подано оцінку основних положень проекту пенсійної реформи. Запропоновано власні пропозиції щодо усунення виявлених проблем у зазначеній сфері та щодо її реформування.

Ключові слова: система пенсійного забезпечення, пенсійна реформа, пенсія, заробітна плата, пенсіонери.

Проблема прийняття ефективних управлінських рішень у процесі формування та реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення громадян завжди була і залишається актуальною, оскільки найважливішою складовою добробуту громадян, яке демонструє дійсне бажання країни дотримуватись принципів гуманізму щодо тих, хто віддав суспільству працю, інтелект, здоров'я є право на пенсійне забезпечення. Це право реалізується через надання пенсій, тобто щомісячної грошової виплати, з метою матеріального забезпечення громадян внаслідок настання соціального ризику.

Однак за останні роки внаслідок несприятливої демографічної ситуації в Україні, зменшення частки зайнятого населення, неадекватного розміру оплати праці найманих працівників, збільшення співвідношення між працюючими і пенсіонерами на користь останніх існуюча солідарна система пенсійного забезпечення виявилась неспроможною швидко і в повному обсязі задовольняти потреби сучасності. Саме тому питання реформування її набувають все більшої актуальності.

Проблеми державного регулювання системи пенсійного забезпечення широко обговорюються науковцями і практиками, серед яких: В. Воротін, П. Гаман, Л. Дідівська, Л. Головка, М. Корецький, Е. Лібанова, В. Мартиненко, О. Мордвінов, С. Тигіпко, Н. Хіргій та інші.

Проте, незважаючи на широкий спектр досліджуваних проблем і не применшуючи вагомості і значущості внеску названих учених, необхідно зазначити, що теоретичні та практичні аспекти державного регулювання системи пенсійного забезпечення в умовах реформування досліджені недостатньо. На сьогодні існує низка проблем, пов'язаних із нормативним забезпеченням і державним регулюванням системи пенсійного страхування, що гальмує розвиток пенсійної реформи в Україні.

В останні роки пенсійна система України функціонує в умовах максимального фінансового напруження, не забезпечуючи за цього достатнього задоволення потреб пенсіонерів. Більшість із них при виході на пенсію втрачають половину свого заробітку.

Президент В. Янукович ще під час виборчої кампанії обіцяв покращити пенсійне забезпечення населення України, піднявши мінімальну пенсію з 1 січня 2011 р. до 1200 грн, а середній розмір пенсії – до 2000 грн. Безумовно, що без

проведення кардинальних реформ у цій сфері досягнення вищевказаних показників є неможливим. Саме тому рівень мінімальної як і рівень середньої пенсії по Україні так і не досяг на початок 2011 р. задекларованого розміру, про що свідчать дані рис. 1.

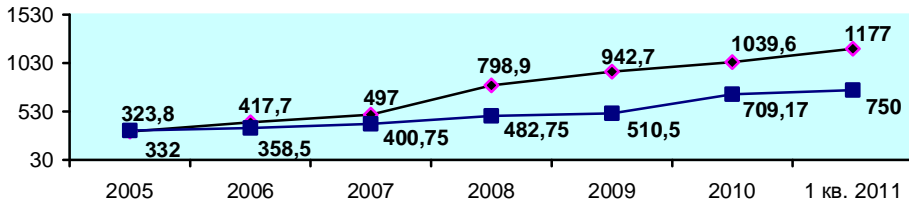


Рис. 1. Динаміка мінімального та середнього розміру пенсії за віком в Україні [1]

Про необхідність проведення пенсійної реформи почали говорити ще 12 років назад, однак тільки зараз це стало одним із основних завдань Уряду. Очевидно, що зростаюча кількість проблем, яка накопичилась у сфері пенсійного забезпечення, потребує посиленої уваги керівництва країни та негайного їх вирішення.

Основними негативними чинниками пенсійного забезпечення в Україні є, на нашу думку, низький рівень офіційних зарплат, відсутність соціальної справедливості як щодо пенсій чоловіків та жінок (середній розмір пенсії у чоловіків 1327 грн, а у жінок – 872 грн), так і пенсій, що призначаються за окремими законами, загрозливі демографічні тенденції, а також відсутність системних дій влади в плані проведення реформ у сфері соціального захисту населення.

Серед загрозливих демографічних тенденцій виділимо постійне збільшення частки людей старшого віку (65 років і понад), яка вже переважає частку дітей (0 – 14 років) на 0,8%. Частка населення пенсійного віку у 1966 р. становила 15,9%, а станом на 01.01.2011 р. його чисельність збільшилась більш як у 1,5 раза і сягає 29,3%.

Невтішним в Україні є і співвідношення пенсіонерів до працездатних людей. Так, якщо в Австрії цей показник становить 39,5%, у Бельгії – 34,7%, Іспанії – 32%, Казахстані – 19%, Франції, – 35,9%, Нідерландах – 27%, Росії – 52,6%, то в Україні – 68% [2]. За цього, частка пенсійних витратків у валовому внутрішньому продукті (далі – ВВП) країни у 2010 р. становила 16,3%. Також необхідно зауважити, що пенсійний фонд постійно отримує трансфери від Уряду в розмірі 7% ВВП. Це абсолютно неприпустимо, оскільки ці кошти спрямовуються з державного бюджету, замість того щоб фінансувати інші важливі сектори, особливо соціальної сфери. Водночас, як уже зазначалось вище, багато пенсіонерів отримують дуже низькі пенсії.

Насправді на сьогодні в Україні має місце невідповідність підвищення державних соціальних гарантій сучасним економічним реаліям. Так, коефіцієнт зростання середнього розміру пенсій в окремі періоди перевищував темп приросту заробітної плати (табл. 1). Пік такого перевищення припав на 2005 р. – на 36,8 відсоткового пункта.

Таблиця 1

**Співвідношення темпів зростання заробітної плати та пенсій
у 1997 – 2010 рр. [3]**

Роки	Темпи зростання до попереднього р.		Відхилення (+; -) темпів зростання пенсій від темпів зростання з/п
	номінальної заробітної плати	середнього розміру пенсій	
1997	113,7	134,1	+ 20,4
1998	107,2	100,6	- 6,6
1999	115,7	116,3	+ 0,6
2000	129,6	113,5	- 16,1
2001	135,2	121,5	- 13,7
2002	121,0	146,4	+ 25,4
2003	122,8	111,5	- 11,3
2004	127,5	142,9	+ 15,4
2005	136,7	173,5	+ 36,8
2006	129,2	128,7	- 0,5
2007	129,7	117,6	- 12,1
2008	133,7	157,1	+ 23,4
2009	105,5	119,6	+ 14,1
2010	120,0	111,2	- 8,8

Такі дії органів влади призвели до розбалансування взаємозалежності між головними показниками рівня життя населення України, що своєю чергою спричинило виникнення дефіциту коштів Пенсійного фонду України. Так, у 2005 р. дефіцит коштів Пенсійного фонду України становив 16,3 млрд грн, у 2008 р. – 4,7 млрд грн, а його бюджетом на 2009 р. було передбачено дефіцит коштів в сумі 13,1 млрд грн. Фактичний розмір дефіциту Пенсійного фонду, за словами віцепрем'єр міністра – міністра соціальної політики, С. Тігіпка [4], у 2009 р. становив 31,1 млрд грн, а у 2010 р. – 34,4 млрд грн. Окрім того, за рахунок Державного бюджету країни щор. фінансується виплата пенсійного забезпечення військовослужбовців, виплата пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, а також виплата пенсійного забезпечення працівників, зайнятих повний робочий день на підземних роботах, та членів їх сімей.

Таким чином, близько чверті всіх пенсійних виплат проводиться за рахунок коштів Державного бюджету України. Все це свідчить про неефективність проведення державної політики доходів, яка є складовою державної соціальної політики.

До сьогодні експерти пенсійної системи висувають дві ключові взаємопов'язані претензії. По-перше, вона не спроможна забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів. По-друге, навіть з урахуванням нинішнього злиденного рівня пенсій вона є непосильним тягарем для державного бюджету, за рахунок якого покривається дефіцит бюджету Пенсійного фонду. Іншими словами, на потреби пенсіонерів відволікаються кошти, що призначаються на інші суспільні потреби: освіту, науку, медицину, армію тощо [5].

Загальноприйнятим показником рівня пенсій є коефіцієнт заміщення, тобто відношення середньої пенсії до середньої заробітної плати. Відповідно до норм Міжнародної організації праці, він має становити не менш як 55%. За останні

декілька років цей коефіцієнт в Україні загалом збільшувався і досяг, для прикладу, у 2008 р. 41,6%, у 2009 р. – 47,1%, а у 2010 р. дещо зменшився порівняно з 2009 р. і становив 44,6% (табл. 2).

Таблиця 2

Співвідношення середньомісячного розміру пенсії та середньомісячної заробітної плати у 1996 – 2010 рр. [6]

Роки	Середньомісячна заробітна плата в розрахунку на одного працівника, грн	Середньомісячний розмір пенсії в розрахунку на одного пенсіонера, грн	Коефіцієнт заміщення, %
1996	126	38,7	30,7
1997	143	51,9	36,3
1998	153	52,2	34,1
1999	178	60,7	34,1
2000	230	68,9	30,0
2001	311	83,7	26,9
2002	376	122,5	32,6
2003	462	136,6	29,6
2004	590	182,2	30,9
2005	806	316,2	39,2
2006	1041	406,8	39,1
2007	1351	478,4	35,4
2008	1806	751,4	41,6
2009	1906	898,4	47,1
2010	2239	999,0	44,6

Для порівняння: в Італії та Іспанії він становить 90%, Швеції та Німеччині – 65%, Франції, Японії, США – 50%. Іншими словами, Україна має хоч і менший, але цілком порівнянний показник [7]. Вважаємо, що навіть, якщо б коефіцієнт заміщення в Україні становив 100%, це б не дало реальних підстав для суттєвого підвищення добробуту пересічного пенсіонера. Причина – у рівні оплати праці, яка в Україні є набагато нижчою, ніж в інших країнах. Так, у 2010 р. середньомісячний її показник становив 280 дол. США, тоді як у Росії – 535 дол. США, Латвії – 1025 дол. США, у Польщі – 1100 дол. США.

Важливим показником, який характеризує оплату праці, є і мінімальна заробітна плата. В Україні її розмір у 2010 р. поступово збільшувався з 869 грн у січні до 922 грн у грудні. Проте цей показник є значно нижчим за відповідні стандарти країн Євросоюзу і становив у середньому за 2010 р. 86 євро. Для порівняння, найнижчий розмір мінімальної заробітної плати серед країн Євросоюзу у Болгарії – 123 євро, у Румунії – 142, Литві – 232, Латвії – 254, Словенії – 597 євро відповідно. В масштабах всього союзу найбільшими мінімальними заробітними платами можуть похвалитись Люксембург (1683 євро), Ірландія (1462 євро) і Нідерланди (1408 євро) [8].

Ще однією проблемою у сфері оплати праці та пенсійного забезпечення, яка жваво і досить часто обговорюється пересічними громадянами країни і яка порушує принцип соціальної справедливості, є питання оплати праці окремих категорій працівників (народних депутатів та їх помічників-консультантів, державних службовців, працівників прокуратури, наукових працівників) і відповідно їх пенсійного забезпечення, яке у декілька разів перевищує загальні пенсії. Так,

наприклад, пенсії народних депутатів станом на 1 січня 2010 р. перевищували загальний розмір пенсії переважної більшості пенсіонерів більш як у 16 разів, у 2009 р. – у 17,7 раза, у 2008 р. – у 20,4 раза, працівників Кабінету Міністрів України – у 15,5 раза, суддів та прокурорів – у 6 разів, працівників митної служби – майже у 5 разів, помічників-консультантів народних депутатів – у 3,5 раза, державних службовців, журналістів та дипломатичних працівників – у 3 рази. Тому необхідно провадити диференціацію пенсій порівняно з середнім заробітком працівника, його трудовим внеском, дотримуючись принципів соціальної справедливості. Вважаємо, що нормотворчий процес у цьому напрямі потребує прискорення.

Отже, пенсійна реформа, яка презентується органами державної влади і жваво обговорюється науковцями та практиками, є неминучою, однак повинна бути виваженою і послідовною. Іншими словами потрібна модернізація солідарної, впровадження накопичувальної і стимулювання добровільної складових пенсійної системи.

Дискутуючи про реформування пенсійної солідарної системи, найчастіше звучать пропозиції щодо усунення значних диспропорцій у розмірах пенсій, ліквідації дострокових пільгових пенсій, обмеження отримання пенсій працюючими пенсіонерами, збільшення мінімального трудового стажу для отримання пенсії як за вислугою років, так за віком тощо. Безперечно, за нинішніх умов усі ці заходи є вкрай важливими, однак вони більше спрямовані на повернення віри населення в соціальну справедливість, про яку так часто згадують політики під час передвибірних перегонів, аніж на ліквідацію дефіциту коштів пенсійного фонду. Зазначені заходи, на нашу думку, здатні тільки частково зменшити дефіцит, як і підвищення пенсійного віку.

Варіант, запропонований Програмою економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. (підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років поступово по півроку щорічно в 2012 – 2021 рр.), з фінансового боку є найменш ефективним з усіх обговорюваних в експертному середовищі. При його реалізації зниження дефіциту бюджету Пенсійного фонду навіть у розпал реформи не перевищить 20% його розміру [9].

Необхідно також зауважити, що підвищення пенсійного віку без вирішення проблем зайнятості населення, не дасть очікуваних результатів, оскільки багато працюючих змушені будуть продовжувати працювати, а їх робочі місця, відповідно, будуть вивільнені пізніше.

Зазначимо, що пропозиції щодо підвищення пенсійного віку звучать не тільки в Україні, але й у інших країнах. Так, наприклад, Уряд Греції оголосив про радикальну пенсійну реформу, характерною рисою якої є “збільшення фактичного пенсійного віку в середньому на два роки до 63 років через скасування всіх стимулів для дострокового виходу на пенсію та зрівняння пенсійного віку чоловіків і жінок” [10].

З метою допомогти системі соціального забезпечення впоратися з проблемою старіння населення в Іспанії схвалено план поступового підвищення пенсійного віку від 65 до 67 р., починаючи з 2013 р. У Фінляндії стратегія Уряду полягає у тому, щоб за 12 років, починаючи з 2011 р., підвищити визначений законом пенсійний вік до 65 років.

Досить цікавим, на нашу думку, є досвід Франції, яка поступово, починаючи з 2009 р., запровадила “автоматичний вік виходу на пенсію”, який з 2010 р. є обов’язковим для всього приватного сектора. Так, роботодавці приватного сектору

Франції не мають права з 1 січня 2011 р. “відправляти на пенсію” своїх працівників у віці 65 років, що раніше було автоматичним віком виходу на пенсію, оскільки його підвищено до 70 років. Однак необхідно зауважити, що попри встановлення автоматичного віку виходу на пенсію мінімальний пенсійний вік, необхідний для отримання повної пенсії залишається на рівні 60 років за умови, що працівник сплачував внески протягом 40,5 років.

Окрім планів підвищити пенсійний вік для жінок, уряд висловлює пропозиції щодо не включення до трудового стажу жінки час, коли вона перебуватиме у декретній відпустці [11], що на нашу думку, є абсурдним за умов посилення несприятливих демографічних тенденцій. У підсумку це призведе до того, що жінки, які народжують, будуть працювати більше, ніж ті, які цього не роблять.

Викликають обурення і пропозиції про підвищення тривалості страхового стажу для інвалідів у віці понад 32 роки з 5 до 15 років, оскільки в Україні так і до цього часу не виконуються закони щодо прав інвалідів про створення необхідних умов для їх праці. Тому здобути потрібний їм стаж – 5 років є достатньо складно, зважаючи на те, що держава так і не спромоглася забезпечити доступність праці для інваліда на рівні здорової людини.

Як зазначив В. Сушкевич на парламентських слуханнях з приводу проведення пенсійної реформи, держава стабільно не поліпшує зайнятість в нормальних умовах праці, витрачаючи додатково пенсійні кошти, стимулює населення до зайнятості у шкідливих та несприятливих умовах. Майже 17 тис. громадян щорічно стають інвалідами через шкідливі і небезпечні виробничі фактори, більше 20% усіх вперше визнаних інвалідами втратили працездатність у віці 45 – 50 років, тобто напередодні пенсії. Протягом 2010 р. на підприємствах України понад 1 тис. осіб померли через раптове погіршення самопочуття на роботі [12].

Системним чинником, який також впливає на пенсійну систему, є стан здоров'я української нації. Здорове населення – це активні учасники трудового процесу і це зменшення видатків на виплату лікарняних, пенсій по інвалідності та внаслідок втрати годувальника. Тому, підвищуючи пенсійний вік, необхідно враховувати і медичні аспекти. Зекономивши на пенсіях, ми повинні не забути запланувати в бюджеті країни додаткові видатки на охорону здоров'я, адже з віком захворюваність населення зростає. За словами В. Безрукого, тільки трохи більше 1% людей похилого віку є практично здоровими [13].

Не можемо оминати увагою і пропозиції щодо збереження гарантій для нинішніх пенсіонерів. Тобто, реформатори заспокоюють, що оскільки в Україні закони зворотної сили не мають, особи, які стали пенсіонерами до прийняття закону, що стосується реформування пенсійної системи, отримуватимуть пенсії на тих умовах, на яких були призначені. Найбільш вигідною ця норма, звичайно, є для тих, хто зараз отримує пенсії великого розміру. А це, як правило, колишні державні службовці високого рангу чи особи, яким пенсії призначені за особливі заслуги перед державою.

Погоджуємось із тим, що звужувати існуючі права громадян, відповідно до Конституції України, не можна, оскільки “права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21), їх зміст і обсяг при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений (ст. 22)” [14].

Однак про цю норму ініціатори пенсійної реформи згадують тільки щодо зменшення розміру надвисоких пенсій. Одночасно, наголошуємо, що, незважаючи на конституційні гарантії, проект пенсійної реформи передбачає низку норм, які

суттєво погіршать права громадян України, зокрема: в 3 рази збільшено мінімально необхідний стаж для отримання пенсії за віком у мінімальному розмірі (від 5 до 15 років); скасовано коефіцієнт підвищення пенсії за кожен рік роботи, відпрацьований понад мінімально необхідний стаж (раніше пенсія зростала на 1% щорічно); на 10 років збільшено мінімально необхідний стаж для призначення мінімальної пенсії (чоловікам від 25 до 35 років або на 40%, жінкам від 20 років до 30 років – на 50%).

Таким чином, пенсійна реформа позбавила громадян можливості заробити “збільшену” пенсію, оскільки практично скасовано всі надбавки за понаднормовий стаж та суттєво підвищений вік виходу на пенсію. А враховуючи те, що за офіційними даними 9,3 млн (72,25%) із 13,7 млн пенсіонерів в Україні отримують пенсії у розмірі менше 1 тис. грн, то йдеться про приречення до злиденного існування майже 20% населення країни.

Що стосується накопичувальної складової пенсійної системи, то її впровадження справді можна вважати реформаторським кроком. Так само, як і солідарна, накопичувальна система є обов’язковою, тобто внески до неї роблять не на добровільних, а на обов’язкових засадах. Проте є принципова відмінність. Солідарна система не передбачає грошових накопичень на індивідуальному рахунку. Водночас Урядом постійно відкладається впровадження обов’язкової накопичувальної системи. Після парламентських слухань із приводу пенсійної реформи її відклали до 2013 р.

Необхідно зауважити, що робота із запровадження сплати пенсійних внесків до накопичувального фонду була розпочата ще у 2003 р., проте через безсистемність, локальність, іноді непередбачуваність державної соціальної політики успішно провалена.

Незважаючи на зрозумілість і прозорість накопичувальної пенсійної системи, вона все ж має свої особливості, які зумовлені тим, що працівник сплачує внески впродовж усієї своєї трудової діяльності, не маючи можливості вилучити їх до настання пенсійного віку. Перша з них – необхідність найжорсткішого контролю над забезпеченням ефективного управління, який повинна забезпечити держава. Друга – необхідність управління накопиченими коштами впродовж тривалого періоду часу, оскільки навіть за умови абсолютної, стовідсоткової чесності посадових осіб будь-які інвестиції можуть наразитися на ризики. Тому процеси управління пенсійними накопиченнями мають бути побудовані в такий спосіб, щоб зводити ризики до мінімуму й забезпечити вкладення коштів у диверсифіковані фінансові інструменти.

Вважаємо оптимальним варіантом встановити певні законодавчі обмеження стосовно управління цими коштами. Так, наприклад, перших три роки еталонний портфель здійснення інвестицій міг би бути таким: 40% – в облігації, 20% – депозити державних банків, 40% – у реальний сектор української економіки, в акції елітних українських підприємств. Також із метою створення конкурентного середовища на ринку пенсійних послуг, водночас із впровадженням накопичувального фонду, доцільно було б дозволити відібраним за спеціальними критеріями недержавним пенсійним фондам конкурувати за кошти громадян, які свідомо обрали б такі недержавні пенсійні фонди для управління своїми страховими внесками. Як зазначив А. Федоренко: “Росія пішла цим шляхом, і на сьогодні вже двадцять відсотків громадян перебувають у недержавних пенсійних фондах, хоча на початку

впровадження цієї системи їх було лише п'ять. Тобто тенденція така, що відбувається відплив з державного пенсійного фонду до недержавних” [15].

Звичайно, сама по собі накопичувальна система не вирішить всіх проблем пенсійного забезпечення, оскільки як і у солідарній, нарахування здійснюються тільки на офіційну заробітну плату. Неофіційна ж, так звана “зарплата в конвертах” жодною мірою не буде впливати на розмір пенсійних виплат.

У цьому контексті має особливий сенс існування недержавного пенсійного страхування, яке почало розвиватися в Україні з 2004 р. На сьогодні у цій галузі створена вся необхідна інфраструктура та сформоване повноцінне конкурентне середовище. Проте, як і раніше, не досягнуто цілей, задекларованих при впровадженні системи. Реально недержавним пенсійним забезпеченням охоплено не більше 3% працездатного населення. Сумарний обсяг залучених коштів не досягає й 1 млрд грн.

Однією з причин, що гальмують розвиток недержавного пенсійного забезпечення, є недовіра населення до фінансових інститутів, яка поглибилась непопулярними і хаотичними рішеннями Національного банку України в кінці 2008 р. Другою причиною є те, що нинішніх стимулів є занадто мало, щоб реально зацікавити працівників та роботодавців здійснювати добровільні внески у недержавні пенсійні фонди.

Тому зусилля фахівців необхідно зосередити на розробці стимулів негрошового спрямування. Наприклад, у разі підвищення пенсійного віку в солідарній системі до учасників Недержавного пенсійного фонду (далі – НПФ) могли б застосовуватися окремі правила визначення пенсійного віку. Аналогічні механізми можуть бути розроблені для системи освіти, охорони здоров'я тощо [16].

Підсумовуючи вищесказане, вважаємо, що пенсійна реформа повинна бути комплексною, бути зрозумілою співвітчизникам, а не проводитися за рахунок простих громадян. Вона має бути підтримана абсолютною більшістю суспільства, а морально-психологічний клімат має базуватися на довірі та соціальному діалозі.

Враховуючи вищесказане ми зробили такі **висновки**.

Загрозливі демографічні тенденції, низький рівень офіційних зарплат, відсутність соціальної справедливості щодо розмірів та порядку призначення пенсій, перевищення темпів зростання середніх розмірів пенсій над темпами зростання заробітної плати, які спричинені відсутністю системних дій влади в плані проведення реформ у сфері соціального захисту населення, призвели до неспроможності існуючої в Україні солідарної системи пенсійного забезпечення забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів. Тому необхідність реформування системи пенсійного забезпечення є невідкладним завданням органів державної влади.

Проте вважаємо, що проект пенсійної реформи повинен бути допрацьований із метою створення належних умов виходу на пенсію громадян та недопущення свідомого геноциду народу України. За цього дефіцит Пенсійного фонду має покриватись за рахунок, насамперед, збільшення кількості платників, тобто зменшення рівня безробіття, більш ефективного використання коштів фонду, перегляду розмірів спеціальних пенсій та введення накопичувальної системи.

Пропонуємо для початку внести зміни у пенсійне законодавство, що стосуються обмеження максимального розміру пенсій, а також припинення індексації вже існуючих пенсій, які перевищують граничний їх рівень. Окрім того, запровадити норму щодо отримання пенсії працюючими пенсіонерами, які мають

право на спеціальні пенсії в розмірах, визначених на загальних підставах, переглянути норми спеціальних законів, які передбачають отримання пенсій у розмірі 90% заробітної плати, наблизивши їх до загального порядку призначення пенсій. Це дозволить передусім збільшити довіру населення до влади, що допоможе отримати їх підтримку при проведенні подальших реформ у різних сферах суспільного життя.

Для підвищення рівня зайнятості населення, на нашу думку, було б доцільно передбачити відповідні стимули за створення нових робочих місць роботодавцям приватного сектора, а також тим, у яких середня заробітна плата буде перевищувати мінімальну заробітну плату не менш, як у 3 рази, а мінімальна не менш як у 2 рази. Водночас, необхідно запровадити високі штрафні санкції за використання нелегальної робочої сили.

Вважаємо, що зазначені заходи не тільки допоможуть подолати кризовий стан, що склався в системі пенсійного забезпечення України, але й зменшити соціальну напругу в суспільстві.

Література

1. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Співвідношення пенсіонерів та працездатного населення в Україні складає 68% / УНІАН економіка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://economics.unian.net/rus/detail/78178>.
3. Державна служба статистики України...
4. Тігіпко С. Л. Виступ на семінарі з приводу пенсійної реформи для науковців і профсоюзних організацій Львівської, Тернопільської та Івано-Франківської областей [Текст] / С. Л. Тігіпко. — Львів : НУ “Львівська політехніка”, 2011. — С. 10.
5. Права людини в Україні 2009 – 2010 [Електронний ресурс] : Доповідь правозахисних організацій / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298358010>.
6. Державна служба статистики України...
7. Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату. Пенсійна реформа очима не стороннього / Коваль О. // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2650/70348/>.
8. Самая минимальная заработная плата в Евросоюзе составляет 123 евро // Деловой Петербург [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.dp.ru/a/2010/07/23/Samaja_minimalnaja_zarplat/.
9. Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату...
10. Талан М. Підвищення пенсійного віку: проблеми та тенденції / Мирослава Талан // Соціальний захист [Текст]. — 2010. — № 4. — С. 15, 16.
11. Уряд заклав “замкнене коло” у пенсійну реформу // Економічна правда [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2011/01/15/266417/>.
12. Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її удосконалення: парламентські слухання 16.02.20011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1602111.htm.
13. Там само.

14. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України № 254к/96-вр від 28.06.1996 р. (із змінами і доп.). — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

15. Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її удосконалення: парламентські слухання...

16. Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату...

Н. Lopushniak

PENSION SYSTEM IN UKRAINE: THE PRESENT STATE AND TENDENCIES OF REFORMATION

The contemporary state and tendencies of reforming the existing pension system in Ukraine are analysed. The basic problems of its functioning are revealed. The main principles of the pension reform project are estimated. The proposals how to eliminate the existing problems in this area and about its reformation are offered.

Key words: pension system, pension reform, pensions, wages, pensioners.

УДК 351.861

В. Пасічник

ФІЛОСОФСЬКА КАТЕГОРІЯ БЕЗПЕКИ ЯК ОСНОВА НОВОЇ ПАРАДИГМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ

Проаналізовано різні трактування поняття “безпека”. Досліджено безпеку як філософську категорію і розкрито її сутність. Виявлено недоліки існуючої парадигми державної політики та державного управління національною безпекою. Запропоновано підхід щодо формування нової парадигми державного управління національною безпекою. З’ясовано роль національної ідеї та філософської категорії безпеки як основи парадигми національної безпеки.

Ключові слова: безпека, національна безпека, буття, категорія філософії та теорії державного управління, парадигма державного управління національною безпекою, національна ідея.

В теорії національної безпеки широко використовуються такі поняття: “національна безпека”, “безпека особи”, “суспільна безпека”, “державна безпека”, “регіональна безпека”, “міжнародна безпека”, “інформаційна безпека”, “політична безпека”, “соціальна безпека”, “економічна безпека”, “енергетична безпека”, “інформаційна безпека”, “військова безпека”, “технологічна безпека”, “екологічна безпека” тощо. Їх вивчення потрібно розпочинати із аналізу поняття “безпека”, оскільки воно включає у себе всі вищезазначені поняття, є основою їх визначення, які є різновидами безпеки залежно від сфери суспільного та міжнародного життя. Часто дослідники в цій сфері відразу переходять до аналізу національної чи міжнародної безпеки та їх складових, належно не з’ясувавши сутнісно-філософське наповнення поняття “безпека”. Це призводить до термінологічного хаосу, різномудрачень цих понять та дещо спрощеного їх трактування. Ці проблеми зумовлені відсутністю належної методологічної основи, яка дозволила б узагальнити, систематизувати та класифікувати увесь наявний матеріал, виявити закономірності та взаємозв’язок між тими чи іншими поняттями в галузі національної безпеки. У підсумку виникають труднощі в розгляді національної безпеки як системного явища, формування відповідної системи національної безпеки та системи забезпечення національної безпеки. Тому метою статті є з’ясувати зміст та сутнісно-філософське наповнення поняття “безпека” як методологічної основи державного управління національною безпекою.

Проблема забезпечення безпеки людини і громадянина розглядалася вже у філософських і політико-правових вченнях античних мислителів. Так, Аристотель, розглядаючи ідеальне державне облаштування суспільства та способи управління ним, висував один із основних критеріїв такого ідеального суспільства – забезпечення безпеки громадян, яка досягається дотриманням двох видів справедливості: розподільчої, яка ґрунтується на застосуванні рівного критерію до рівних людей і передбачає поділ благ залежно від достоїнства того чи іншого громадянина і його внеску в суспільну справу та зрівняльної, яка означає застосування рівного критерію до нерівних людей, як це відбувається при виданні

громадсько-правових актів, виконанні покарань, покритті збитків тощо [1]. У новий час, Б. Спіноза головною метою створення “громадянського суспільства” вважав “мир та безпеку життя” [2]. Ж.-Ж. Руссо стверджував, що найважливішою турботою держави має бути “турбота про самозбереження” [3]. Т. Гоббс наголошував, що в природному стані відбувається війна всіх проти всіх, яка породжує в людині страх перед загрозами власній безпеці, що змушує людину жити в суспільстві і шукати в ньому засоби колективного захисту від вказаних загроз, створюючи для цього державу, передаючи їй для цього свої природні права [4]. Дж. Локк стверджував, що від народження людині належало право на володіння та захист свого життя, свободи і майна. Однак у природному стані ці права не завжди були гарантовані, оскільки не всі люди поважали права інших, кожен довільно, на власний розсуд, міг трактувати це право, а в разі зовнішньої агресії людина самостійно це право не могла забезпечити. Для забезпечення власної безпеки люди створили державу, уклавши суспільний договір. Це було зроблено людьми не для того, щоб позбутися власних прав на користь держави, а для того, щоб забезпечити їх у кращий спосіб, аніж у природному стані [5].

Як бачимо, безпекою мислителі античності та нового часу вважали забезпечення безпечних умов життя, розвитку і життєдіяльності людини. Аналізуючи їх погляди, Г. Ситник робить висновок, що “безпека – це забезпечення всім громадянам держави належних умов для їх самореалізації, захист їх життя, свободи, власності від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави” [6]. Даний висновок цілком обґрунтований, однак щодо нього необхідно зробити певне зауваження з огляду на те, що при забезпеченні безпеки основна увага повинна бути приділена передусім проблемі захисту життя та умов, від яких це життя залежить – свобода, власність тощо, а далі вже може йтися про створення належних умов щодо самореалізації та розвитку. Саме в такій послідовності доцільно розглядати проблему безпеки, беручи до уваги теорію потреб А. Маслоу. Безпеку, згідно з ієрархією людських потреб, можна розглядати як потребу людини у впевненості, стабільності життя, захисту від того, що може йому зашкодити [7]. Відповідно до цієї теорії, потреба у забезпеченні безпеки висувається на перший план після задоволення фізіологічних потреб у їжі, воді, сні та інших благах, необхідних для підтримання життя. Одночасно безпека є умовою забезпечення інших людських потреб: соціальних потреб, потребі в повазі та самовираженні. Отже, потреба у безпеці є однією із базових людських потреб, яка полягає передусім у необхідності захисту людського життя, забезпечення стабільності умов його існування, від чого залежить задоволення інших її потреб.

На сучасному етапі вітчизняні та зарубіжні дослідники безпеку розглядають переважно як стан захищеності від певних загроз та небезпек. Так, тлумачний словник української мови дає визначення безпеки як стану, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [8]. На думку В. Храмова, “безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Система безпеки охоплює такі основні елементи: наукову теорію (філософію), доктрину (концепцію), політику, стратегію і тактику забезпечення безпеки; сукупність міжнародних, державних і громадських (недержавних) інститутів та організацій, які забезпечують безпеку особи, суспільства, держави; засоби, способи і методи забезпечення безпеки. Розрізняють різні типи безпеки: за масштабом (міжнародна, регіональна, локальна); за суб’єктами (особиста, суспільна, національна, колективна); за суспільними сферами (політична, економічна,

військова, екологічна, радіаційна тощо). В Україні забезпечення її безпеки регулюється Конституцією, іншими законами й правовими актами, а також системою відповідних державних органів і об'єднань громадян" [9]. Згаданий дослідник дає визначення безпеці як стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Якщо брати до уваги національну безпеку, то тут йдеться про захист національних інтересів. Інтересом представники різних шкіл (філософи, психологи, політологи, економісти, правознавці) називають усвідомлену потребу, яка є мотивом і метою людської діяльності. Інша група дослідників робить основний акцент на захисті цінностей ("свобода", "справедливість", "права людини", "добробут" тощо). Так, на думку американського політолога А. Уолферса, безпека в об'єктивному плані передбачає відсутність загроз набутим цінностям, а у суб'єктивному – відсутність страху, що вказаним цінностям буде нанесено шкоду, що вони будуть піддані руйнації [10]. Безпека сама по собі розглядається як цінність, певне суспільне благо. На думку Г. Ситника, таке розуміння поняття "безпека" на сьогодні вважається класичним серед наукових шкіл Заходу [11]. Якщо брати до уваги національну безпеку, то тут йдеться про стан захищеності національних цінностей. Отже, дослідники у сфері безпеки поділяються переважно на дві великі групи: одна група дослідників розглядає її як стан захищеності інтересів (національних інтересів), а інша – як стан захищеності цінностей (національних цінностей).

Розгляд безпеки як певного стану захищеності від загроз і небезпек є дещо спрощеним, утилітарним підходом, згідно з яким є певні набуті цінності та (чи) інтереси, і якщо виникає загроза тим цінностям (інтересам), тоді фіксується небезпека. Такий підхід не враховує, що поняття "безпека" можна інтерпретувати ширше, як категорію філософську, а відтак – і категорію теорії державної політики та державного управління. На це, зокрема, звертає увагу Г. Ситник, констатує, що у науковому плані безпека як філософська категорія повною мірою ще не досліджена, особливо, коли йдеться про національну безпеку [12]. Насправді безпека тісно пов'язана із буттям як фундаментальною категорією філософії. Її ключовою проблемою є захист життя людини (нації, суспільства, держави, міжнародної спільноти, людства загалом) від смерті, загибелі, а також забезпечення її (їх) гідного існування. Це означає, що безпеку та національну безпеку необхідно розглядати не лише крізь призму інтересів, потреб та цінностей, а виходити на більш глибокий рівень її осмислення – захисту та забезпечення індивідуального, суспільного, національного буття та буття людства загалом. Усвідомлення цього факту допомагає зрозуміти те, що безпеку потрібно розглядати крізь призму таких ключових проблем буття: бути чи не бути; жити чи померти; існувати чи припинити своє існування. Утилітарний підхід робить акцент на тому, щоб мати якесь благо. Заради досягнення певного блага можна пожертвувати буттям іншої людини, соціальної групи, народу, людства загалом. Розгляд безпеки під призмою буття як філософської категорії робить основний акцент на існуванні якогось суб'єкта (особи, суспільства, держави, нації, людства загалом), а існуючі блага є не самоціллю, а засобом підтримання буття всього суцього (природи, людини, суспільства, нації, людства, тобто природних, соціальних та духовних форм і виявів буття у їх єдності, тісному взаємозв'язку й взаємозалежності).

Однак сучасні дослідники проблем міжнародної та національної безпеки розглядають безпеку переважно лише як стан захищеності інтересів та (або) цінностей. Винятком тут може бути дослідження В. Ліпкана, який вважає, що таке

трактування безпеки є лише одним із чотирьох підходів щодо з'ясування сутності поняття безпека. Цей дослідник на основі аналізу нормативно-правових актів, відповідних доктрин і концепцій, а також енциклопедичної та довідкової літератури здійснив відповідну типізацію поняття “безпека” і зробив такий висновок: спільним для трьох груп наукового аналізу є наявність чотирьох підходів щодо трактування поняття “безпека”: *статистичного* (безпека як стан захищеності від), *апофатичного* (безпека як відсутність загроз і небезпек), *діяльнісного* (система заходів, спрямованих на створення певних безпечних умов), *пасивного* (дотримання певних параметрів та норм, від забезпечення яких безпосередньо залежить безпека) [13]. Таке трактування дає можливість розглядати безпеку як специфічну властивість динамічних систем і як комплексний критерій оцінки її якості, що характеризує динаміку розвитку системи. На цьому ж наголошує В. Могилевський, вважаючи безпеку “показником якості будь-якої сучасної системи як цілісності” [14]. Використовуючи трактування безпеки В. Ліпкана, можна зробити теоретичний вихід на більш глибоке осмислення проблем безпеки крізь призму філософської категорії буття.

Щоб це зробити, необхідно здійснити належний аналіз безпеки як суспільного явища. Поняття “безпека” діалектично поєднана з поняттям “небезпека”, тобто безпека, це такий стан, при якому ніщо кому-небудь або чому-небудь не загрожує. Можна погодитися з А. Костровим та А. Ткачовою, котрі стверджують, що “безпека” є крайнє значення небезпеки, коли остання абсолютно відсутня [15]. Однак це ідеальний стан, і як свідчить історичний досвід, такого стану не вдавалося досягнути повною мірою жодній людині, державі чи іншим формам соціальних утворень. У світі для них постійно існують реальні чи потенційні загрози, які зумовлені наявністю різноманітних філософсько-світоглядних систем та ціннісних орієнтацій окремих осіб, соціальних груп, народів і цивілізацій. Це неминуче призводить до зіткнення та протиставлення їхніх інтересів, виникнення та загострення суперечностей, які за певних умов можуть призвести до міжособових, соціальних, класових, міжетнічних, міжконфесійних та міжнародних конфліктів. Враховуючи це, необхідно реалістично підходити до формування політики національної безпеки, співставляючи поняття “безпеки” та “небезпеки”, враховуючи їх діалектичний взаємозв'язок.

Беручи до уваги діалектичний взаємозв'язок понять “безпека” та “небезпека”, з метою належного осмислення та здійснення правильного діагностування стану забезпечення національної безпеки Г. Ситник пропонує розглядати її через певну систему показників та умовних величин. Безпека цим автором трактується як умовна величина, що відповідає 0, а небезпека – 1, які є ідеальними, полярними за своїм змістом величинами, а між ними є різні величини проміжного значення, які характеризуються як стан ризику, виклику та загрози [16]. Відхилення від 0 (безпеки) до 1 (небезпеки) фіксує появу того чи іншого ризику. Цей ризик може коливатися в різних величинах, збільшуючись чи зменшуючись. Так, за певних умов ризик може переростати у виклик, коли партнер суб'єкта безпеки декларує цілком протилежні цінності та цілі і намагається реалізувати протилежні інтереси. Зіткнення цих інтересів призводить до переростання виклику в потенційну чи реальну загрозу. Якщо не вдається узгодити інтереси, досягнути належного компромісу, все це може викликати загострення суперечностей, коли обидві сторони конфлікту починають діяти, завдаючи один одному шкоди, що призводить вже до виникнення певної небезпеки, коли одна сторона, керуючись своїми ціннісними

настановами, прагне реалізувати свої інтереси за рахунок іншої сторони і навпаки. За таких умов загроза переростає в небезпеку, коли завдається шкода, порушується життєдіяльність і створюються перешкоди для нормального розвитку суб'єкта, виникає ймовірність паразитування однієї із сторін конфлікту над іншою, або навіть завдається така шкода, яка може викликати його загибель.

Отже існує реальна діалектична взаємозалежність безпеки та небезпеки. Між безпекою (0) та небезпекою (1) виникають певні ризики – проміжні величини від 0,1 до 0,9, які нарастають залежно від збігу чи зіткнення ціннісних орієнтацій та інтересів і діяльності щодо їх погодження й реалізації. Ризик проходить певні етапи: він зростає, проходячи стадію виклик та загроза. Нездатність суб'єкта безпеки належно вплинути на виклики та загрози призводить до виникнення небезпеки. Порогові значення, які свідчать про появу ризику, зростання якого спричиняє виклик, загрозу чи небезпеку, в теорії безпеки називають індикаторами безпеки.

Отже, підводячи підсумок, можна дати таке визначення цьому поняттю: безпека – це такий стан захищеності буття, цінностей та інтересів суб'єкта (об'єкта) безпеки від загроз та небезпек, за якого забезпечуються оптимальні умови його життєдіяльності, розвитку та самореалізації. Забезпечення безпеки відбувається шляхом дотримання необхідних параметрів (індикаторів) і норм, в рамках яких стабільно і збалансовано відбуваються усі наявні процеси. Вони підтримуються завдяки певній системі заходів, спрямованих на створення й підтримання безпечних умов, у яких небезпека відсутня або зведена до мінімуму, а можливі ризики та виклики не становлять реальної загрози. Розрізняють різні типи безпеки: за суб'єктами (особиста, суспільна, державна, національна, колективна, загальнолюдська); за масштабом (глобальна, міжнародна, регіональна, локальна); за суспільними сферами (політична, інформаційна, економічна, соціальна, військова, науково-технологічна, екологічна тощо).

Запропоноване визначення дозволяє з'ясувати сутність поняття “безпека” як суспільного явища. Воно передбачає здійснити перегляд існуючої парадигми національної безпеки як стану захищеності тільки інтересів та цінностей. Осмислення поняття “безпека” крізь призму філософської категорії “буття” дає нагоду поєднати загальноприйнятий статистичний підхід із апофатичним, діяльнісним та нормативним підходами. Своєю чергою, розгляд національної безпеки передусім як захисту буття нації спонукає її звернення до національної ідеї, крізь призму якої народ осмислює своє буття, і відповідно до якої визначає свої національні цінності та національні інтереси. За таких умов філософська категорія безпеки та національна ідея можуть стати методологічною основою нової парадигми національної безпеки та державного управління щодо її забезпечення.

Практичне значення зміни парадигм національної безпеки полягає у тому, що попередня парадигма була зорієнтована на забезпечення безпеки у якійсь сфері, коли вже реально виникли загроза чи небезпека національній безпеці. Тобто вона, образно кажучи, передбачала звернення до лікаря тоді, коли вже виявлена хвороба (зафіксована певна загроза або небезпека національним інтересам та цінностям). Тоді лікар (державні та недержавні інституції), провівши діагностику, з'ясувавши у чому суть цієї хвороби, починає її лікувати, причому лікування стосується передусім окремого органу (сфери), з яким пов'язана ця хвороба. На відміну від неї, нова парадигма національної безпеки, що розглядає безпеку крізь призму захисту буття особи, суспільства, держави, нації, людства загалом, передбачає лікування не якоїсь окремої хвороби, а організму загалом, робить наголос на боротьбі не з наслідками, а

з причинами цієї хвороби. Поєднання чотирьох підходів щодо трактування поняття “безпека” зорієнтовує на проведення цілеспрямованої та систематичної роботи щодо проведення профілактичних заходів, культивування здорового способу життя, життя попереджувальних заходів, щоб не допускати появи хвороби (загроз та небезпек). Однак, якщо все ж таки не вдалося запобігти виникненню хвороби і вона виявлена за допомогою діагностики, тоді активно вживаються заходи з метою лікування хвороби на ранній стадії, не допускаючи того, щоб ця хвороба запустила, і вона перетворилася на хронічну, поступово вражаючи все нові органи (сфери суспільного та міжнародного життя), що призведе до загибелі певного організму.

Можна погодитися з думкою В. Ліпкана, який вважає, що нова парадигма національної безпеки повинна включати в себе: “символічні узагальнення (аксіоми, теореми, закони, визначення ядра концептів націобезпекознавства); метафізичні елементи, які задають спосіб бачення системи національної безпеки та її антропологію, онтологію, гносеологію й аксіологію; консенсуальні патерни – алгоритми вирішення конкретних завдань, що забезпечують існування націобезпекознавства” [17]. А серцевиною нової парадигми має бути розуміння безпеки як категорії, пов’язаної з філософською категорією буття, усвідомлення її ключового значення для трактування функції держави, формування й реалізації державної політики та здійснення державного управління.

Безпека як філософська категорія передбачає захист буття особи, сім’ї, нації, людства, їхньої сутності, умов існування, життя загалом. Саме крізь призму філософської категорії буття та власної національної ідеї можна виділити справжні, а не фальшиві національні цінності, виявити основу для формування національних інтересів.

Захист буття передбачає вихід на першоджерела буття всього суцього на Землі, від чого воно походить і від чого безпосередньо залежить. Це означає необхідність розглядати буття (сущє) особи, сім’ї, нації та людства у безпосередньому зв’язку з Богом (Суцим), Який може розглядатися і як володар Буття, і як причина Буття, і отожднюватися з Буттям. Тут можна згадати і одне з імен Бога у Святому Письмі – Ягве або Єгова (тобто “той, що є”, Суцый) (Вихід 3:14), а також визначення поняття Бог у К. Транквіліона-Ставровецького, дане близько 1619 р. у Києві: “Бог есть существо пресущественное, албо бытность над все бытности, сама истотная бытность през ся стоящая, простая, несложная, без начала, без конца, без ограничения, величеством своим объемлет вся видимая и невидимая...” [18]. На відмінну від матеріалістичного світогляду, де буття розглядається у формі певного начала всесвіту і, відповідно, вживають для його позначення слово “сущє”, християнський світогляд розглядає буття як неповторну, єдину, унікальну Особу, яку називають Бог (Суцый).

Основою світу є не матерія, а інформація. Перехід з одного виду до іншого не може відбутися без зміни цієї інформації. Ця інформація не є іманентно притаманна тим чи іншим формам матерії при їх виникненні, вона привнесена із-зовні. А якщо це так, то наука вже не може ігнорувати твердження релігії щодо існування Бога – Творця всього суцього, яке твориться за допомогою Його слова – інформації. Так, В. Кордюм, член-кореспондент НАН України, академік Академії медичних наук України, завідувач відділу регуляторних механізмів клітини Інституту молекулярної біології і генетики Національної академії наук України, наголошує, що життя це передусім інформаційна система, котра має в собі як частинки інформації загальної, так й інформації на системи щодо свого обслуговування, без чого ДНК людини мало чим

відрізняється від ДНК нейлону, капрону чи якогось іншого полімеру [19]. І якщо брати до уваги лише матеріальну сторону буття, то людина як біологічне утворення не відрізняється принципово від будь-якого іншого біологічного утворення. Ці наукові факти дають підстави В. Кордюмі зробити висновок, що “життя само по собі не могло народитися. Принаймні на користь цього свідчать усі наявні нині знання про життя” [20]. Нові наукові знання підтверджують достовірність твердження Біблії про творення Богом (Сущим) всього сущого за допомогою Свого слова (інформації) (Буття 1:27). Таким чином, подальший розвиток науки у третьому тисячолітті створює необхідні передумови для синтезу релігійних та наукових знань, істинність яких підтверджується практикою.

Все вищесказане спонукає до переосмислення і принципової зміни методологічного підходу щодо формування й реалізації державної політики національної безпеки та здійснення державного управління в цій сфері. Розгляд безпеки крізь призму філософської категорії буття і вихід на першопричину буття – Сущого (або Бога-Творця), обумовлює необхідність розглядати безпеку передусім як захист таких сфер буття особи, сім'ї, нації та людства: об'єктивно-духовне, матеріально-предметне, суспільно-історичне та суб'єктивно-особистісне буття. Пріоритетом діяльності державного управління національною безпекою повинен стати захист об'єктивно-духовного буття – духовного життя: духовних цінностей, віри, моралі, ідентичності, культури, менталітету. Дуже важливим є також захист матеріально-предметного буття, що розглядається як сукупність матеріальних умов існування, що забезпечується завдяки діяльності щодо створення необхідних предметів, передусім, у трудовій, економічній, побутовій сферах буття. Суспільно-історичне буття включає в себе як духовні, так і матеріальні елементи буття, а саме – реальні суспільні та міжнародні відносини в історичному часі та на певному геополітичному просторі, збереження, розвиток й трансформацію існуючих держав, країн, цивілізацій. Суб'єктивно-особистісне буття також поєднує духовні й матеріальні елементи в їх безпосередній життєдіяльності з неповторним індивідуальним досвідом, конкретними особистісними проявами буття та розмаїттям, що відбуваються тільки із ними, і які тим вже відрізняються від загальної течії життя. Отже, на досягнення в комплексі названих вище пріоритетів – захисту об'єктивно-духовного, матеріально-предметного, суспільно-історичного та суб'єктивно-особистісного буття нації та її складових (особи, суспільства та держави) – повинна бути спрямована нова парадигма державного управління національною безпекою.

Необхідно зазначити, що матеріальний та духовний світ не існують ізольовано один від одного. Так, людина належить відразу до обох світів, яка, згідно християнського віровчення, завдяки Духу Святого (Божественної енергії, яка ісходить від Бога-Отця) освячується і здатна духовно стати сопричасником Божественного світу за допомоги віри в Ісуса Христа, Який є тотожний Богу-Творцю, як єдинородний Син може бути тотожним своєму Отцеві. Звідси можна зробити висновок, якщо національна безпека будується на хибних матеріалістичних засадах, яка ігнорує реально існуючі духовні фактори, що є визначальними для буття всього сущого, то зрозуміло, що стан її забезпечення буде знаходитися на незадовільному рівні. Тому сучасні системи національної та міжнародної безпеки будуть неспроможними дати адекватну відповідь на існуючі та можливі нові загрози і небезпеки, і людство може звернутись до пошуків виходу з кризового стану у запровадженні всесвітньої тоталітарної деспотії, яку описав Дж. Оурелл у своїй книзі “1984”. Доки ці події ще не

відбулися, або людство знаходиться лише на самому їх початку, ми ще можемо на сьогодні вжити необхідні заходи, щоб вижити, зберегти і примножити здобуті свободи, а також зберегти цивілізацію і не відкотитися назад до варварського й дикунського стану. А для цього потрібно змінити існуючу парадигму безпеки на нову парадигму, основою якої є розуміння безпеки як філософської категорії крізь призму захисту буття особи, сім'ї, нації, людства, яка поєднує ідеалістичні та матеріалістичні уявлення та враховує визначальну роль духовних факторів у житті людини, суспільства і природи. Важливу роль для підвищення ефективності державного управління національною безпекою може відіграти національна ідея, завдяки якій нація усвідомлює, творить та вдосконалює своє буття.

Висновки

Безпека як філософська категорія передбачає захист буття особи, сім'ї, нації, людства, їхньої сутності, умов існування, життя загалом. Саме крізь призму буття осмислюються істинні цінності та інтереси. Безпека в такому сенсі передбачає поєднання статистичного підходу щодо трактування безпеки із апофатичним, діяльним та нормативним підходами.

Отож безпека – це такий стан захищеності буття, цінностей та інтересів суб'єкта (об'єкта) безпеки від загроз та небезпек, за якого забезпечуються оптимальні умови його життєдіяльності, розвитку та самореалізації. Забезпечення безпеки відбувається шляхом дотримання необхідних параметрів (індикаторів) і норм, в рамках яких стабільно і збалансовано відбуваються усі наявні процеси. Вони підтримуються завдяки певній системі заходів, спрямованих на створення й підтримання безпечних умов, в яких небезпека відсутня або зведена до мінімуму, а можливі ризики та виклики не становлять реальної загрози. Розрізняють різні типи безпеки: за суб'єктами (особиста, суспільна, державна, національна, колективна, загальнолюдська); за масштабом (глобальна, міжнародна, регіональна, локальна); за суспільними сферами (політична, інформаційна, економічна, соціальна, військова, науково-технологічна, екологічна тощо).

Безпеку можна розглядати як захист таких сфер буття особи, сім'ї, нації та людства: об'єктивно-духовного буття – духовного життя в їх соціальності: духовних цінностей, віри, моралі, ідентичності, культури, менталітету; матеріально-предметного буття – матеріальних умов існування, що забезпечується завдяки діяльності щодо створення необхідних предметів, передусім, у трудовій, економічній, побутовій сферах буття; суспільно-історичного буття, що включає в себе як матеріальні, так і духовні елементи буття – це реальні суспільні та міжнародні відносини в історичному часі та на певному геополітичному просторі, збереження, розвиток й трансформація існуючих держав, країн, цивілізацій; суб'єктивно-особистісного буття – їх життєдіяльності з неповторним індивідуальним досвідом, конкретними особистісними проявами буття та розмаїттям, що відбуваються тільки із ними, і які вже тим відрізняються від загальної течії життя.

Філософське осмислення безпеки як захисту буття особи, сім'ї, нації та людства передбачає формування нової парадигми національної безпеки. Вона передбачатиме не лише захист національних цінностей та інтересів від загроз та небезпек у якихось окремих суспільних сферах, а захист буття нації та її складових (особи, суспільства та держави) загалом, боротьбу з не наслідками, а глибинними причинами виникнення загроз та небезпек існуванню нації. Нова парадигма національної безпеки повинна орієнтувати на проведення цілеспрямованої та

систематичної діяльності щодо проведення профілактичних заходів із метою недопущення виникнення загроз та небезпек, забезпечення стійкості і стабільності та оптимального й збалансованого розвитку особи, суспільства та держави, всіх сфер суспільства, підтримку показників безпеки в рамках допустимих значень, вжиття випереджувальних заходів, щоб уникнути загроз та небезпек національним цінностям та інтересам. Вона передбачатиме вчасне виявлення загроз й небезпек за допомогою діагностики, вжиття заходів щодо їх нейтралізації на ранній стадії, не допускаючи того, щоб виявлені “хвороби” суспільства “запустити”, і вони перетворилися на хронічні, поступово вражаючи все нові сфери суспільного та міжнародного життя, що може призвести до загибелі певного національного організму, людства загалом.

Розгляд безпеки як захист буття передбачає вихід на усвідомлення першоджерела буття всього суцього на Землі, від чого воно походить і від чого безпосередньо залежить. Це означає необхідність розглядати буття (суше) особи, сім'ї, нації та людства у безпосередньому зав'язку з Богом-Творцем (Суцим), Який може розглядатися і як володар Буття, і як причина Буття, і ототожнюватися з Буттям. Тому необхідно змінити існуючу парадигму на нову парадигму державного управління національною безпекою, основою якої є національна ідея та розуміння безпеки як філософської категорії крізь призму захисту буття, що поєднує ідеалістичні та матеріалістичні уявлення, а також враховує визначальну роль духовних факторів у житті людини, суспільства і природи.

Література

1. Основи політичної науки [Текст] : кур. лекц. : у 2 ч. Ч. 1 : 3 історії політичної думки: від стародавності до наших днів / Б. Кухта, А. Романюк, М. Поліщук [та ін.] ; за ред. Б. Кухти. — Львів : Кальварія, 1997. — С. 26, 27.
2. Спиноза Б. Избранные произведения [Текст] : в 2 т. Т. 2 / Б. Спиноза. — М. : Мысль, 1957. — С. 311.
3. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре [Текст] / Ж.-Ж. Руссо. — М. : Мысль, 1969. — С. 171.
4. Основи політичної науки ... — С. 95.
5. Там само. — С. 105, 106.
6. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика [Текст] : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук. — Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. — С. 20.
7. Малик Я. Економічна безпека України: внутрішні та зовнішні чинники [Текст] : навч. посіб. / Я. Й. Малик, С. Д. Гелей, М. Д. Лесечко. — Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2002. — С. 72.
8. Словник української мови [Текст] : в 11 т. Т. 1 / за ред. І. К. Білодіда ; АН УРСР. Інститут мовознавства. — К. : Наукова думка, 1970. — С. 137.
9. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. Т. 1 / редкол. : Ю. С. Шемученко (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Наукова думка, 1998. — С. 207.
10. Wolfers A. Diskort and Collaboration, Essays on International Politics [Text] / A. Wolfers. — Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1962. — P. 150.
11. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика... — С. 22.
11. Там само. — С. 20.
13. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки [Текст] : підручник / В. А. Ліпкан. — К. : КНТ, 2009. — С. 362, 363.

14. Могилевский В. Д. Введение в теорию управления безопасностью систем / В. Д. Могилевский // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях [Текст]. — 2001. — № 4. — С. 225.
15. Костров А. В. Защита населения и территорий: семантический анализ, синтез и формализация ключевых терминов / А. В. Костров, А. А. Ткачева // Проблемы безопасности [Текст]. — 2000. — № 6. — С. 24—48.
16. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика... — С. 120.
17. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки... — С. 393.
18. Буття [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D1%83%D1%82%D1%82%D1%8F>.
19. Ясинчук Л. Хто ти? / Л. Ясинчук // Експрес [Текст]. — 2011. — 24 – 31 бер.
20. Там само.

V. Pasichnyk

PHILOSOPHICAL CATEGORY OF SECURITY AS THE BASIS OF A NEW PARADIGM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF NATIONAL SECURITY

The different interpretations of the “security” notion are analyzed. The security as philosophical category is investigated and its essence is revealed. The shortcomings of the existing paradigm of public policy and public administration of national security are discovered. The approach to the formation of a new paradigm of public administration of national security is proposed. The role of the national idea and philosophical category of security as the basis of paradigm of national security are elucidated.

Key words: security, national security, being, a category of philosophy and the theory of public administration, the paradigm of public administration of national security, the national idea.

УДК 35:343.211.3

Л. Новак-Каляєва

ПРАВА ЛЮДИНИ ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено актуальні проблеми теорії державного управління, зокрема щодо методології теоретичних досліджень, що визначає сукупність методів пізнання та загальнонаукових принципів і теорій щодо процесу державного управління, а також щодо здійснення державного управління на засадах ідеї дотримання прав людини.

Ключові слова: права людини, теорія державного управління, методологія, демократія.

Серед актуальних проблем теорії державного управління питання про імператив прав людини займає особливе місце. Державне управління за соціальним призначенням і структурою значною мірою корелює зі структурою та суспільним призначенням ідеї прав людини, дотримання та забезпечення яких у повсякденному житті є його прямим обов’язком. Дослідження теорії та методології державного управління на основі сучасних підходів, зокрема системного, збагачене проблематикою прав людини, дозволить розкрити значний потенціал державного управління у процесі демократизації українського суспільства.

Дослідженню теоретичних проблем державного управління присвячені роботи В. Бакуменка, Ю. Кальниша, В. Князева, В. Козакова, В. Ребкала П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Скуратівського, В. Тертички, В. Цветкова, Л. Шкляра та ін. Загальні питання проблематики прав людини досліджують З. Антонюк, Н. Городецький, Р. Калюжний, Н. Карпачова, О. Кінаш, В. Грохольський, В. Медведєв, І. Петрухін, П. Рабінович, Б. Сташків, С. Сухомлинов, П. Шумський. Особливості реалізації прав людини у процесі формування правової держави в Україні досліджують Т. Андрусак, В. Анісімов, О. Бандурка, В. Бойко, О. Бубенцова, М. Заїнчковський, М. Костицький, В. Лазюк, А. Мацко. Аналіз світового досвіду застосування законодавства з прав людини здійснили Л. Алексєєва, В. Бігун, Т. Гірма-Сихай, А. Горелик, О. Мережко, В. Шишкін. Загальній теорії прав людини в контексті формування громадянського суспільства присвячені дослідження М. Антоновича, О. Данільяна, К. Жоля, А. Колодій та інших. Важливі аспекти проблематики прав людини розроблені у дослідженнях сучасних західних теоретиків філософії права, політичного управління та політології Ю. Габермаса, О. Гьофе, Р. Дворкіна та інших. Натомість проблеми прав людини в теорії та практиці державного управління досліджені недостатньо.

Мета і завдання дослідження: конкретизувати актуальні проблеми теорії державного управління та визначити пріоритетні напрямки теоретичних та практичних досліджень у галузі державного управління в контексті прав людини, аргументувати той факт, що теоретичні засади демократизації державного управління глибоко обумовлені взаємозалежністю таких понять, як “демократичне державне управління” “демократія”, “права людини”, концептуальною позицією прав людини щодо практики реалізації в умовах глобальних суспільних трансформацій.

Як комплекс теоретичних положень, узагальнених до певного рівня абстракцій, що дозволяють дати опис, пояснення і передбачення об'єктивних явищ управління, теорія управління за допомогою сукупності понять і категорій розкриває суть, зміст і специфіку управління. В. Козаков, розмірковуючи, зокрема, над соціально-ціннісними засадами державного управління, підкреслює суспільну універсальність теорії державного управління, адже як наукова дисципліна вона повинна охоплювати як наявний порядок цінностей державного управління, де домінують постійні, незмінні величини, так і політичний процес, де домінують змінні величини [1]. Вчений робить висновок про міждисциплінарність науки державного управління і погоджується з твердженням М. Даймока, що сучасна теорія державного управління – це “новий науковий синтез, що має необхідне відношення до всіх галузей знання й усіх питань, які входять у здійснення офіційної політики” [2]. Теорія державного управління прагне розкривати об'єктивно існуючі закономірності в галузі адміністративної діяльності, щоб на цій основі формувати рекомендації [3].

Суть теорії державного управління як наукової дисципліни становить дослідження держави як інституту управління суспільством, визначення закономірностей і принципів їх реалізації, наукове обґрунтування державної політики як системоутворюючого елемента управління. Предмет теорії державного управління складає функціональний аналіз діяльності органів влади як політико-правового інституту управління суспільством і політико-правових та соціальних відносин, що складаються в процесі такої діяльності.

Управління як основну функцію держави характеризують поняття “державне управління”, “держава”, “суб'єкт управління” – тобто державні органи, установи; “об'єкт державного управління” – тобто соціальні групи, суспільні процеси, соціальні інститути; “державна влада” – тобто політична, адміністративна, економічна тощо; “управлінська діяльність” – тобто політичне керівництво, адміністративне управління, нормативно-правове регулювання; “управлінські відносини” – тобто організаційно-економічні, соціально-політичні, нормативно-правові відносини в управлінській діяльності.

Залежно від цільових установок та принципів, на яких держава їх реалізує, формується система функцій, вибираються форми, методи і засоби, через які здійснюється державне управління. Вони можуть видозмінюватися або набувати специфічних характеристик суті, залежно від того, на якому конкретно-історичному етапі свого розвитку перебуває держава і який політичний режим визначає тип державної влади.

Держава як цілісний суб'єкт управління здійснює свою управлінську діяльність через окремі функції, охоплюючи всю ієрархію державних органів, їх ланок і підсистем. Суспільні функції держави як соціального інституту втілюються через реалізацію управлінських функцій, які держава виконує як владний інститут політичної системи. Своєю чергою, функції державного управління реалізуються через управлінські функції державних органів.

Різноманіття організаційно-правових форм державного управління обумовлено широким діапазоном функцій, виконуваних державою та її органами, їх складністю і просторово-часовою протяжністю. Сама форма держави з її специфічними особливостями, що проявляються через форми управління, державного устрою і через політичний режим, багато в чому позначається на характері та змісті організаційно-правових форм державного управління.

Методологічні засади теорії державного управління визначає сукупність методів пізнання та філософсько-соціологічних, політологічних та інших загальнонаукових принципів і теорій, що їх обґрунтовують та створюють систему методів і прийомів наукового пізнання та пояснення процесу державного управління.

Розвиток та конкретно-історична специфіка державного управління обумовлює необхідність розглядати державу як соціальну систему, а управлінську діяльність держави – як один із видів соціального управління, й аналізувати феномен державного управління як раціональну діяльність, що виявляється в різноманітних формах соціально-політичної реальності: організаційно-управлінських структурах, політико-правових актах, реальних управлінських відносинах між органами державної влади, партіями і громадськими об'єднаннями тощо, – з урахуванням принципу конкретно-історичного підходу.

Аналіз держави як соціальної системи здійснюється на основі системного підходу, який в теорії державного управління ґрунтується на наявності в державному управлінні рис внутрішніх взаємозв'язків, що створюють єдине ціле. Теорія систем – це напрям системних досліджень на стику системної методології, математики, природознавства, а також соціальних наук, зокрема теорії організацій, теорії управління тощо. Це теоретична галузь знань, що описують різні види та типи систем, як реальних, так і абстрактних, а також основні принципи і закономірності їх поведінки, функціонування, розвитку.

Теорія систем, розглядаючи об'єкти як системи, орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта, на виявлення багатоманітних зв'язків усередині об'єкта, а також між об'єктом і його середовищем, та зведення їх в єдину теоретичну картину [4]. В літературі, присвяченій системним дослідженням, Л. фон Берталанфі висував програму побудови загальної теорії систем як системної метатеорії, покликаної сформулювати способи побудови всіх можливих системних теорій, але ця програма не була реалізована [5]. Питання про методи побудови різних спеціалізованих теорій систем, зокрема організаційних систем стикаються з проблемою меж, оскільки вони частково перетинаються з такими галузями знання, як кібернетика, термодинаміка, теорія інформації, теоретичний системний аналіз, дослідження операцій, системотехніка, теорія ухвалення рішень, теорія організацій тощо. Теорія організації відрізняється меншим ступенем узагальнення. Вона займається питаннями ефективного функціонування і управління соціальних систем. Оскільки однією з галузей цієї діяльності є робота управлінського персоналу, то теорія організації займається у певному значенні і роботою персоналу органів державного управління [6].

Теоретичне обґрунтування методології системного аналізу в галузі державного управління знаходимо в роботах Т. Парсонса [7] та Д. Істона [8]. Останній, зокрема, вважав доцільним застосування загальної теорії систем до політичного аналізу, акцентуючи увагу на тому, що політична система не є простою взаємодією її структур, а є динамічною субстанцією, що постійно функціонує та змінюється. Розглядаючи будь-яку політичну систему з огляду функціонування, він використовує кібернетичний принцип виміру показників функціонування на “вході” і на “виході” системи: на “вході” – це запити і потреби громадян, а на “виході” – рішення та дії влади [9]. Теоретичний аналіз державного управління розглядає абстрактну системну модель діяльності тією мірою, якою державне управління є специфічним типом соціальної діяльності, зміст якої полягає у виконанні законів та

інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси.

У дослідженні державного управління як системи політико-культурологічний підхід дає можливість за типом політичної культури, характерним для того або іншого суспільства, судити про тип державно-правових інститутів у певній політичній системі, про їх управлінську діяльність і державно-управлінські відносини. Застосовується також структурно-функціональний підхід, який обумовлює використання структурно-функціонального аналізу, суть якого полягає у виділенні елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, і визначенні їх місця і значення (функції) в системі державного управління. Такий аналіз сприяє вирішенню проблем, з якими пов'язане існування та підтримка життєздатності системи [10].

Одним із напрямків управлінської діяльності держави є регулювання та вирішення суспільних протиріч і конфліктів між загальними і приватними інтересами. Конфліктна взаємодія елементів системи, що здійснює управління, та керованої системи, а також суб'єктів інтеграції та дезінтеграції, розвитку й руйнування, властива державно-суспільним системам, тому конфліктологічний підхід з теорії державного управління є об'єктивно обумовленим, хоча й неоднозначним. Так, Р. Дарендорф розглядає політико-соціальний процес як ланцюг конфліктів [11], хоча концепція Т. Парсонса орієнтована на вивчення "соціального порядку", стабільності соціальної системи, де конфлікт трактується як явище тимчасове й незакономірне [12]. Водночас, Р. Дарендорф вважає, що запропонована ним конфліктна модель суспільства не виключає існування функціональної моделі згоди, оскільки в суспільному житті постійно присутні обидва компоненти суспільних відносин: співпраця та конфлікт [13].

Комплексний тип теорії державного управління та її методологічної основи визначає відповідну сукупність об'єктивних і суб'єктивних, соціологічних, політологічних і загальнонаукових, теоретичних і емпіричних методів вивчення теорії державного управління як політико-соціальної і політико-правової реальності. Наукове пізнання управлінських процесів характеризується певними особливостями. Зокрема, аналіз процесів державного управління у всіх випадках є суб'єктивним, адже він здійснюється з позицій певної частини суспільства, тобто соціальної групи, політичної організації тощо, на основі того матеріалу, тих уявлень, які характерні для конкретної ситуації в суспільстві, отже, базується на фіксованому проблемному полі, засобах, прийомах і напрямках дослідження, відповідно до історичного національного та міжнародного досвіду.

Побудова теорії державного управління на основі узагальнення досвіду державотворення та державного управління створює реальну передумову для суб'єктивістського, ідеологічно і політично ангажованого підходу в розумінні соціальної функції теорії, що обумовлює бачення авторами теоретичних досліджень своєї головної мети і функції теорії не в об'єктивному поясненні дійсно існуючої в певній країні суспільно-політичної та економічної системи, а у формуванні уявлень про цю систему, схожих або таких, що співпадають із уявленнями домінуючих у суспільстві сил і організацій. Дж. Гелбрейт, характеризуючи результати таких досліджень, підкреслив, що суб'єктивістський теоретичний образ є заміником об'єктивної реальності та є інструментом обґрунтування політики владних структур. Натомість дійсна функція теорії – не обслуговування інтересів певних соціальних груп, не інструментальна функція, а сприяння об'єктивному розумінню людьми,

зокрема лідерами, правлячими елітами і пануючими економічними суб'єктами, соціальної реальності [14].

Актуальною проблемою теорії державного управління є проблема співвідношення об'єктивного і суб'єктивного методів пізнання, єдності об'єктивного і суб'єктивного аспектів. Об'єктивний метод означає пояснення сукупності елементів і взаємозв'язків, що становлять державне управління, через аналіз об'єктивних результатів управлінської діяльності безвідносно до їх оцінки, тобто погляд на державу та її діяльність як на об'єкт дослідження здійснюється ззовні. Прикладами об'єктивного методу є: нагляд, порівняння та узагальнення явищ і процесів дійсності, метод розробки описових моделей управлінської діяльності та відносин, аналоговий метод тощо.

Суб'єктивний метод припускає розгляд об'єкта зсередини як реальності, пов'язаної із суспільними інтересами і цінностями певних осіб, через призму їх відносин, думок, позицій, інтересів [15]. Прикладом суб'єктивного методу можуть бути різноманітні соціологічні прийоми вивчення громадської думки на предмет оцінки конкретних управлінських дій державних інститутів, методи управлінського експерименту, сукупність прийомів розробки нормативних управлінських моделей, що створюють ідеальні, такі якими образи управління уявляються, а не такі, якими вони є в реальному житті, що вносить свої корективи.

Об'єктивний і суб'єктивний методи обумовлені специфікою політико-соціальної реальності, що утілює в собі об'єктивну і суб'єктивну сторони. Втіленням єдності об'єктивного і суб'єктивного методів дослідження і пояснення управлінських процесів є науково-практичний експеримент як спосіб отримання інформації про зміни в поведінці і діяльності суб'єктів і об'єктів державного управління, обумовлених дією на них окремих керованих і контрольованих чинників. У практиці державного управління експеримент як метод дослідної перевірки обґрунтованості та ефективності певних наукових положень і рекомендацій теорії є важливим джерелом емпіричних даних для ухвалення ефективних рішень.

Державне управління реалізується в соціальному середовищі, яке здійснює на нього вплив, зокрема соціальної структури суспільства. Внаслідок цього цілком зрозуміла роль соціологічних методів у науковому пізнанні державного управління. Соціологічний аналіз дозволяє вирішувати багато теоретичних і практичних питань, пов'язаних із розробкою стратегії управління і розумінням соціальних потреб, інтересів і цінностей, які визначають конкретний зміст завдань, які вирішують державні органи. Соціологічні методи – це основний засіб забезпечення зворотних зв'язків у взаємодії систем управління і суспільства, зокрема стосовно окремих соціальних груп населення щодо їх ставлення до тих або інших рішень державних інститутів. За допомогою соціологічних методів з'ясовується соціальна ефективність державної політики, економічної та правової системи, стан політичної та правової культури громадян. Соціологічні методи дослідження теорії державного управління дозволяють застосувати науковий аналіз на рівні дослідження конкретних окремих індивідів, їх поведінки й орієнтацій у сфері державного управління. Масштабні суспільні дії широких народних мас, значних і невеликих соціальних груп, управлінські відносини, діяльність окремих органів і системи державного управління загалом складаються з дій і поведінки численних окремих осіб, керівних посадових осіб і рядових громадян, без вивчення яких емпіричними методами неможливо скласти загальну картину діяльності держави. Отже, соціологічний

аналіз, хоч і не має домінуючого значення, є інструментом накопичення фактичного матеріалу для теоретичних узагальнень, що пояснюють феномен державного управління. Соціологічні методи не позбавлені проявів суб'єктивізму. Г. Осипов вважає особливістю сучасного етапу розвитку соціології використання її як засобу маніпуляції свідомістю людей для ухвалення антинародних або недемократичних рішень [16].

Вибір форм державного управління залежить від типу суспільних відносин, організації виробничо-господарської діяльності, політичної системи, правлячого режиму, типу компетенції органу управління. Командно-адміністративна система використовує, як правило, жорсткі форми управлінської дії, всезагальне та всеохоплююче планування, суворі норми звітності та контролю з орієнтацією переважно на кількісні показники. Основний акцент робиться не на правові форми регулювання відносин, а на директивні рішення, впроваджувані в адміністративному порядку. Ринковим відносинам властивий принципово інший підхід, за якого державно-управлінська діяльність будується, відповідно до норм права, спектр яких достатньо широкий.

Упродовж другої половини ХХ – початку ХХІ ст. у переважній більшості розвинених країн Європи владні структури формували теорію та практику державного управління на основі ідеології, в центрі якої постала ідея прав людини. Традиційні європейські демократичні цінності: свобода, рівність, справедливість, дотримання законів владою і громадянами; забезпечення прав громадян на недоторканність особи, на працю, гідну її оплату, на вільний вибір місця проживання, на освіту, медичне обслуговування, на забезпечення високих екологічних стандартів навколишнього середовища тощо – це система суспільних цінностей, що базується як на традиціях європейського гуманізму, в основі якого самоцінність людини, її свободи, волі й діяльності, так і на християнських цінностях внутрішньої духовної свободи людини, що не визначається її соціальним статусом. Реалізація прав людини у повсякденному житті, дотримання їх державою та її інституціями здійснюється не тільки на основі позитивного права у конституціях країн, або законодавства, яким забезпечується дотримання прав людини, чи в універсальних і регіональних документах із прав людини, але й у теорії та практиці державного управління.

Засобом утвердження і забезпечення гуманістичних цінностей, упорядкування суспільного життя на принципах соціальної справедливості є право. Для розуміння державного управління в умовах демократії важливе методологічне значення має концепція природних прав людини. З ідеалами рівності усіх людей у їх гідності й правах, ідеалами невід'ємного та невідчужуваного типу прав людини пов'язане її визнання основною соціальною цінністю. Основні права людини – це певні можливості, які необхідні для нормального існування та розвитку людини в певних конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем економічного, соціального і духовного розвитку людства та мають бути загальними і рівними для всіх людей.

Забезпечення прав людини можливе за умови упорядкування суспільного життя на принципах соціальної справедливості. Тому важливо не ототожнювати основні права людини і право як загально соціальне явище. Право як загальносоціальне явище – це передусім певні можливості учасників суспільного життя, загальні та рівні для усіх людей, родин, певних колективів і громадських об'єднань, різних соціальних верств суспільства, народів. Як загальносоціальне

явище право є показником досконалості державної політики і державного управління.

Методологія дослідження сучасного державного управління пов'язана з тим, що його правові принципи, форми і методи не можна зрозуміти не дослідивши проблеми правового статусу людини і організації політичної влади. Належність людині прав від народження передбачає захист і забезпечення їх державою, що потребує законодавчого формулювання. Права людини, не закріплені в законодавчих актах (позитивному праві), ускладнюють здійснення державою функції їх охорони та захисту, що актуалізує необхідність їх трансформації у позитивне право. Е.-В. Бьокенфьорде вважає, що інституціоналізації прав людини у демократичній правовій державі на національному рівні є достатньо для їх дотримання. На думку дослідника, права людини відрізняються від інших прав п'ятьма ознаками: універсальністю, моральною значущістю, фундаментальністю, пріоритетністю та абстрактністю і безпосередньо пов'язані з демократією. Як форма держави та врядування демократія є певною формою організації влади, зміст якої полягає у тому, що державна влада як влада, що приймає політичні рішення, виходить з народу як останньої точки та джерела легітимності, а також і те, що народом, тобто громадянами, конститується, легітимізується та контролюється її конкретне здійснення [17].

Демократія є формою самовизначення та самоврядування народу, але вона не є універсальним принципом політичної влади, адже існує безпосередній зв'язок демократії із соціально-культурними, політично-структурними та етичними передумовами. Як форма політичного устрою демократія має гарантувати безпеку, права та свободи людей, будучи не самоціллю, а засобом досягнення мети, формою об'єднання людей, що живуть за певних соціально-культурних та політичних умов. Права людини в умовах демократії характеризуються згадуваною системною взаємозалежністю того, що "на вході" та того, що "на виході": не може бути предметом категоричної вимоги "на вході" певне право людини, якщо його дотримання заважає або ненавмисне ставить під загрозу право "на виході", або досягнення необхідних для людей цілей, здійснення відповідних рішень, співжиття людей на засадах права та свободи. Можливість участі в ухваленні політичних рішень через загальне, рівне та вільне виборче право і засновані на ньому демократичні структури волевиявлення не можуть бути предметом категоричної та універсальної вимоги без врахування подальших результатів, просто виходячи з посилення на людську гідність і право людини.

Визнання прав людини може сприяти встановленню демократії, оскільки воно стимулює вільну суспільну дискусію щодо свободи думки та демократичну тенденцію, націлену на розвиток політичних прав людей як громадян, хоча висновок про те, що демократія є необхідною умовою прав людини є дискусійним. Не варто ототожнювати демократію тільки з поділом влади та контролем над владою, але наявність поділу влади та контролю над владою є необхідною умовою реалізації прав людини. Процеси демократизації державного управління, таким чином, не є апріорною умовою забезпечення прав людини.

На початку ХХІ ст. терористичні атаки 11 вересня 2001 р. на певний час перетворили дискусію про права людини в неконструктивну на фоні необхідності вживати заходи щодо попередження терактів та покарання терористів, що призвело до утиску свобод, посилення підозр, страху, дискримінації та забобонів, як серед урядів, так і серед народів. На сьогодні питання про міру свободи урядів у

запровадженні заходів проти терористів та міру свободи “борців за свободу” не перестали бути актуальними та привертають значну увагу науковців і широкої громадськості.

Сучасна практика державного управління зазнає суттєвих трансформаційних впливів, опосередкованих електронно-обчислювальними технологіями, оцінити які однозначно з огляду дотримання прав людини неможливо. З одного боку, відкритість та прозорість процедур, здійснюваних владними структурами, доступ до публічної інформації тощо є запорукою законності та контрольованості влади громадянським суспільством, свідченням формування вільної, децентралізованої, неієрархічної традиції спілкування громадськості з владою. Водночас, актуалізуються проблеми дотримання прав людини в умовах електронного нагляду, інформаційного навіювання та “зомбування” населення. Неоднозначність впливів інформаційного суспільства та засади протистояння його негативним проявам обумовлюють необхідність теоретико-методологічного умотивування позицій та практики державного управління.

Таким чином, теорія державного управління розробляє комплекс проблем, актуальність яких підтверджена їх суспільною значимістю. Теоретичні дискусії та історичний аналіз не здатні замінити політичні та правові заходи, спрямовані на удосконалення механізмів дотримання та захисту прав людини у випадках, коли вони були порушені. Натомість, подолання суперечності між універсальністю поняття прав людини, специфічністю їх трактування окремими державними структурами, службовими особами, суспільними групами тощо, та їх практичною реалізацією в динаміці державотворення та державного управління, можливе на основі узагальнення історичного досвіду на засадах толерантності й узгодженості теорії та практики дотримання прав людини органами державного управління.

Література

1. Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект / В. М. Козаков // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=229>.
2. Dimock M. Philosophy of Administration [Text] / M. Dimock. — N.-Y. : [s. n.], 1978. — P. 21.
3. Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект...
4. Куц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций [Текст] : в 2 т. / Г. Куц, С. О'Доннел ; пер. с англ. — М. [б. и.] : Инфра-М, 2001. — 680 с.
5. Бергаланфи Л. Общая теория систем – Критический обзор / Л. Бергаланфи // Системные исследования [Текст] : ежегодник. — М. : Наука, 1969. — С. 30—54.
6. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] / И. А. Василенко. — изд. 2-е, перераб. и доп. — М. : Издательская корпорация “Логос”, 2001. — С. 214.
7. Парсонс Т. О структуре социального действия [Текст] / Т. Парсонс. — М. : Академ. проект, 2002. — 880 с.
8. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Антология мировой политической мысли [Текст] : в 5 т. Т. 2. — М. : [б. и.], 1997. — С. 630—642.

9. Там же. — С. 630—642.
10. Мисин Н. Теория социального управления [Текст] / Н. Мисин. — СПб. : [б. и.], 1998. — С. 54.
11. Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта // Социс [Текст]. — 1994. — № 5. — С. 142—147. — (Социологические исследования).
12. Парсонс Т. О структуре социального действия... — 880 с.
13. Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта... — С. 142—147.
14. Гэлбрейт Дж. К. Какова американская модель на самом деле? Мягкие бюджеты и кейнсианская девальвация / Дж. К. Гэлбрейт // Логос [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 13—30.
15. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М. : РАГС, 2003. — С. 232.
16. Осипов Г. Що відбувається з соціологією? // Социс [Текст]. — 1997. — № 5. — С. 13.
17. Бьокенфьорде Е.-В. Чи є демократія необхідною вимогою прав людини? / Е.-В. Бьокенфьорде // Філософія прав людини [Текст] / пер. з нім. ; ред. : Штефан Госепат, Георг Ломанн. — К. : Ніка-Центр, 2008. — С. 168—170.

L. Novak-Kaliayeva

HUMAN RIGHTS AND ACTUAL PROBLEMS OF THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

The current problems of the theory of public administration, including the methodology of theoretical researches that defines a set of methods of cognition and general scientific principles and theories concerning the process of public administration governance, as well as the fulfillment of public administration on the idea of human rights.

Key words: human rights, theory of public administration, methodology, democracy

УДК 314.74:325.54

М. Вербовий

ДОКТРИНАЛЬНІ ЗАСАДИ МІЖНАРОДНОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Подано концентрований аналіз змісту та засад основних концепцій міжнародної міграції. Окреслено дві групи доктрин, що досліджують феномен міграції на мікро- і макрорівні.

Ключові слова: міжнародна міграція, концепції міграції, геоekonomіка.

Домінанта геоekonomіки як нової парадигми сучасного світоустрою заактуалізувала проблему витворення якісно нового інституційного поля глобальної трудової міграції. Незважаючи на зростаючі масштаби цього феномену, сучасні науковці все ще не зуміли створити інтегрованого дослідницького інструментарію, що базувався б на міждисциплінарних підходах. Глобальна трудова міграція одночасно є відображенням різноманітних аспектів суспільного буття: економіки, демографії, соціології, політики, права. Однак, з іншого боку, і це є характерною особливістю для України, аналіз розмірів та тенденції міжнародної міграції робочої сили ускладнений недосконалістю його інформаційного та статистичного забезпечення, відсутністю уніфікованих національних і міжнародних показників, які здебільшого є фрагментарними і залежними від контексту публікацій.

Істотне зростання масштабів міжнародної трудової міграції актуалізує її дослідження як явища, що має суттєвий вплив на розвиток економіки, соціальної сфери, демографії та інших сторін суспільного життя. Традиційний підхід, що на практиці реалізується як прагнення або спроба вирішувати проблеми в окремих сферах суспільного життя, нехтуючи системністю та цілісністю підходів, не може бути ефективним. Тому на шляху вироблення в Україні ефективної стратегії і тактики втручання держави в процес міжнародної трудової міграції, що розвивається досить швидкими темпами, виникає велика потреба поєднання наукових розробок, досліджень і практичних кроків. Має бути реалізованим такий концептуальний підхід, суть якого б полягала в тому, щоб предметом відповідних досліджень стали не лише зміст і особливості формування міжнародного ринку праці. Досить суттєва увага має приділятися аналізу основних елементів міжнародних міграційних процесів, критичному підходу до існуючої практики їх державного регулювання, впливу стану економіки та соціальної сфери на динаміку і обсяги міжнародної трудової міграції в Україні, вивченню та імплементації міжнародного досвіду.

Процес міжнародної трудової міграції в Україні як якісно нове явище є недостатньо дослідженим і потребує особливої уваги з боку вчених і держави. У світовій практиці вже існують достатньо змістовні моделі системного регулювання процесу міждержавної трудової міграції населення. Насамперед, це праці Дж. Борхаса, А. Роя, К. Макконела, Я. Мінсера, Маноло І. Абелі, Дж. Беккера, Дж. Борхаса, Х. Кларка, А. Лаффера, Д. Массея, Дж. Минцера, Л. Саастада, П. Самуельсона, С. Сассена, А. Симмонса, А. Портеса, М. Тодаро, Дж. Харриса та інших.

Вагомий внесок у процес дослідження теорії і практики міжнародної трудової міграції, удосконалення організаційних, економічних та правових важелів її регулювання зробили провідні українські вчені: О. Власюк, В. Геєць, С. Злупко,

А. Кравченко, Е. Лібанова, Ю. Макогон, О. Малиновська, Н. Марченко, А. Мокій, С. Писаренко, О. Позняк, М. Романюк, А. Румянцева, Є. Савельєв, Л. Симів, А. Філіпенко, О. Хомра.

Мета статті – на основі концентрованого аналізу концепцій міжнародної міграції окреслити основні засади методологічного інструментарію дослідження української зовнішньої трудової міграції.

На сьогодні важко визначитися з єдиною теорією міжнародної міграції, оскільки існує ціла низка теорій, що виникли незалежно одна від одної [1 – 19]. Окремо треба зазначити про загальну проблему вивчення єдиного дефінітивного поля дослідження феномена міграції, що вимагає, передусім, створення спеціалізованого наукового центру з досліджень міграційних процесів на міждисциплінарній основі.

Спроби стандартизації у цій сфері, що здійснюються, здебільшого, міжнародними організаціями, такими як Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація праці, Міжнародна організація міграції та Європейською Комісією (зокрема, його органом статистики – Євростатом), не приносять бажаних результатів, тим більше, що вони не є достатньою мірою скоординовані.

Теорії міжнародної міграції умовно можна поділити на дві групи. Перша зосереджується на наукових пошуках першопричин міграції на мікрорівні, тобто особи, сім'ї, домогосподарства. Друга розглядає механізми міграції на макрорівні, де центром уваги стає суспільство загалом, держава або світове співтовариство і відносини між суб'єктами світової економіки та політики.

Найбільш популярними теоретичними моделями пояснення міграції є неокласична макроекономіка, неокласична мікроекономіка, нова економіка міграції, теорія сегментованого ринку праці, теорія світових систем, теорії соціального капіталу та сукупних причинно-наслідкових моделей. Вони не виключають і не заперечують, а доповнюють одна одну. Проте результати та пропозиції, що випливають із перерахованих теорій, хоча і не є кардинально суперечливими, проте призводять до досить різних висновків при формуванні політики. З огляду на це, оцінка існуючих теоретичних схем та вироблення на їх основі єдиної моделі є одним із найважливіших завдань науки.

Спробою поєднати різні підходи вирізняється теорія міграційних систем, де як єдину систему розглядають країну виходу і призначення мігрантів, фактори, що спричиняють переміщення на мікро- і макрорівні, історичне минуле й сьогодення. Таким чином, системний погляд забезпечує різнофакторний і різнорівневий аналіз, вдале поєднання економічного, демографічного, соціологічного, політологічного підходів [20, 21].

Напрямки та обсяг міграційних переміщень підлягають певним законам. Багато вчених свого часу робили спроби сформулювати ці закони. Відомими та до певної міри й досі релевантними є закони Е. Равенштайна, який у 1885 р. емпіричним шляхом проаналізував результати досліджень міграційних процесів до Лондона і до інших міст та визначив 10 загальних правил, характерних для усіх випадків міграції. На основі даних перепису населення в Англії та Уельсі він сформулював у 1889 р. “закони міграції населення”. У концентрованому вигляді ці закони полягали у такому: основна причина міграції населення – кращі економічні умови в іншій місцевості, ніж у тій, де проживає людина; масштаби міграції скорочуються зі збільшенням відстані; міграція частіше відбувається у декілька етапів; міграція населення є двосторонньою; мобільність людей визначається їх

особистісними характеристиками (стать, вік, приналежність до певного соціального класу тощо).

Е. Равенштайн дійшов висновку, що міграцію населення можна пояснити дією так званих “push-pull” чинників: несприятливі умови на одній території (жорстке законодавство, надмірні податки тощо) “виштовхують” людей з їх місця проживання, а сприятливі умови, створені на інших територіях, “притягують” їх. Відповідно, всі чинники, які обумовлюють міграцію, він поділив на внутрішні (чинники виштовхування) та зовнішні (чинники притягання). Відтак саме Е. Равенштайна вважають “засновником” міграційної теорії, незважаючи на те, що певні його правила не витримали перевірки часом. Його концептуальні засади домінували у міграційному дискурсі впродовж майже ста років з часу їх появи. У 40-х рр. ХХ ст. вони стали основою популярних до кінця 60-х рр. ХХ ст. концепцій міграції: гравітаційної моделі, моделі залучення можливостей та проміжних можливостей. Теорія факторів “притягання-виштовхування” стала основою інших, більш пізніх теорій міграції – неокласичної економічної теорії (1962 – 1969 рр.), теорії сегментованого ринку праці (1979 р.) та теорії глобальних систем (1988 р.).

У рамках цієї тенденції 1966 р. Е. Лі сформулював концептуальну основу для опису та аналізу міграції, що до кінця ХХ ст. була певним стандартом для дослідників міграційних процесів. Відповідно до цієї концепції, найбільше впливають на міграцію населення впливають саме внутрішні фактори або фактори виштовхування. Окрім того, Е. Лі встановив, що такі чинники, як відстань, наявність фізичних та політичних бар’єрів можуть не лише стримувати, а навіть запобігати міграції [22].

Теорія неокласичного економічного підходу (Neoclassical Economic Approach Theory) вважається найвідомішою теорією міжнародної міграції, що пояснює явище робочої міграції як результат економічного розвитку. У доктрині, зокрема, як один із основних факторів, окреслено розмір заробітної плати, що відіграє роль ключового чинника виштовхування у регіонах походження мігрантів та тяжіння у регіонах прибуття [23].

Ця теорія охоплює два рівні: на макрорівні (“human capital mode”) вона ґрунтується на висновку, що особа мігрує з метою покращення свого життєвого рівня з надією, що прибутки переважають витрати. Можливість працевлаштування та отримання високих зарплат є ключовим моментом цієї теорії. Мігрант має можливість свідомо врахувати усі потрібні “інвестиції”: транспортні витрати, оплату за проживання, проблеми адаптації на новому місці, психологічне навантаження, пов’язане із пориванням старих та налагодженням нових соціальних відносин.

На макрорівні міграція виникає тоді, коли попит на робочу силу (певних кваліфікацій) перевищує пропозицію. Міграційні потоки прямують із країн менш розвинених, із надлишком робочої сили та низькою зарплатнею до країн із вищим економічним розвитком, із обмеженою кількістю робочої сили та високою зарплатнею. Міграція робочої сили триває доти, доки існує різниця в оплаті праці [24].

До міжнародних міграційних теорій належить також “новий господарсько-економічний підхід до міграції” (“New Household Economics of Migration”). Цей “новий підхід” полягає у тому, що доцільність міграції вирішується у ширшому родинному колі, а не шляхом самостійного прийняття рішення окремою особою. Одні члени родини залишаються вдома на господарстві, інші від’їжджають на заробітки за кордон, де оплата праці вища та умови праці відрізняються від тих, що

вдома. У випадку, коли будь-яка (легальна) діяльність у сфері вітчизняної економіки не приносить родині достатніх прибутків, працюючий за кордоном представник родини повинен їй допомагати [25 – 27].

Наступна теорія “двійчастого/двоєкого ринку праці” (“Dual Labour Market Theory”) зумовлена явищем існування постійного попиту на робочу силу в країнах із розвинутою економікою. Цей попит задовольняється з двох основних джерел (секторів) ринку праці: перший сектор опікується працевлаштуванням кваліфікованих працівників і забезпеченням їх високою платною. Репутація таких іммігрантів серед “чужого” оточення є доволі високою. Другий сектор, на відміну від першого, є менш привабливим, оплата праці тут значно нижча, умови праці та проживання нестабільні але саме цей сектор забезпечує працею більшість іммігрантів.

Таким чином, імміграція визначається “pull” фактором для країни-реципієнта, оскільки там існує хронічна потреба у закордонній робочій силі. Різниця в оплаті праці не є необхідною або визначальною передумовою для виникнення робочої міграції [28].

Згідно з теорією “світових систем” (World Systems Theory), міграційні процеси розвиваються за умов проникнення відносин капіталістичної економіки до інших, некапіталістичних економічних систем. Розвинені країни намагаються отримати більші прибутки за рахунок бідніших країн (їх земельних та природних ресурсів, дешевої сировини та робочої сили). Міжнародний потік робочої сили рухається в одному напрямку з міжнародним потоком товарів та капіталу [29].

Наступна теорія “інституційного підходу” (Institutional Approach Theory) значною мірою сприяє розумінню міграційної поведінки населення, яка формується за умов всебічної підтримки різноманітних урядових та неурядових організацій, юридичних фірм, соціальних служб, гуманітарних організацій, а також мафіозних структур тощо. Чим більшу підтримку має міжнародна міграція від усіх можливих державних та недержавних інституцій, тим більше потік мігрантів стає легалізованим та незалежним від чинників, які здебільшого супроводжують міграційні процеси.

При цьому багато фірм та організацій виникає з метою надання допомоги та підтримки закордонним робітникам, але не без зиску для самих себе. Вони пропонують різноманітні послуги, включно з нелегальними, – допомагають нелегально перетинати кордон, влаштовують фіктивні шлюби між мігрантами та представниками місцевого населення з метою отримання першими можливості легального проживання в країні, займаються підркобою документів та віз тощо. На жаль, саме ці фірми та організації стають “джерелом постачання” більшості потенційних мігрантів [30].

Не менш важлива “мережева теорія” (Network Theory) ґрунтується на міжлюдських стосунках (родинних чи товариських), які так чи інакше об’єднують мігрантів. Співвітчизники, які прибули до “країни призначення” раніше, зменшують ризик переїзду для новоприбулих. Знайомства, домовленості, бажання допомогти своїм країянам – усі прояви підтримки міжособистісних стосунків сприяють збільшенню потоку потенційних мігрантів, полегшують їх працевлаштування та допомагають пристосуватися до нових умов проживання [31].

Усі перелічені теорії міжнародної робочої міграції виникали у середовищі західних країн незалежно одна від одної. Вони лише констатують певну реальність,

окремий аспект міграційного процесу, але жодна з них не в змозі пояснити, узагальнити або деталізувати таке складне соціальне явище, яким є міграція.

Сучасна трудова міграція українців багато у чому подібна до інших міжнародних міграцій. Теорія “Neoclassical Economic Approach” може бути застосована для аналізу трудової міграції громадян України. Прикладом можуть бути не тільки країни Західної Європи, але й деякі країни Центральної Європи, зокрема Польща та Чехія, що відносно швидко та безболісно прийшли до ринкових відносин в економіці. Життєвий рівень її громадян є порівняно високим, оплата праці у декілька разів перевищує відповідні показники для України. Можливість працевлаштування та отримання доброї зарплатні є вирішальним фактором для трудових мігрантів.

Теорія “New Household Economics of Migration” також може бути застосованою до вивчення середовища українських заробітчан. Родина, що висилає свого “представника” на заробітки за кордон, сподівається уникнути таким чином економічної та соціальної деградації.

“Network Theory”, що пояснює явище міграції встановленням міжособистісних стосунків, набуває особливого значення саме для української трудової міграції. У середньому понад 80% опитаних хотіли б запросити на заробітки до країн ЄС своїх рідних чи близьких знайомих [32].

“Institutional Theory” наголошує на ролі урядових, громадських, добровільних інституцій у підтримці міграційних процесів. Часто українські громадяни намагаються забезпечити собі умови праці та проживання в європейських державах заздалегідь, через мережу відповідних державних та приватних організацій та агенцій.

Огляд праць українських науковців, присвячених дослідженням міжнародної міграції, доводить, що на цьому шляху зроблено важливі кроки. Протягом останнього десятиліття підготовлено низку монографій, статей, інформаційно-аналітичних видань. Міграційній проблематиці присвячували свої праці юристи, економісти, соціологи, історики, теоретики й практики державного управління. Найбільш ґрунтовно вивчалися проблеми репатріації в Україну, зокрема раніше депортованих за національною ознакою, трудової міграції громадян за кордон, надання притулку, запобігання нелегальній міграції та торгівлі людьми. Оскільки міграційна ситуація зазнавала постійних змін, увага дослідників приділялася переважно накопиченню емпіричного матеріалу. Водночас теоретико-методологічним питанням приділялося менше уваги. Актуальними залишаються завдання теоретичного осмислення міграційних процесів, дослідження управління міграціями, пошуки шляхів його оптимізації, максимального використання можливих вигод та мінімізації негативних наслідків. Найбільш продуктивною, на нашу думку, інструментальною базою такого осмислення є економічна доктрина неінституціоналізму, що містить міждисциплінарні підходи та синергетичний потенціал, властивий усім відомим концепціям міжнародної трудової міграції.

Література

1. Brettell C. Migration Theory: Talking Across Disciplines [Text] / Brettell C., Hollifield J. F. — N.-Y. : Routledge, 2007. — 304 p.
2. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи [Текст] / за ред. О. В. Позняка. — Умань : [б. в.], 2007. — 276 с.

3. Rotte P. The Effects of Development on Migration: Theoretical Issues and New Empirical Evidence II IZA / Rotte P., Vogler M. // Discussion Papers [Text]. — 1999. — No 46. — June 11.
4. Martin P. Highly Skilled Labor Migration: Sharing the Benefits II International Institute for Labor Studies [Text] / Martin P. — Geneva : [s. n.], 2003. — May. — P. 12.
5. Dustmann C. Economic Aspects of Migration II IZA / Dustmann C., Fabbri F. // Discussion Paper [Text]. — 2001. — September 24.
6. Wickramaseka P. Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation II International Labor Office / Wickramaseka P. // International Migration Programme [Text]. — Geneva : [s. n.], 2001. — 32 p.
7. Fakiolas R. The Economic Effects of Migration II IZA / Fakiolas R. // Discussion Paper [Text]. — 2001. — September 24.
8. Borjas G. The Economics of Immigration / Borjas G. // Journal of Economic Literature [Text]. — 1994. — Dec. — Vol. 32. — No. 4. — P. 1667—1717.
9. Borjas G. The Economic Benefits from Immigration / Borjas G. // The Journal of Economic Perspectives [Text]. — 1995. — Spring. — Vol. 9. — No. 2. — P. 3—22.
10. Friedberg R. The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth / Friedberg R., Hunt J. // The Journal of Economic Perspectives [Text]. — 1995. — Spring. — Vol. 9. — No. 2. — P. 23—44.
11. Sjaastad L. The Cost and Returns of Human Migration / Sjaastad L. // The Journal of Political Economy [Text]. — 1962. — Oct. — Vol. 70. — No 5. — P. 2. — P. 80—93.
12. Isbister J. The Immigration: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration / Isbister J. // Population and Development Review [Text]. — 1998. — Sep. — Vol. 24. — No 3. — P. 636, 637.
13. Dijk J. The Consequences of International Labor Migration for the Regional Labor Market: Theory, Methodology, Dutch Experience / Dijk J., Folmer H. // The Review of Economic and Statistics [Text]. — 1986. — Feb. — Vol. 68. — No 1. — P. 74—83.
14. Solimano A. International Migration and the Global Economic / Solimano A. // Order: an Overview [Text]. — 2001. — November. — P. 2.
15. Drinkwater S. The Economics Impact of Migration: A Survey II Second Work-shop of the Fifth Framework Programme Project “European Enlargement: The Impact of East-West Migration on Growth and Employment” [Text] / Drinkwater S., Levine P., Lotti E. [and so on]. — Vienna : [s. n.], 2002. — 51 p.
16. Coppel J. Trends in Immigration and Economic Consequences / Coppel J., Dumont J-C, Visco I. // Economics Department Working Papers [Text]. — 2001. — № 284. — 32 p.
17. World Economic and Social Survey Economic // Impacts of International Migration [Text]. — 2004. — P. 95—126.
18. In-depth studies on migration in Central and Eastern Europe: the Case of Ukraine [Text] / T. Freika, O. Malynovska, N. Marchenko [and so on] ; ed. by T. Freika, M. Okolski, K. Sword. — N.-Y. ; Geneva : United Nations, 1999. — 146 p.
19. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями [Текст] : монографія / О. А. Малиновська. — К. : НАДУ, 2004. — 123 с.
20. In-depth studies on migration in Central and Eastern Europe: the Case of Ukraine... — 146 p.
21. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями... — 123 с.

22. Brettell C. Migration Theory: Talking Across Disciplines... — P. 12—25.
23. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи... — 276 с.
24. Там само. — С. 16.
25. Fakiolas R. The Economic Effects of Migration II IZA...
26. Borjas G. The Economics of Immigration... — P. 1667—1717.
27. Borjas G. The Economic Benefits from Immigration... — P. 3—22.
28. Brettell C. Migration Theory: Talking Across Disciplines... — P. 32—35.
29. World Economic and Social Survey Economic... — P. 95—126.
30. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями... — С. 43.
31. In-depth studies on migration in Central and Eastern Europe: the Case of Ukraine... — P. 96, 97.
32. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями... — С. 67.

M. Verbovyi

THE DOCTRINE PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LABOUR MIGRATION

The concentrated analysis of the maintenance and principles of basic conceptions of the international migration is given. Two groups of doctrines which research the phenomenon of migration on micro- and macrolevels are outlined.

Key words: international migration, conceptions of migration, geo-economics.

УДК 342.8:324(477)

М. Наход

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Проаналізовано становлення та реформування виборчої системи для обрання складу українського парламенту за період незалежності Української держави. Визначено проблеми та недоліки кожного етапу розвитку виборчої системи. Виявлено окремі тенденції та можливості для запобігання негативних наслідків при впровадженні нових виборчих систем.

Ключові слова: виборча система, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, змішана паралельна виборча система, закриті партійні списки, виборчий бар'єр.

Становлення та реформування виборчих систем в Україні, що відбувається як перманентний політико-правовий процес, привертає до себе особливу увагу як фахівців – науковців, політиків, експертів, так і виборців загалом. Виборча система має суттєвий вплив на різні сфери життя суспільства. Від неї залежить формування стабільної партійної системи, парламенту, уряду, місцевих органів державної влади. Вона суттєво впливає і на організацію виборчого процесу, поведінку політичних партій, членів представницьких органів та кандидатів на виборні посади.

В Україні реформування виборчої системи уже традиційно базується на методі “спроб та помилок”, а не на наукових та практичних висновках. Жодна з виборчих систем, що функціонували на виборах українського парламенту, не використовувались більше двох виборчих циклів поспіль. Змішана паралельна виборча системи та пропорційна система закритих партійних списків зазнали суттєвої критики за період їх застосування.

Додаткової актуальності вивчення різних аспектів виборчої системи у вітчизняному політичному дискурсі набуває з огляду на те, що у 2012 р. мають відбутись чергові вибори депутатського корпусу українського парламенту, а правила проведення цих виборів ще знаходяться у стадії розробки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що проблемі становлення та реформування виборчої системи України присвячено низку досліджень вітчизняних вчених та практиків. Питанням аналізу виборчої системи присвячено наукові праці вітчизняних науковців: О. Мазура, Б. Райковського, А. Романюк, С. Рябова, О. Пухкала, М. Росенко, В. Чумака. Вивченню законодавчої бази, та узагальненню наслідків реалізації вітчизняних виборчих законів приділено увагу у роботах експертів із виборчого права, а саме Н. Богашевої, Я. Давидовича, Ю. Ключковського, Д. Ковриженка, В. Ковтунця, С. Конончук, І. Поліщука, Є. Радченка, М. Рябця, М. Ставнійчук, А. Ткачука, В. Шаповала.

Проте цілісному узагальненню положень Конституції, законів України та законопроектів, рішень Конституційного Суду України, впливу критеріїв розробки виборчих систем на практичну законотворчу діяльність присвячено недостатньо уваги у роботах вітчизняних дослідників.

Метою статті є аналіз становлення та реформування виборчої системи для обрання складу українського парламенту за період незалежності з метою напрацювання оптимальної виборчої системи для проведення демократичних виборів до українського парламенту у майбутньому. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) визначити проблеми та недоліки кожного етапу розвитку виборчої системи; 2) виявити тенденції та можливості для запобігання негативним наслідкам при впровадженні нових виборчих систем.

Для розуміння еволюції виборчої системи України та пов'язаних із цим механізмів реалізації основних принципів виборчого права необхідно проаналізувати весь шлях розвитку інституту виборів до Верховної Ради у сучасній незалежній Україні.

Початковим етапом становлення українського виборчого права та реформування виборчих систем є прийняття Закону України “Про вибори народних депутатів України” у 1993 р., який мав регулювати проведення парламентських виборів у 1994 р. Відповідно до цього закону продовжувала діяти мажоритарна виборча система з голосуванням у два тури, яка діяла на виборах до Верховної Ради УРСР у 1989 р.

Якщо виборчий закон 1989 р. можна назвати “непартійним” (оскільки він не передбачав участі партій як суб'єктів виборчого процесу), то головною рисою першого в незалежній Україні виборчого закону 1993 р. стало його відверто “антипартійне” спрямування, дискримінаційне щодо політичних партій, що почали тоді швидко виникати [1]. Щоправда, не маючи можливості ігнорувати їх реальне існування, закон вперше декларував роль політичних партій у процесі висування кандидатів та громадського контролю за виборами. Проте він максимально ускладнював участь партій у всіх виборчих процедурах порівняно з іншими суб'єктами висування кандидатів. Висування кандидатів було дуже громіздким для політичних партій та максимально спрощеним для інших суб'єктів висування (громадян або трудових колективів). Зокрема, партія, що вже була зареєстрована Міністерством юстиції України, мала пройти повторну реєстрацію у Центральній виборчій комісії (у якій їй могли відмовити), провести конференцію (збори) обласної організації та подати список не менше 100 членів обласної організації із зазначенням дати народження, домашньої адреси, серії і номера паспорта [2].

Зміни у виборчій системі, передбачені Законом 1993 р., мали катастрофічні наслідки для формування складу Парламенту України. По-перше, був збережений 50-відсотковий поріг участі виборців для визнання виборів такими, що відбулися. По-друге, мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням у два тури була дискримінаційною щодо до певних кандидатів через те, що обраним в одномандатному виборчому окрузі вважався кандидат, який отримував абсолютну більшість голосів, зокрема і в другому турі. Кандидат, не обраний на чергових виборах, втрачав право балотуватися на повторних виборах у цьому ж окрузі [3].

Як результат, волевиявлення невеликої кількості виборців (інколи менше ніж 10%), які проголосували в другому турі проти обох кандидатів, було вирішальним і спричиняло безрезультативність виборів. Проведення повторних виборів за участю менш популярних кандидатів спричиняло наростання апатії виборців, що призводило до низької їх явки. Як наслідок, декілька округів так і не отримали свого представництва протягом усього другого скликання Верховної Ради України [4].

Унаслідок застосування такої виборчої системи Верховна Рада України другого скликання розпочала роботу, маючи лише трохи більше від двох третин

свого конституційного складу, і до кінця скликання жодного дня не працювала у повному складі. За даними А. Ткачука, у сімдесят одному окрузі з тих, де не було обрано депутатів, кандидат-переможець набрав понад 47% голосів (а інколи і 49,7%), однак менше від 50%, а ще декілька десятків округів показали дещо нижчий результат переможця [5]. Таким чином, саме через недоліки виборчої системи Верховна Рада України не могла працювати у повному конституційному складі.

Прийняття Конституції України 1996 р. стало важливим етапом у розвитку і становлення українського виборчого законодавства. Основний Закон в редакції 1996 р. не містив вказівок на виборчу систему, яка повинна застосовуватися на тих чи інших виборах, залишаючи це предметом регулювання виборчих законів [6]. Але вже Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 08.12.2004 р. мав дещо інший підхід та містив згадування про пропорційну виборчу систему [7]. Проте, відповідно до рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р., відбулось повернення до тексту Конституції у редакції 1996 р., а питання виборчої системи знову було віднесене до регулювання на рівні законів [8].

Виборча система, введена в дію після прийняття Конституції України Законом 1997 р., відійшла від ідеї абсолютної більшості та порогу участі виборців, проте їй була притаманна компромісність.

Застосована на виборах 1998 р. (та з окремими змінами на виборах 2002 р.) виборча система була змішаною паралельною: половина складу Верховної Ради України обиралася за пропорційною системою голосування за партійними списками, інша половина – за мажоритарною системою відносної більшості.

Основним позитивом пропорційної складової була простота, спричинена прагненням зробити спосіб отримання мандатів зрозумілим практично кожному виборцю. Вибори проводилися в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, з єдиним списком кандидатів від кожної партії (блоку) і з голосуванням лише за список загалом. Встановлювався 4% виборчий бар’єр від кількості виборців, що взяли участь у голосуванні для участі у розподілі мандатів за пропорційною системою. Спочатку змішана виборча система не викликала непорозумінь і була сприйнята як справедлива, але пізніше з’явилась низка її недоліків (на які вказано далі).

Застосування пропорційної складової повинно було забезпечити структурування політичного спектру України, а єдиного округу і єдиного списку – мало на меті стимулювати розвиток загальнонаціональних (а не регіональних) партій, а також сприяти об’єднанню українського суспільства. Такі цілі здебільшого були досягнуті: за пропорційною складовою до парламенту пройшли вісім партій та блоків у 1998 р., шість – у 2002 р. і по п’ять – у 2006 і 2007 рр.

Мажоритарна складова виборчої системи 1998 і 2002 рр. базувалася на мажоритарній системі відносної більшості. Такий підхід спрощував виборчий процес, давав змогу провести результативні вибори в один тур та забезпечити зв’язок виборців не лише з партіями та блоками, а також з конкретними депутатами, що представляли певну територію.

Особливістю виборів 1998 р. порівняно з наступними виборами (2002 р.), стала можливість кандидатів балотуватися одночасно за списком однієї з партій (блоків) та в одномандатному окрузі. Конституційний Суд України своїм Рішенням від 26.02.1998 р. визнав такі положення закону неконституційними, однак водночас вказав, що це рішення не поширюється на вибори 1998 р. [9].

Доцільно зауважити, що суто механічне поєднання двох виборчих систем виявило певні суперечності. За пропорційною складовою обиралися кандидати від політичних партій та їх блоків, а за мажоритарною складовою переважну кількість місць отримали формально “незалежні” кандидати, які по суті були представниками так званої “партії влади”. Саме тому, на нашу думку, змішана паралельна виборча система не досягла однієї з основних своїх цілей – політичного структурування парламенту. Результати виборів у мажоритарних округах кардинально деформували підсумки голосування щодо політичних партій і блоків за пропорційною складовою. Особливо чітко ця тенденція проявилась за результатами виборів 2002 р., коли провладний виборчий блок “За Єдину Україну”, отримавши за пропорційною складовою 35 мандатів, а у мажоритарних округах – 66, сформував фракцію у парламенті чисельністю 175 народних депутатів [10, 11].

Неможливість досягти політичного структурування парламенту стала причиною намагань напередодні виборів 2002 р. змінити виборчу систему. Проте ці спроби зіштовхнулися з жорсткою протидією, насамперед з боку тодішнього Президента України.

Дискусії навколо виборчої системи відновилися у зв’язку з постійними намаганнями певних політичних сил внести зміни до Конституції України, спрямовані на зміну форми державного правління. Підсумком чергового політичного компромісу стали окремі позиції у Законі “Про внесення змін до Конституції України” від 08.12.2004 р., які стосувались виборів народних депутатів України. Зокрема, прикінцеві та перехідні положення цього закону передбачали проведення чергових виборів до Верховної Ради України 2006 р. за пропорційною виборчою системою [12].

Пропорційна система з закритим списком кандидатів вже на етапі запровадження зазнала суттєвої критики через те, що вона деперсоніфікувала здійснення вибору виборцями та порушувала зв’язок депутатів із виборцями [13]. На дискримінацію невеликих регіональних політичних сил спрямовувалось запровадження єдиного загальнонаціонального списку, хоча обговорювались варіанти з використанням регіональних партійних списків. Така дискримінація щоправда дещо пом’якшувалась зниженням прохідного бар’єру до 3%.

Унаслідок проведеної реформи, вибори народних депутатів 2006 р. вперше в Україні проводились на засадах пропорційної виборчої системи із загальнонаціональними закритими виборчими списками у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Як наслідок, у 2006 р. до Верховної Ради України були обрані народні депутати, які були представниками п’яти суб’єктів виборчого процесу.

Ця ж виборча система застосовувалась і на дострокових парламентських виборах 30 вересня 2007 р. без жодних змін. Суттєвих відмінностей у структуруванні Верховної Ради України за результатами виборів не сталося.

На нашу думку, проведення виборів народних депутатів за пропорційною системою закритих партійних списків у 2006 і 2007 рр., окрім уже зазначених проблем, спричинило і низку інших. По-перше, зростання ролі політичних партій у житті держави та суспільства призвело до того, що центром прийняття ключових рішень для політичних сил і депутатів безпосередньо стали центральні органи партій, які часто були відірваними від проблем виборців.

По-друге, система закритих списків обмежила можливість доступу виборців до інформації про конкретних осіб, за яких вони віддавали свої голоси. Підтримка

списків більшості провідних українських партій фактично стала голосуванням за бренд або за лідера, а не за інших осіб присутніх у виборчих списках, які реально могли б сприяти вирішенню проблем місцевого значення. Це привело до того, що чимало людей потрапили до парламенту, щоб захищати свої інтереси, а не розробляти та реалізовувати політику відповідно до волевиявлення виборців.

У багатьох країнах варіант пропорційної системи із закритими списками, який застосовувався в Україні, вважається дискримінаційним. І дискримінованими є саме виборці, які, окрім опускання бюлетенів у скриньку, не мають жодних прав. Вважається, що пропорційна система із закритими списками ефективно діє лише в трьох видах країн: по-перше, у країнах, національний склад населення яких на 90% однорідний, де немає інших причин для дебатів, крім економічних; по-друге, в країнах, що знаходяться у стані війни; по-третє, у малих за розміром країнах. Це означає, що Україна обрала не зовсім адекватний її умовам варіант виборчої системи [14].

По-третє, очевидними стали обмеження безпосереднього зв'язку народних депутатів із населенням. Пропорційна система призвела до знищення традиційних форм комунікацій депутатів із виборцями та заклала механізм безвідповідальності значної кількості депутатів.

По-четверте, передбачене пропорційною системою голосування “у цілому” за величезні списки з 450 кандидатів, дуже ускладнювало партіям формування цих списків. Навіть переможці виборів 2006 р. визнавали, що після 150 місця вони не дуже ретельно підходили до того, хто внесений до їхніх партійних списків [15].

По-п'яте, формування складу виборчих комісій суб'єктами виборчого процесу створило дещо парадоксальну ситуацію, коли представники одного і того ж суб'єкта одночасно були і тими, хто обирається, і тими, хто організовує та проводить вибори, зокрема здійснює підрахунок голосів виборців. Основний аргумент законодавців на користь такої позиції виглядав логічно – це здійснення контролю в межах виборчої комісії одного члена комісії іншим. Але водночас, навіть при здійсненні такого контролю, кожен із членів комісії фактично захищав права того суб'єкта, який вніс його кандидатуру. Хоча ні за законом, ні за елементарною логікою член виборчої комісії не вправі і не повинен відстоювати інтереси тієї чи іншої партії, здійснюючи свої повноваження [16]. Така логіка формування виборчих комісій також має місце в усталених та нових демократіях, проте у цих країнах значно нижчий рівень зловживань на рівні членів виборчих комісій.

По-шосте, запровадження пропорційної виборчої системи із закритими списками сприяло обмеженню можливостей виходу на загальнонаціональний рівень нових активних особистостей із регіонів і посиленню ролі політиків із столиці [17].

Враховуючи перелічені зауваження, пропорційна виборча система для обрання народних депутатів України створила низку проблем, які були відсутні за мажоритарної виборчої системи, оскільки при її впровадженні були проігноровані критерії розробки і впровадження та вимоги двох видів. По-перше, об'єктивні вимоги – забезпечення здійснення народом свого права на управління державними справами через обраних представників. По-друге, суб'єктивні вимоги – тип виборчої системи має відповідати інтересам принаймні більшості виборців [18].

На сьогодні існує низка підходів до вирішення зазначених проблем як шляхом вдосконалення виборчої системи, так і за допомогою корегування окремих процедур із управління виборчим процесом. Але в умовах, коли відбулось повернення до редакції Конституції зрзка 1996 р., можна припустити, що найближчим часом

матиме місце не реформування пропорційної виборчої системи, зокрема в напрямку запровадження відкритих партійних списків, а відбудуться радикальніші зміни у цій сфері [19].

Після фактичної апробації змішаної виборчої системи на місцевих виборах 2010 р. виникли припущення щодо повернення до застосовуваної у 1998 та 2002 рр. змішаної паралельної виборчої системи, яка знайома українському виборцю та частково вирішує проблеми, які виникли з застосуванням чистої пропорційної виборчої системи закритих списків у 2006 і 2007 рр. Частковим підтвердженням цьому було створення (відповідно до Указу Президента від 02.11.2010 р.) Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, яка отримала мандат на розробку нової законодавчої бази для виборів народних депутатів України у 2012 р. [20].

За результатами роботи цієї робочої групи громадськості був презентований технічний варіант проекту закону “Про вибори народних депутатів України”, який передбачав запровадження змішаної паралельної виборчої системи, заборону участі у виборах виборчих блоків та 5% прохідний бар’єр для участі у розподілі мандатів за пропорційною складовою [21].

Попри недоліки пропорційної виборчої системи, змішана виборча система, до якої прихильні розробники законопроекту, є ще менш справедливою та значно більш уразливою для маніпуляцій і фальсифікацій [22]. На думку експертів провідних українських аналітичних центрів, що об’єднались у Громадський консорціум виборчих ініціатив, а також на нашу думку, наслідки повернення до змішаної виборчої системи мало чим відрізнятимуться від негативів, спричинених нею у 1998 та 2002 рр. [23].

Це, насамперед, наслідки інституційного спрямування: низька політична структурованість парламенту; втрата великої кількості голосів виборців за рахунок “змарнованих” голосів виборців у мажоритарних округах та спотворення волевиявлення виборців через фальсифікації на місцевому рівні; послаблення партійних структур та осередків; низька легітимність і репрезентативність представницького органу. Застосування п’ятивідсоткового прохідного бар’єру може призвести до формування двопартійної структури парламенту та гальмування еволюції партійної системи України [24].

По-друге, це наслідки політичного спрямування. Унаслідок застосування незаконного впливу на виборців, так званого “адміністративного ресурсу”, в одномандатних виборчих округах провладні партії можуть отримати значно більше мандатів, ніж отримали б за умов застосування пропорційної системи із закритими списками, що підтвердили результати парламентських виборів 2002 р. Змішана система також не вирішує проблему слабкості внутрішньопартійної демократії (оскільки половина депутатів все одно обиратиметься за пропорційною системою із голосуванням за закриті списки), створює умови для активізації процесу міжфракційних переходів, ставить депутатів, обраних за різними її складовими, у нерівне становище (зокрема, в процесі взаємодії з виборцями) [25].

Доцільно також відзначити, що запропонований Робочою групою варіант змішаної системи застосовується лише в поодиноких країнах Європи (Литва, частково Грузія), водночас у більшості європейських держав поширеними є різні варіанти пропорційних систем. Тому ідею повернення саме до цієї виборчої системи ми вважаємо досить суперечливою.

Висновки

В Україні за період незалежності відбулась досить радикальна зміна виборчої системи для обрання депутатів Верховної Ради України. Від функціонування мажоритарної системи у 90-х рр. ХХ ст. Україна поступово перейшла до змішаної системи, а пізніше – до пропорційної з голосуванням за закритими партійними списками. Процес змін триває і на сьогодні, проте зараз він є зворотнім – відбувається перехід від пропорційної системи до змішаної. Пропорційна виборча система, що застосовувалась у 2006 та 2007 рр., на парламентських виборах зазнала нищівної критики і зумовила низку проблем, основними серед яких є втрата зв'язку обраних депутатів із виборцями та збільшення впливу на парламент обмеженого кола осіб – лідерів парламентських партій.

Також в ході постійних експериментів із реформуванням виборчих систем в Україні стали чітко проявлятися системні проблеми характерні для цього процесу. До таких, на нашу думку, належать: ігнорування критеріїв та факторів розробки та впровадження виборчих систем, кулуарне (закрите) спрямування та ігнорування інтересів більшості виборців при підготовці національного виборчого законодавства.

Узагальнення теоретичних напрацювань та подальший аналіз виборчих систем, їх основних компонентів має значну перспективу, оскільки дає можливість проектування сучасних науково-практичних розробок на українські політичні реалії. На основі досліджень виборчого законодавства та практики його застосування, можна уникнути типових помилок при розробці та реформуванні виборчих систем, змоделювати можливі наслідки та результати такого реформування.

Література

1. Про вибори народних депутатів Української РСР [Електронний ресурс] : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки : прийнятий Верховною Радою Української РСР 27 жовтня 1989 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=8304-11>.
2. Богашева Н. В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989 – 2006 роки) [Текст] / Богашева Н. В., Ключковський Ю. Б., Колісецька Л. В. — К : ПЦ “Фоліант”, 2006. — С. 9.
3. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : Закон України, прийнятий Верховною Радою України 18 листопада 1993 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3623-12>.
4. Богашева Н. В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989 – 2006 роки)... — С. 10.
5. Ткачук А. Скільки коштує недосконале законодавство? / А. Ткачук // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні [Текст]. — 1994. — Вип. 3 (8). — С. 63.
6. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
7. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : Закон України : прийнятий Верховною Радою України 8 грудня 2004 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2222-15>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України”

№ 2222-IV від 08.12.2004 р. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України), прийняте Конституційним Судом України 30 вересня 2010 року [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10>.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про вибори народних депутатів України” (справа про вибори народних депутатів України) : прийняте Конституційним Судом України 26 лютого 1998 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v001p710-98>.

10. Рябець М. Вибори до Верховної Ради України 2002 року [Текст] : інформ.-аналіт. вид. / М. М. Рябець. — К. : ЦВК, 2002. — 676 с.

11. Стенограма засідань Верховної Ради України від 15.05.2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/skl4/1session/STENOGR/15050201_03.htm.

12. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : Закон України : прийнятий Верховною Радою України 8 грудня 2004 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2222-15>.

13. Богашева Н. В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989 – 2006 роки)... — С. 15.

14. Романюк А. Оцінка переваг і проблем пропорційної виборчої системи на прикладі країн Західної Європи та у світлі парламентських виборів в Україні у 2006 році / А. Романюк // Вибори та демократія [Текст]. — 2006. — № 3 (9). — С. 8.

15. Ключковський Ю. Потреба зміни виборчої системи / Ю. Ключковський // Вибори та демократія [Текст]. — 2007. — № 2 (12). — С. 8.

16. Давидович Я. Досвід застосування пропорційної виборчої системи в Україні / Я. Давидович // Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні: доповіді, виступи [Текст] : матер. кругл. стол. — К. : ПЦ “Фоліант”, 2007. — С. 37.

17. Романюк А. Оцінка переваг і проблем пропорційної виборчої системи на прикладі країн Західної Європи та у світлі парламентських виборів в Україні у 2006 році... — С. 8.

18. Ковтунець В. Створені передумови для згортання демократії / В. Ковтунець // Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні: доповіді, виступи [Текст] : матер. кругл. стол. — К. : ПЦ “Фоліант”, 2007. — С. 109—111.

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” № 2222-IV від 08.12.2004 р. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)...

20. Про утворення робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1004/2010 від 02.11.2010 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12434.html>.

21. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : проект закону України від 27.05.2011 р. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/35372>.

22. Чумак В. Вгору по драбині, що веде донизу... Про деградацію виборчої системи в Україні / Чумак В. // Дзеркало тижня. Україна [Електронний ресурс]. — 2011. — № 20. — Режим доступу : <http://dt.ua/articles/82183>.

23. Інформаційні матеріали Лабораторії законодавчих ініціатив до 7-го міжнародного форуму “Київський діалог” на тему “Вибори – Партії – Політичні рухи” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://parlament.org.ua/upload/docs/KD-7%28ALI%29.pdf>.

24. Чумак В. Вгору по драбині, що веде донизу... Про деградацію виборчої системи в Україні...

25. Ковриженко Д. Сила і слабкість майбутнього виборчого законодавства [Електронний ресурс] / Д. Ковриженко. — Режим доступу : <http://novaukraina.org/news/urn:news:112ED1A>.

M. Nakhod

THE PROBLEMS OF FORMATION AND REFORMATION OF ELECTORAL SYSTEM FOR THE ELECTIONS OF DEPUTIES OF UKRAINE

The electoral system formation and reformation for the election of Ukrainian parliament in the period of independence is analyzed. The problems and disadvantages of every stage of the development of the electoral system are determined. Tendencies and possibilities for the prevention of negative consequences at introduction of the new electoral systems are found out.

Key words: electoral system, proportional representation system, majority system, mixed parallel system, closed party lists, electoral threshold.

УДК 352.075:636/639:94(477)

**І. Дробот,
О. Проців**

РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ МИСЛИВСТВА У ГАЛИЧИНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто роль первинного суб'єкта здійснення місцевого самоврядування – гміни – у державному регулюванні мисливства Галичини. Проаналізовано процес формування мисливського законодавства щодо повноважень гмін із організації, функціонування та розвитку мисливського господарства.

Ключові слова: мисливство, гміна, повіт, Галичина, регулювання, дичина, полювання.

Актуальність теми державного регулювання мисливства у Галичині середини XVIII – третини XX ст. полягає в тому, що у цьому часовому періоді вона входила до складу різних за державним ладом та устроєм державних утворень і використовувала різні підходи щодо організації цієї галузі національної економіки. Досвід з організації, функціонування і розвитку мисливства в Галичині може бути придатним для його формування в умовах сучасної України.

В Галичині середини XVIII – третини XX ст. мисливство відносилось до одного з бюджетонаповнюючих чинників економіки. З огляду на це, з боку держави та місцевих органів публічної влади питанням його організації, функціонування і розвитку надавалась значна увага. Законодавством унормовувалась організація мисливського господарства, добування дичини, видача мисливських білетів, права на полювання, відшкодування збитків, оплата податку за ведення мисливства, тощо. Значна роль в організації мисливства відводилась місцевому самоврядуванню, зокрема первинним суб'єктам його здійснення – гмінам.

Проблема формування мисливства як галузі національної економіки досліджується в працях низки зарубіжних та вітчизняних авторів. Зокрема, історичний аспект питання державного регулювання мисливства розглядають С. Крогульський, С. Лобось, Ю. Ейсмонд, Ф. Рожинський, Е. Шехтель та інші. Дослідження проблем державного регулювання мисливства в умовах сучасної України проводять О. Буджак, П. Хоєцький, М. Шадура та інші. Водночас наукові доробки щодо ролі та функцій органів місцевого самоврядування у регулюванні цієї галузі майже відсутні.

Метою публікації є встановлення ролі та виявлення функцій первинних суб'єктів здійснення місцевого самоврядування в організації мисливства у Галичині середини XVIII – третини XX ст. Для досягнення поставленої мети визначені такі завдання: проаналізувати роль гмін у здійсненні державного регулювання мисливства Галичини; встановити функції гмін в організації, функціонуванні та розвитку мисливства Галичини середини XVIII – третини XX ст.

Аналіз історичної літератури та нормативно-правових джерел вказують на те, що державне регулювання галузі мисливства у Галичині упродовж зазначеного періоду здійснювалось через поєднання зусиль держави та місцевих громад. В

основу цього поєднання покладались підходи з розподілу повноважень, які здійснювались на принципах субсидіарності. Зокрема, патентом Галицького намісництва від 1786 р., на гміни покладались повноваження щодо регулювання чисельності хижаків. Зазначеним патентом обумовлювалось, що гміни повинні організовувати облави на хижих звірів у межах своєї компетенції. Якщо ж їхньої компетенції недостатньо, вони зобов'язані були звертатись за допомогою до державної повітової влади [1].

На гміни покладалось також врегулювання організаційних і навіть фінансових питань, пов'язаних із мисливством. Зокрема, п. 5 австрійського цісарського патенту від 07.03.1849 р. передбачалось, що землі площею менш як 200 моргів гміна повинна була віддати в оренду або утримувати професійних мисливців для організації полювання на ній. Що ж до фінансових питань, то в обов'язки гміни входив розподіл доходу між власниками земельних ділянок, від здачі права полювання в оренду, або від продажу добутої дичини [2].

На аналогічних засадах формувалось і реалізовувалось й рибацьке законодавство. Воно було прийняте 31.10.1887 р. Згідно з цим законодавством, ловити рибу можна було з дозволу гміни або власника земельної ділянки, на якій протікає річка. Водночас, вилов риби власником земельної ділянки або гміною можна було здійснювати лише за умови отримання відповідного дозволу в місцевих органах виконавчої влади [3].

Втім, повноваження органів місцевого самоврядування щодо організації та розвитку мисливства, за різних причин, та переважно за причин, пов'язаних зі зміною підлеглості Галичини, піддавались змінам. Так, згідно зі змінами у мисливському законодавстві, що відбулись у 1897 р., повноваження гміни щодо організації мисливських господарств у Галичині значно звузились і зводились до процесу подань повітській владі пропозицій щодо створення мисливських ревірів. Ці подання були формальною підставою для винесення упродовж встановленого терміну рішення повітової влади.

Більше повноважень мали міста, які організовували свою життєдіяльність на основі власних статутів, а також ті 30 міст, в яких організація життєдіяльності обумовлювалась законом "Про гміни" від 13.03.1889 р. У цих містах магістрати мали право самостійно проводити аукціон на оренду права полювання. Їм також надавалось право самостійно визначати мисливські ревіри, терміни оренди мисливських ревірів, величину застави, початкову ціну, час та місце проведення аукціону тощо [4].

Передбачалось у мисливському законодавстві й делегування повноважень місцевих органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Зокрема, розпорядженням Галицького намісництва № 2943 від 01.04.1898 р., виданого на виконання мисливського закону від 5 березня 1897 р., староствам дозволялось делегувати свої повноваження з проведення аукціону керівнику гміни, магістрату [5].

Органи місцевого самоврядування також залучались до боротьби з браконьєрством. Для запобігання випадків браконьєрства законодавчо були встановлені правила видачі посвідчення, на походження добутої під час полювання дичини. Згідно із цими правилами було визначено, що сертифікат взірця Е на дозвіл продавати дичину видає виключно державна повітова влада того повіту, на якому буде здійснюватись продаж. Водночас, на конфісковану дичину свідоцтво про її

походження мало право видавати керівництво гміни тієї території, на якій було конфісковано цю дичину [6].

Під час Другої Речі Посполитої повноваження гміни щодо організації та розвитку мисливства у Галичині дещо розширились. Мисливським законом від 03.12.1927 р. (ст. 15) передбачалось, що утворення мисливського ревіру повинно здійснюватись винятково за посередництва гміни.

Цим же законом на гміну покладались повноваження щодо врегулювання конфліктів, спричинених завданими мисливськими тваринами збитків селянам. Так, ст. 58 визначалось, що у випадку, коли покривджений хоче відшкодування завданих йому збитків, він повинен упродовж трьох днів звернутись із цього приводу до війта гміни, на території якої знаходяться його мисливські угіддя. На що, згідно із ст. 59, війт зобов'язаний викликати дві спірні сторони для укладання угоди про відшкодування збитків. Лише за недосягнення домовленості справа передавалась до відповідного суду [7].

У період правління в Галичині Другої Речі Посполитої одним із видів державного регулювання мисливства було оподаткування права на полювання. Повноваженнями на справляння цього податку, згідно із ст. 19 Закону “Норма податку від виконання полювання” від 11.08.1923 р. володіли первинні суб'єкти здійснення місцевого самоврядування – гміни. Законом визначалось, що від виконання права полювання на основі права власності на землю, оренди права полювання, або іншої правової норми сільським та міським гмінам дозволено утримувати комунальний податок. Норми оподаткування визначалися відповідно до території Польщі, яка умовно ділилась на 4 зони. Залежно від зони, встановлювалась величина податку. Найбільша сума податку була у Познанському, Варшавському, Лодзькому воеводствах і становила 20 грош з одного гектара, найменша – у Волинському, Станіславівському, Тернопільському воеводствах – 1 грош з одного гектара [8].

Правове регулювання мисливства у Галичині формувалось під впливом протистояння селян та громади як власників земельних ділянок і мисливців, які вели мисливське господарство на їхній землі. Прецедентами протистояння (суперечок) були вартість оренди території, наданої для ведення мисливського господарства, та завдані селянам мисливськими тваринами і мисливцями збитки під час полювань.

Регулювання зазначених суперечок відбувалось із залученням органів державної влади, представницьких органів місцевого самоврядування й громадських організацій. За цього інтереси сторін інколи дивним чином переплітались. Зокрема, Галицьке мисливське товариство, організоване у Львові в 1876 р., відстоювало інтереси мисливців різними способами, зокрема й через впливових осіб, які були знаними мисливцями. Такими особами були намісник Галичини А. Потоцький, депутати Галицького сейму, інші знані особи краю, які через друкований орган мисливського товариства журнал “Ловець” (1878 – 1939 рр.) формували громадську думку щодо функціонування мисливства. Необхідно зазначити, що попри розмаїті впливи, щодо організації мисливського господарства у мисливців та селян були протилежні погляди на його функціонування. З огляду на це, селяни, відчуваючи з боку гміни більшу підтримку щодо захисту їх інтересів, намагались лобіювати законодавче забезпечення так, щоб функції з організації мисливського господарства були закріплені за органами місцевого самоврядування – гмінами, а не за місцевими органами виконавчої влади – повітами.

Із цього приводу мисливський журнал “Ловець” виступав із критикою пропозицій депутата Сейму Романчика, щодо змін мисливського законодавства, згідно із якими аукціон на надання гмінного полювання старости проводили з найбільшою користю для гміни, прислухаючись за цього до думки власників землі щодо особи орендаря і щодо величини вартості за орендну плату [9].

Публікації в спеціалізованих виданнях того часу свідчать про запеклі дебати, що точилися у Сеймі навколо теми організації, функціонування та розвитку мисливства Галичини. Зокрема, депутат Галицького сейму О. Убиш, який відстоював інтереси мисливців і не поділяв думки щодо повноважень гмін у питаннях надання ревірів у користування відзначав, що “...гміни постійно скаржаться, що вони завантажені багатьма справами, тому покласти на них ще цей обов’язок не буде доречним. Відомо, що багато гмін, а особливо малих, не є в стані виконувати належно свої обов’язки, тому накладання на них іще одного обов’язку погіршило би їх становище. Відсутність відповідного досвіду і засобів для проведення відповідного аукціону для продажу права полювання призвело б до шкідливої затримки і запізнення щодо призначення орендаря мисливських угідь, що не було б корисним для мисливства. Доконаним фактом є то, що вартість оренди на право полювання постійно підноситься завдяки великій конкуренції. Коли б аукціон проводився в гміні і причому малій і віддаленій, кількість претендентів на оренду була б меншою і кошти від оренди були б менші ...” [10].

З іншого боку, депутат Могильницький, який відстоював позиції селян зазначав, що “... аргументом не може бути такий мотив, що гміни дуже завантажені роботою і вони не будуть встигати вирішувати питання надання в оренду права полювання ...”. Він навів багато прикладів, коли право оренди староствами не надавались тим особам, які платили більшу суму за оренду права полювання: “... то є правда що мисливська справа є дуже трудна бо заторкує інтереси різних сторін, які без обміркування не можна вирішити. Однак в загальному можна сказати, що такий мисливський закон не відповідає тій стороні, яку він саме більше заторкує ...” [11].

Депутат Сколишевський, виступаючи на захист інтересів селян у Галицькому сеймі сказав: “... мені здається, що я не буду перебільшувати, коли скажу, що жоден адміністративний закон так зненавиджений селянами, як діючий мисливський закон. Немає жодної соціальної верстви, яка б не подавала скарги і пропозицій, майже кожен другий лист із села та кожна друга розмова з селянами стосується відносин у сфері мисливства ...”. Далі він зазначав, що “... на відміну від Чеського законодавства, де власник 115 га може самостійно вести мисливство, то у Галицькому законодавстві таке не дозволяється. Гміна змушена виставити на аукціон право оренди мисливських угідь і то лише за посередництвом державних органів, тобто повітів. Дана вимога порушує права власника, коли він взагалі не бажає, щоб на його землі проводили полювання, і у гміні взагалі забирається можливість розпоряджатись своїм майном ...” [12].

Проблеми, пов’язані з організацією та функціонуванням мисливства у першій третині ХХ ст. були характерними не тільки для Галичини. Вони мали місце у всій Європі. З цього приводу на Мисливському конгресі у Відні (1910 р.) у секції правового регулювання зазначалось, що при веденні мисливства у всіх країнах Європи відбуваються конфлікти між мисливцями та власниками права полювання, а найчастіше ці конфлікти також виникали між власниками права полювання та місцевим населенням даної гміни. На цьому тлі також відбуваються суспільні і партійні конфлікти тому потрібно враховувати інтереси усіх сторін конфлікту [13].

З огляду на це, у Галичині поступово формувалася суспільна думка щодо надання гмінам окремих функцій з організації, функціонування та розвитку мисливства. Про переваги, які отримали гміни від надання їм функцій з організації мисливства, вказував член Галицького мисливського товариства та депутат Сейму Соловій, який зокрема констатував, що "... відповідно до теперішнього закону гміни отримали за оренду права полювання великі доходи, а при свободі права полювання взагалі нічого не мали ..." [14].

Тривале протистояння на місцевому рівні (між селянськими громадами і мисливцями) щодо впливу на функціонування мисливства позитивно відобразилося на формуванні мисливського законодавства. Необхідно зазначити, що селянам вдалось відстояти свою позицію щодо організації мисливства і зафіксувати її у мисливському законі від 1907 р. Згідно із цим законом повноваження з організації аукціонів із надання мисливських ревірів в оренду перейшло від староств до гмін [15].

Таке рішення отримало певний суспільний резонанс і мало розмаїті оцінки. У своїй праці "Економічне значення мисливства для нашої держави" Ф. Рожинський відзначав, що "... соціально-економічна боротьба давала свої результати. Гміни, відповідно до цього закону, не примушували в обов'язковому порядку здавати в оренду мисливські угіддя, але ця вимога, на думку автора, негативно позначилась на мисливстві так як зменшилась чисельність мисливських тварин, а громади взагалі не отримували жодних коштів від мисливства" [16].

У науково-культурному журналі "Наука та життя" відзначалось, що розвиток мисливського законодавства в Галичині є відображенням еволюції суспільства в країні. У період відміни підданства був відмінений привілей полювання (1853 р.) на громадських землях. Втім, це був час реакції абсолютизму, коли теоретична відміна ще не означала її практичного здійснення. Селянські громади примушувались державною повітовою владою до надавання в оренду мисливцям земельних наділів. За цього органи повітової влади мали повноваження продовжувати право полювання на наступні 6 років навіть проти волі гміни. Зазвичай орендарями були заможні люди, які брали участь у полюванні за мінімальну оплату оренди. Про будь-яку винагороду за збитки, спричинені дичиною, не йшлося, цей закон повністю відстоював інтереси мисливців. Щодо стягнення плати за оренду, то хоча законом й обумовлювався її пропорційний розподіл між власниками земельних ділянок, на практиці вони гроші не отримували. Гроші у повному обсязі направлялися у гміни.

З прийняттям нового мисливського закону (1909 р.) відбулися зміни, які забезпечили покращення процедури щодо відшкодування за нанесення мисливськими тваринами збитків. Втім, на практиці за ці збитки державна повітова влада призначала дуже малі відшкодування. Зокрема у 1904 р. на 717 направлених скарг відшкодування призначено лише у 64 випадках. Загальна сума становила 7310 крон. У 1906 р. до відшкодування призначено 12166 крон [17].

Конфлікти з відшкодування збитків нанесених мисливськими тваринами набули на Прикарпатті навіть політичного забарвлення. У статті "Кабани та політика", яка вийшла у "Ловці Польському" (Варшава) відзначалось, що "... радикальні українські партії намагаються використати даний конфлікт у свій спосіб. Вони проводять агітацію серед селян щоби ті вимагали від місцевої влади масових дозволів на право ношення зброї для відстрілу кабанів на своїй території. Ця агітація дала свої плоди. Декілька гмін Дрогобицького повіту звернулись до

Станіславівського воєводи про те, щоб селянам видавались дозволи на зброю, але Воєвода Станіславівський видачу дозволів селянам не дозволив” [18].

Новим мисливським законом унормовувалась й плата за оренду мисливських угідь. Вона була прямо залежною від ефективності ведення мисливського господарства. До порівняння з іншими країнами Австрійської Монархії ціна за оренду одного гектара в Галичині була найнижчою і становила 0,06 крон. На Буковині 0,07 крон, Чехах 0,37 крон, гірській Австрії 0,44 крон, нижній Австрії 0,71 крон [19].

З наведеного вище можна зробити певні узагальнення та висновки. Мисливство у Галичині виконувало суспільну функцію, яка полягала не тільки в організації відпочинку, під час полювання, певної соціальної верстви населення на диких тварин, але й виконувало бюджетоутворюючу роль в економіці краю. З огляду на це, питання його організації функціонування і розвитку мало як економічний так і політичний підтекст. Адже вирішення проблеми інституціонування пов'язаного з розподілом функцій у здійсненні державного регулювання вимагало залучення правового, організаційного та політичного ресурсів.

Державне регулювання мисливства у Галичині середини XVIII – третини XX ст. здійснювалось із безпосередньою участю первинних суб'єктів здійснення місцевого самоврядування – гмін. Їм делегувались та надавались доволі широкі повноваження з його організації, функціонування і розвитку. Зокрема, гміни справляли податки за ведення мисливства, мали право самостійно проводити аукціон на оренду права полювання. Їм також надавалось право самостійно визначати мисливські ревіри, терміни оренди мисливських ревірів, величину застави, початкову ціну, час та місце проведення аукціону, врегульовувати конфлікти між селянами і мисливцями щодо відшкодування збитків селянам за нанесену сільськогосподарським угіддям шкоду мисливськими тваринами тощо.

Організація державного регулювання мисливства у Галичині середини XVIII – третини XX ст. вказує на те, що залучення до цього процесу первинних суб'єктів здійснення місцевого самоврядування – гмін, гармонійне поєднання між ними та місцевими органами виконавчої влади – повітами – функцій щодо його організації, функціонування та розвитку може створити передумови перетворення мисливства у рентабельну галузь економіки. Позитивний досвід організації мисливства у Галичині може стати у нагоді в умовах сучасного державотворення України.

Подальше дослідження державного регулювання мисливства в Україні необхідно здійснювати у площині розвитку політико-правового та організаційного ресурсів.

Література

1. Paszkudzki M. Kilka uwag u sprawie reformy Ustawy łowieckiej / M. Paszkudzki // *Łowiec* [Tekst]. — 1887. — № 12. — S. 189—191.
2. Burzyński E. W sprawie wykonania prawa polowania // *Łowiec* [Tekst]. — 1887. — № 4. — S. 70, 71.
3. Till E. Wykład prawa rzeczowego austriackiego (prawo własności, prawo służebności i prawo zastawy) [Tekst] / E. Till. — wyd. Drugie. — Lwów : Nakładem księgarni Seyfartha i Czajkowskiego, 1892. — T. II. — S. 177—184.
4. Nowa ustawa łowiecka dla Galicyi i W. Ks. Krakowskiego [Tekst]. — Kraków : Wisła, 1898. — S. 12.

5. Das neue Jagdgesetz für Galizien und Großherzogtum Krakau: giltig vom 26. März 1898 [Tekst]. — Złoczów : Nakładem i drukiem księgarni W. Zukerkandla, 1905. — S. 69—73.
6. Ibid. — S. 74, 75.
7. Pawlikowski M. K. Prawo łowieckie: komentarz dla województw wschodnich z dołączeniem rozporządzeń wykonawczych i kalendarza myśliwskiego [Tekst] / M. K. Pawlikowski. — Wilno : Nakładem policyjnego klubu sportowego, 1929. — S. 21.
8. Kalendarz myśliwski na 1934 rok [Tekst]. — Warszawa : Polski związek Stowarzyszeń łowieckich, 1934. — S. 205.
9. Sprawy galic. Towarzystwa łowieckiego // Łowiec [Tekst]. — 1884. — № 11. — S. 169, 170.
10. Sprawa ustawy łowieckiej w Sejmie zeszłorocznym // Łowiec [Tekst]. — 1904. — № 1. — S. 5, 6.
11. Ibid. — S. 6, 7.
12. Ibid. — № 3. — S. 27, 28.
13. Krogulski S. Międzynarodowy kongres myśliwski w Wiedniu / S. Krogulski // Łowiec [Tekst]. — 1910. — № 21. — S. 245—247.
14. Dr. Sołowij W. Odczyt // Łowiec [Tekst]. — 1904. — № 13. — S. 151.
15. Balko R. Kilka uwag o projekcie nowej ustawy łowieckiej dla Galicyi / R. Balko // Łowiec [Tekst]. — 1908. — № 9. — S. 97—99.
16. Rożyński F. Ekonomiczne znaczenie łowiectwa dla naszego kraju [Tekst] / F. Rożyński, Dr. E. Schechtel. — Warszawa : Nakładem polskiego towarzystwa łowieckiego, 1921. — S. 75.
17. Wiedza i życie [Tekst]. — Lwów ; Warszawa : Wydawnictwo związku naukowo-literackiego we Lwowie, 1910. — T. VII. — S. 43—55. — (Serya IV).
18. Wiadomości krajowe // Łowiec Polski [Tekst]. — 1928. — № 41. — S. 697.
19. Ze statystyki musliwskiej // Łowiec [Tekst]. — 1910. — № 24. — S. 290, 291.

**I. Drobot,
O. Protsiv**

ROLE AND FUNCTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE STATE REGULATION OF HUNTING IN GALICIA: HISTORICAL ASPECT

The role of primary subject of the realization of local self-government – gmina – in the state regulation of hunting in Galicia has been considered. The process of formation the hunting legislation as to gmina’s mandates at organization, functionality and development of hunting economy is analysed.

Key words : hunting, gmina, district (povit), Galicia, regulation, game, hunting.

УДК 32.019.52:94(477.43/44)“1917–1920”

М. Баюк

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ, ОБ’ЄДНАННЯ, ІНТЕЛІГЕНЦІЯ ПОДІЛЛЯ В 1917 – 1920 рр.

Проаналізовано на основі монографічного дослідження та архівних джерел участь інтелігенції Поділля у культурно-освітніх перетвореннях, основою яких є процеси українізації шкіл, закладів культури, вищих навчальних закладів. Наголошено, що національно-культурне життя Поділля виділялося на загальноукраїнському тлі.

Ключові слова: відродження, земство, просвіта, Кам’янець-Подільський український державний університет, українізація.

Значний внесок у національно-культурне відродження Поділля зробили багато національно-свідомих державних і громадських діячів, працівників освіти, науки, культури, з ініціативи яких та за безпосередньої участі розгорнули широку діяльність громадські, культурно-просвітницькі об’єднання, товариства, спілки. Усі ці процеси, а також утвердження історичних постатей, відбувалися у складний революційно-військовий період.

Назване питання, особливості його реалізації були предметом дослідження багатьох українських учених. Роботи учасників перебудовних процесів доби Української революції 1917 – 1920 рр., відповідна джерельна база на сьогодні з’ясувалися не досяжні у радянські часи невідомі сторінки історії Діяльності громадських організацій, об’єднань, окремих історичних осіб.

Значним внеском у дослідження цих питань є наукові праці, численні доробки О. Завальнюка [1 – 6]. Досліджувані питання висвітлюються також у окремих публікаціях Т. Бевзи [7], Т. Беднаджарової [8], П. Григорчука [9], О. Комарницького [10], М. Кукурудзяка [11], Л. Кушнір [12], В. Лозового [13, 14], В. Нестеренка [15], В. Прокопчука [16], М. Собчинської [17], Є. Сохацької [18, 19], Ю. Телячого [20, 21], І. Тюрменка [22], О. Яременко та інших. Цікавий матеріал розміщений у періодичній пресі Поділля 1917 – 1920 рр., архівних фондах. У першій половині квітня 1917 р. на місцях створювались нові органи влади – комітети громадських організацій. До їх складу входили представники міських дум, земств, робітничих та інших організацій. Одним із перших на Поділлі такий комітет було організовано 5 березня 1917 р. у Вінниці. Через два тижні після революції, з ініціативи Кам’янець-Подільського міського самоврядування, відбулася перша нарада представників громадських організацій міста. На установчих зборах було ухвалено рішення про систему виборів по національних куріях. До міської ради громадських організацій увійшли по 15 делегатів від українців, євреїв, поляків, росіян. Отримали представництво робітники, студенти, військові, депутати [23].

7 травня 1917 р. у Кам’янці-Подільському відбулося перше засідання Подільської губернської Ради громадських організацій. Збори оголосили себе “головним адміністративним і колегіальним органом губернії” і погодили, що до компетенції виконкомів Рад та комітетів громадських організацій відносяться всі питання місцевого життя, за винятком судових. До обраного комітету увійшло 12 осіб: по 2 представники від робітників і селян, 3 – від українських, єврейських,

польських культурно-просвітницьких організацій, 5 – від селян. Зібрання висловило недовіру губернському комісару, члену союзу російських націоналістів П. Александрову. На цьому ж зібранні було ухвалено резолюцію, згідно з якою вся діяльність земських установ мала проходити під неослабним і дієвим контролем місцевих виконкомів. Учасники зібрання надіслали вітальні телеграми Центральній Раді та Тимчасовому уряду [24].

Революційні події 1917 р. на Поділлі сприяли активізації культурно-освітнього життя українців. Журнал Подільської губернії “Село” писав, що “...історія людства вчить нас, що кожна революція має велике значення для поширення і народження культурно-просвітних організацій. Революція збуджує людей, змушує їх стати ближче до громадської роботи, аби там творити нове вільне культурне життя” [25].

Аналогічною була ситуація під час революційних змін на Поділлі. Тут велику роль у культурно-мистецькому відродженні відіграло українське товариство “Просвіта”. Одним із перших відновило роботу Кам’янець-Подільське товариство. Вже в квітні 1917 р. у місті відбулося надзвичайне губернське земське зібрання, на якому були ухвалені постанови, в яких говорилось, що в школах Подільської губернії навчання повинно вестись рідною мовою учнів. Для підготовки вчителів було вирішено організувати влітку в Кам’янці-Подільському, Вінниці, Балті курси української мови, педагогіки та інших наук. Восени 1917 р. планувалося запровадити в учительських семінаріях Подільської губернії викладання української мови, письменства та історії України. З осені 1918 р. у всіх подібних навчальних закладах викладання предметів повинно проводитись українською мовою [26].

6 квітня 1917 р. у Києві для оформлення політичних вимог українства було скликано Український національний конгрес. На цьому форумі виступали й наші земляки: О. Мельник – делегат Щировецького відділу Української селянської Спілки, та В. Приходько – від товариства “Просвіта”. У дискусії взяв участь кам’янчанин Н. Григорієв, який закликав “порозумітися з національними меншинами і спільно творити бажану автономію”.

Делегати форуму закликали не зволікати, а невідкладно творити основи автономії України, для чого утворити Краєву Раду з представників громадян різних національностей. Наприкінці роботи конгресу було проведено вибори Центральної Ради, головою якої знову став М. Грушевський. Від Поділля до складу вищого представницького органу увійшли Н. Григорієв, В. Приходько, П. Ведибіда, М. Любинський.

На Поділлі відродження широкого українського руху розпочалося з кооперативних організацій. З 9 до 11 квітня 1917 р. проходив Подільський губернський кооперативний з’їзд, на якому обговорювались не так фахові, як політичні теми. Показово, що перед його відкриттям український хор виконав національний гімн “Ще не вмерла Україна” та Шевченків “Заповіт”. Присутні бурхливо обговорювали доповідь “Про форми державного управління”.

Подільський кооперативний з’їзд став першою установчою акцією подільського українства. Він дав поштовх розвитку національно-визвольного руху на Поділлі. 5 травня 1917 р. у Вінниці було скликано з’їзд громадянства краю, на якому обрано Подільську губернську українську Раду на чолі з Д. Марковичем. Форум звернувся до подолян із закликом організувати повітові українські Ради, засновувати у кожному селі селянські спілки та товариства “Просвіта” [27].

Постановами Тимчасового уряду від 21 травня та 9 червня 1917 р. були проведені нові вибори до земств на основі загального і рівного виборчого права. В результаті до подільських земств було обрано представників української інтелігенції, громадських організацій, зокрема товариства “Просвіта”, учителів. Такий склад земств сприяв задоволенню культурно-освітніх потреб українського народу.

Ще одинадцятьма надзвичайними подільськими зборами, які відбулися 16 – 17 березня 1917 р., було ухвалено резолюцію, в якій говорилось, що з першого вересня 1917 р. у початкових школах запроваджується навчання українською мовою. Земства зобов'язувались виділити кошти товариству “Просвіта” на видання українських підручників. З метою поширення української мови в навчальних закладах губернії та в діловодстві управи до її складу було кооптовано викладача Могилів-Подільського комерційного училища Сергія Іваницького – одного із засновників товариства “Просвіта” в Кам'янці-Подільському, заступника голови товариства К. Солухи у 1906 – 1907 рр. [28]. У листопаді 1917 р. С. Іваницький з головою поринув у бурхливу освітянську діяльність. Наприкінці 1917 – на початку 1918 рр. йому вдалося організувати губернську та повітову учительські профспілки, курси українознавства для вчителів. Активно займався питанням подальшої українізації навчальних закладів, добився видання українських книг для новостворених шкіл. Водночас, брав участь у всіх педагогічних з'їздах Центральної Ради, що відбувалися у Києві [29].

Рішення губернського земства щодо українізації шкіл були підтримані повітовими земствами Подільської губернії [30]. У світлі цих подій 22 квітня 1918 р. на Поділлі відбулося перше засідання комісії по народній освіті губернії. Головою комісії було обрано В. Приходька, присутніми на засіданні були губернський комісар освіти Ю. Щириця, директор народних шкіл С. Біляєв та губернський інструктор з позашкільної освіти В. Куриленко. Головним питанням порядку денного була доповідь “Про організацію Губерніальної міжнаціональної та Української Губерніальної ради освіти та їх Управ” [31]. Комісія вирішила “признати лишнім існування міжнаціональної шкільної ради і її управи”, а утворення губернської шкільної ради визнала необхідним. До складу цієї ради повинні були входити по одному представникові від кожної повітової шкільної ради. Губернська шкільна рада і її управа повинні були бути цілком автономними у всіх питаннях шкільної та позашкільної освіти, за винятком питань фінансового спрямування. Фінансові та господарські питання повинні були розроблятися шкільною радою і її управою, але остаточне вирішення цих питань належало губернській народній раді та народній управі [32].

19 травня 1918 р. губернським старостою Поділля гетьман призначив поміщика С. Кисельова [33]. Значний досвід управлінської діяльності губернського старости, здобутий під час керування Проскурівською земською управою (1912 – 1917 рр.), а також на посаді Проскурівського повітового комісара (1917 – 1918 рр.), допоміг йому швидко налагодити адміністративний апарат, призначити керівний склад, який було затверджено Міністром внутрішніх справ вкінці травня 1918 р. Для досягнення цієї мети С. Кисельов особисто відвідав у травні більшість повітів Подільської губернії. В результаті виявилось, що значна частина населення, яка проживала у віддалених селах, не мала інформації про встановлення гетьманату. Під час зустрічей С. Кисельов “особисто зачитував програмні документи і роз'яснював політичне значення проголошення Української держави” [34].

Подільський губернський староста С. Кисельов вживав усіх заходів для того, щоб цей процес направити в цивілізоване русло. Прихильник політичного і соціального компромісу, він намагався примирити два ворожі табори – багатих і бідних, шляхом законного поділу матеріальних благ. У своєму листі до повітових старост він вказував, що постійний контакт старост із поміщиками викликає в селян думку про те, що нова влада – це влада поміщиків. Тому необхідно уникати прямих зв'язків, а всі претензії повинні пред'являти постійні представники Союзу земельних власників [35].

Наведення громадського порядку було пов'язане з деякими порушеннями прав людини. 14 травня 1918 р. І. Кисельов видав наказ, згідно з яким на території губернії заборонялося проводити будь-які з'їзди і збори без дозволу губернського старости. 6 червня 1918 р. було заборонено вечірки, гулянки, концерти, вистави, бали, лекції без аналогічного дозволу [36].

Українські демократичні сили в Кам'янці-Подільському та губернії перейшли в опозицію до гетьманського режиму. 22 травня 1918 р. подільський губернський староста таємно подав до австрійського коменданта війська список осіб, які активно вели “шкідливу агітацію проти влади та австро-угорського війська” [37].

Ця та інші події змусили подільські українські організації направити губернському старості меморандум від українського громадянства краю, у якому підняли свій голос на захист національної державності, освіти та культури. До цих організацій входили: Губернський Національний Союз Українців; Подільська Селянська Спілка; Подільське товариство “Просвіта”; Подільська Губернська Народна Управа; Управа Всеподільської Учительської Спілки; Українське духовенство на Поділлі; Подільський Союз Кооперативних Установ; Споживачі Союзу Поділля. У вищезгаданому меморандумі, зокрема, зазначалося, що організоване українське громадянство краю, переживши чотири місяці нового ладу на Україні, не може далі мовчати й рішуче підймає свій голос “в оборону української державності, якій в цей час загрожує велика небезпека”. Повідомлялося, що всюди проводиться завзята боротьба адміністрації з “ворогами нового ладу і спокою..., всюди репресії, арешти, карательні експедиції, реквізиції... і, на превеликий жаль, караюча рука місцевої влади виключно падає на голову тих корінних, національно свідомих синів України, які всі сили, все життя готові віддати служінню рідному краю, яким дійсно дорога Українська держава та її краще майбутнє”. Особлива увага зверталася на нехтування українською мовою, якою небезпечно було спілкуватися, “бо не тільки посади не дадуть, а й під догляд державної варті віддадуть і можна наразитися на всякі неприємності” [38].

Незважаючи на утиски місцевих органів влади, у Кам'янці-Подільському та на Поділлі продовжували діяти національно-патріотичні організації. Активно працювала “Просвіта”, функціонувала її бібліотека, виникали нові осередки товариства в селах Подільської губернії.

У квітні 1918 р. була заснована “Просвіта” і в селі Левада-Карабчієвська Кам'янецького повіту. Президія новоствореної “Просвіти” мала на меті виписати газети, купити книжок, налагодити читання лекцій і взагалі проводити таку роботу, “яка б відповідала самому слову “Просвіта”. Але через малу кількість грошей спочатку було вирішено поставити одну – дві вистави, а на прибуток від вистав хотіли передплатити газети, купити книги тощо. Проте і тут місцевих просвітян спонукала невдача – всі гроші були витрачені на декорації та підготовчі роботи, а

самої вистави “не було за неможливістю отримати дозвіл” [39]. Такі випадки не були поодинокими в містечках та селах Поділля в період гетьманату.

1 липня 1918 р. у с. Вовковинці начальником 2-ї дільниці державної варти було заарештовано голову Радовецького кредитного товариства Д. Головчука, який заснував товариство “Просвіта” у Радівцях. Його звинуватили в більшовизмі через заяву про необхідність розділити поміщицьку землю між селянами. Ще в жовтні 1918 р. цей заможний кооператор сидів у Проскурівській тюрмі [40].

У Брацлавському повіті влітку 1918 р. майже не існувало жодної “Просвіти”, внаслідок чого “культурне життя не те що не розвивалося... а зовсім завмерло”. Пояснювалося це тим, що чимало людей, “...що вчора були членами “Просвіти”, сьогодні виглядають на світ божий через... ґрати” [41].

Обшук представниками державної варти був вчинений у місцевій “Просвіті” Могилева-Подільського. Шукали заборонену літературу, але нічого так і не знайшли [42].

Одним із найбільших досягнень діячів товариства “Просвіта” було створення влітку 1918 р. у м. Кам’янці-Подільському Українського національного хору. Ідея створення національних хорів належала представнику музичного відділу при міністерстві освіти України О. Приходьку. Тижневик “Село” від 28 серпня 1918 р. повідомляв із цього приводу, що хор прийняв статут національних хорів і затверджений музичним відділом міністерства освіти” [43]. Згідно з прийнятим Статутом, хор створювався з метою “відродження, утворення і поширення музичних багатств українського народу й пісні його”, і головним його завданням було “студіювання української пісні і творів українських композиторів, а також пісні і композиції інших народів в українському перекладі”, “виховання почуття громадськості в своїх членів” [44]. На зборах було створено хорову раду у складі 19 осіб. Диригентом було обрано П. Бутовського, а хоровим старостою – І. Вікула. Перед закриттям було проспівано гімн “Ще не вмерла Україна” і “Заповіт” Т. Шевченка.

До хору приймалися усі, “хто має голос і знає ноти: ...співанки одбуваються 4 рази на тиждень в помешканні “Просвіти”. Хор уже співає багато гарних українських народних пісень і розучує українські гімни. Кожну співанку одвідує багато народу: громадянство нетерпляче чекає першого концерту національного хору [45].

Газета “Наш Шлях” від 4 липня 1920 р. повідомляла, що за період від 30 червня 1919 р. до 29 червня 1920 р. хор виступив 36 разів. За період свого існування національний хор “20 разів брав участь у концертах, в благодійних вечорах для учнів, в студентських вечірках і академіях”. Ідучи назустріч вимогам часу щодо українізації церковного співу, хор підготував 3 літургії, проспівав 10 панахид [46]. Потрібно зазначити, що від початку існування хору і станом на 29 червня 1920 р. “праця кожного члена хору цілком не оплачувалася” [47].

У Кам’янці-Подільському в червні 1919 р. департаментом пропаганди Міністерства преси й інформації почалася організація народних хорів під керівництвом відомого українського композитора К. Стеценка і відомого організатора хорів С. Шишківського для поїздки по селах і на фронт [48].

У другій половині серпня 1919 р. в Кам’янці-Подільському в міському Літньому театрі з успіхом проходили концерти кобзаря В. Ємця. Аудиторія слухачів “переважно складалася з людей військових, з козаків і старшин тилкових частин”. Періодичні видання, повідомляючи про ці концерти, зазначали, що “Міністерство

пропаганди зробило б велику послугу нашому війську, коли б організувало всі кобзарські сили і послало їх на фронт до війська розважати в час одпочинку втомленого од боїв та походів козака рідною піснею кобзарською” [49].

Культурно-просвітницьким центром на Поділлі в добу Української революції був Кам'янець-Подільський державний Український Університет, ціла плеяда діячів українського національно-визвольного руху.

І. Огієнко – один із засновників Українського народного університету, автор низки підручників для самоосвіти [50], навчальних книг і методичних розробок [51]. Завдяки І. Огієнку було узаконено право вступу випускників вищих початкових шкіл без вступних іспитів до 5 класу середньої школи.

І. Огієнко розробив і затвердив в Українській Народній Республіці (далі – УНР) губерніяльні, повітові і міські шкільні ради і управи [52]. Він розробив план реорганізації та переведення на державне утримання народних семінарій з підготовки вчителів, відкриття багатьох нових навчальних закладів, забезпечення їх бібліотеками, підручниками. У березні 1919 р. з ініціативи І. Огієнка Уряд УНР організував тимчасові курси для підготовки вчителів початкових шкіл у Кам'янці-Подільському, Вінниці, Житомирі, Херсоні, Миколаєві. Крім того, І. Огієнко ініціював організацію культурно-просвітницької Всеукраїнської учительської спілки [53].

З професорів Кам'янець-Подільського державного українського університету не лише один І. Огієнко займався державотворницькою діяльністю. Доцентами університету були відомий економіст Х. Лебідь-Юрчик та агроном і ветеринар І. Шеремецінський.

У період визвольних змагань Х. Лебідь-Юрчик спочатку був директором департаменту міністерства фінансів УНР, а з 29 березня 1918 р. виконував обов'язки товариша міністра фінансів УНР та Української держави. В 1920 – 1921 рр. був заступником міністра фінансів УНР. І. Шеремецінський в 1918 р. був директором господарського відділу, а в 1918 – 1919 рр. – директором департаменту скотарства та ветеринарії УНР [54].

Влітку 1918 р. було призначено екстраординарним професором історії української церкви, а в січні 1919 р. – деканом богословського факультету К-ПДУУ відомого громадського і культурного діяча, ученого історика, члена Центральної Ради, В. Біднова [55]. Він став членом Кам'янецької філії Українського Національного Союзу, належав до Кам'янецької громади партії соціалістів-федералістів, брав активну участь у Місцевій українській пресі [56].

За сприяння В. Біднова в Кам'янці-Подільському наприкінці 1918 р. з'явилася перша українська газета “Життя Поділля”. Після цього з'явилося ще кілька українських газет та журналів: “Новий шлях”, “Наш шлях”, “Слово”, “Село”, “Робітнича газета”, “Записки Кам'янець-Подільського Українського Державного Університету” та інші, в яких друкував публіцистичні та наукові статті В. Біднов. За його ж сприяння 16 лютого 1919 р. у Кам'янці-Подільському було утворено Кирило-Мефодіївське братство, котре “мало провадити свою працю на Поділлі в узгоді з братством Київським та іншими такими національно-церковними братствами” [57].

З Кам'янець-Подільським університетом пов'язана доля активної діячки української національно-демократичної революції, засновниці українських жіночих організацій С. Русової. З 1881 р. вона брала активну участь у революційному русі. У 1917 р. стала засновником Всеукраїнської селянської спілки. Впродовж 1917 – 1919 рр. була директором департаменту дошкільної і шкільної освіти [58]. З

Кам'янець-Подільським українським державним університетом долго пов'язала з дня його відкриття [59]. Як член Центральної Ради, С. Русова доклала великих зусиль для відродження старих та організацій нових "Просвіт", створення українських дитсадків. З метою налагодження підготовки педагогічних кадрів очолила у Фребелівському інституті український відділ [60].

С. Русова налагодила тісні зв'язки з різними демократичними організаціями Кам'янця-Подільського і особливо з Товариством дошкільного виховання ім. Песталоцці, засноване у місті відомим діячем освіти А. Животко, яке розпочало свою діяльність на початку серпня 1919 р. [61]. С. Русова продовжувала бути одним із членів керівництва Всеукраїнської Учительської спілки, входила до складу редколегії педагогічного журналу "Вільна українська школа", публікувала свої наукові праці тощо. У 1919 р. за її допомоги Відділ з позашкільної освіти Подільської губернської народної управи видав у Кам'янці-Подільському "Труди з'їзда діячів позашкільної освіти і дошкільного виховання", у якому було вміщено її дослідження "Роль позашкільної освіти і її зв'язок із школою" [62].

У 1919 р. у Кам'янці-Подільському за редакцією С. Русової вийшло декілька номерів двотижневика для дітей "Ранок" [63]. Того ж року створено українську жіночу Національну Раду. Її головою було обрано С. Русову. В 1920 р. делегати цієї ради брали участь у конгресах Міжнародної Жіночої Ради (Осло) і Міжнародного Жіночого Союзу (Женева) [64].

Велику активність у громадсько-політичному житті виявило також студентство, об'єднане в ряд організацій – Раду студентських старост, Раду академічної громади, Раду студентської трудової артілі, Комітет студентів-емігрантів Наддніпрянської України, Товариство допомоги незаможним студентам. Найбільшою була Рада студентських представників, яка представляла інтереси майже усієї студентської молоді. Рада структуризувалася через відділи: економічний, видавничий та культурно-освітній, який, своєю чергою, складався з гуртків – просвітнього, суспільних наук, драматично-концертного, бібліотечно-архівного, протиалкогольного і гуманітарного [65].

З відкриттям у Кам'янці державного університету відновило свою Діяльність і Подільське церковне історико-археологічне товариство, засноване ще у 1865 р. Його очолив краєзнавець і науковець, протоієрей Ю. Сіцинський [66]. Педагог, церковнослужитель, видавець, засновник музею старожитностей і "Просвіти", член багатьох наукових товариств і установ Ю. Сіцинський перебував у вирі національно-культурного життя на Поділлі, був учасником найважливіших духовно-культурних подій УНР у Кам'янці-Подільському.

Внесок В. Сіцинського у національно-культурне відродження Поділля характеризується також його активною публіцистичною діяльністю. Восени 1918 р. на кошти "Просвіти" він заснував і був редактором тижневика "Життя Поділля", де опублікував ряд статей [67].

На початку червня 1919 р. у Кам'янці-Подільському – центрі Української Народної Республіки – розпочалася активна діяльність уряду, зокрема і міністерства освіти УНР. На цей час перед міністерством освіти стояли такі завдання: 1) дерусифікація шкіл на Поділлі; 2) вироблення для шкіл такої програми, яка б відповідала новим вимогам педагогіки та життя; 3) забезпечення школи українськими підручниками; 4) поглиблення праці на полі дошкільного виховання та позашкільної освіти [68].

Для втілення в життя цих завдань потрібні були нові рішення і люди, віддані ідеї української державності, які могли б їх реалізувати в життя. Одним із таких діячів освіти був А. Животко, який в Кам'янці-Подільському "почав організовувати товариство дошкільного виховання імені Песталоцці й хотів улаштувати дитячий клуб". Про успішне втілення цього задуму в життя свідчать матеріали багатьох тогочасних періодичних видань, зокрема часопису "Трудова громада", що видавався в 1919 р. Кам'янецькою організацією УПСР, та щоденної кам'янецької газети "Україна".

Із матеріалів, поміщених у цих виданнях, ми дізнаємося, що активну діяльність у дошкільному вихованні дітей товариство розгорнуло з початку серпня 1919 р. Із 6 серпня 1919 р. почав функціонувати дитячий майдан товариства дошкільного виховання ім. Песталоцці, який знаходився на Польських фільварках, біля церкви св. Юрія. Відвідували його переважно діти найбіднішого населення Польських фільварків. Заняття проводилися під наглядом двох керівниць. Вирішено також було одну з найголовніших на той час проблем – проблему дитячого харчування. Повідомлялося, що "діти на майдані годуються. Дається гаряча і холодна їжа".

Також у цьому ж номері газети "Трудова громада" було надруковано інформацію про те, що товариство ім. Песталоцці планує найближчим часом приступити до організації педагогічної бібліотеки "як шляхом купівлі, так і шляхом збору пожертв" [69].

Поряд з педагогічною книгозбірнею вирішено було негайно організувати книгозбірню дитячу. З цією метою для початку виділялося 2000 грн [70]. Зважаючи на велику потребу товариства у приміщенні, 12 серпня 1919 р. збори товариства вирішили звернутися до кам'янецької "Просвіти" із проханням про тимчасове виділення для роботи товариства дошкільного виховання однієї кімнати в приміщенні, яке вона займала. Також було обговорено питання про прийом нових членів до товариства, вибори його постійного бюро та ревізійної комісії. До бюро товариства ім. Песталоцці на цьому засіданні обрали таких діячів: "головою бюро – А. Животко, товаришем голови – В.Зборовця, скретарем – Г. Зборовця. До ревізійної комісії обрано М. Ільїнського, П. Журавця і М. Тарасенко" [71].

31 серпня 1919 р. в товаристві дошкільного виховання дійсно відбулася перша частина доповіді В. Соколянського на тему "Педагогічна патологія і ефективні діти". У періодичних виданнях зазначалося, що в ній доповідачем було досить яскраво висвітлено "значення в наш час педагогічної патології, як з боку громадського, так і державного".

Черговою визначною акцією товариства ім. Песталоцці в Кам'янці-Подільському було проведення в приміщенні товариства "Просвіта" з 26 до 29 вересня 1919 р. "Першої виставки дитячої праці". Повідомлялося, що під час проведення цієї виставки відбулися: 27 вересня 1919 р. – лекція С. Русової на тему "Виховання дитячої творчості" і 28 вересня 1919 р. – лекція А. Животко на тему "дошкільне виховання на Поділлі" [72].

Окремо слід сказати про те, що робота з українського національного відродження не припинялася й після втрати Україною самостійності. Уряд в еміграції знайшов прихисток у Тарнові, цивільна еміграція – у Ченстохові. Загалом, у той час у Польщі перебувало 55 послів, 14 міністрів, близько 1680 урядовців, 3500 офіцерів, 11500 солдатів, які розміщалися у таборах міст Аанцуг, Вадовіце, Каліш, Александров, Щепіорно, Стржалков тощо. Міністерство освіти на чолі з

С. Сірополком проводило значну культурно-освітню роботу серед дітей емігрантів військовиків, у таборах інтернованих [73]. У Тарнові та Ченстохові за програмою та статутом єдиної школи діяли дві українські гімназії. У таборах було відкрито декілька середніх шкіл, школу пластиків в Щепіорно, в яких читались лекції, організовувались курси у таборах військових частин. Починаючи з 16 листопада 1921 р., у таборах проводилися регулярні заняття на курсах академічних, богословських, іноземних мов, правопису, українознавства, педагогічних, де вивчалися історія України, географія, математичні дисципліни, українська мова, психологія, педагогіка.

Емігранти займалися в різноманітних гуртках як, скажімо, філософському ім. Г. Сковороди, літературному товаристві “Веселка”, Товаристві плекання військових знань, культурно-освітньому гуртку.

Виходили емігрантські часописи “Трибуна України”, “Українська трибуна”, “Тризуб”, “Табор”, “Український сурмач”, окремі видання українських діячів.

Пізніше, у 1920 – 1930 рр., у Чехословаччині були утворені Український Вільний Університет (далі – УВР) у Празі, Український вищий педагогічний інститут ім. М. Драгоманова у Празі та гімназія при ньому в Ржевницях, українська господарська академія в Чехії (Подєсбради), Українська студія пластичного мистецтва у Празі та Український історичний кабінет (проф. Я. Славіка). Навколо вищих українських шкіл у Празі і Подєсбрадах діяли наукові товариства – медично-природниче, педагогічне, історико-філологічне, краєзнавче, української жінки, “Єдність”, “Кобза”, “Українська рідна школа”, які видали п’ять томів наукових праць, прочитали понад 500 доповідей. Організовано кілька народних шкіл. Створено “Музей Визвольної Боротьби України” тощо.

Як бачимо, вплив науковців, політичних, просвітніх і земських діячів Поділля, громадських організацій та об’єднань на процеси національного відродження України був досить суттєвим. У результаті їх діяльності Кам’янець-Подільський державний український університет було перетворено в культурно-освітній осередок Поділля, який поширював серед населення краю і війська УНР різноманітні наукові та політичні знання, дбав про підготовку вчителів, священників, виховував студентів у дусі українського патріотизму, любові до рідного краю. Значними були також досягнення в галузі освіти та мистецтва.

Література

1. Завальнюк О. М. Громадсько-політичне життя Кам’янець-Подільського Державного Українського Університету (1918 – 1920 рр.) / О. М. Завальнюк // Наукові праці Кам’янець-Подільського Державного Педагогічного Університету [Текст]. — Кам’янець-Подільський : [б. в.], 2000. — Т. 4(6). — С. 295—305. — (Історичні науки).

2. Завальнюк О. М. І. І. Огієнко і національно-культурне відродження на Поділлі: Хроніка діяльності (1918 р.) / О. М. Завальнюк // Матеріали Х Подільської історико-краєзнавчої конференції [Текст]. — Кам’янець-Подільський : [б. в.], 2000. — С. 342—356.

3. Завальнюк О. М. “Просвіта” і заснування Кам’янець-Подільського державного університету / О. М. Завальнюк // Проблеми духовного і національного відродження на Поділлі [Текст] : матер. всеукр. наук.-краєзнав. конф. (9 – 10 листопада 1995 р.). — Хмельницький : [б. в.], 1995. — С. 15—18.

4. Завальнюк О. М. Українська влада: Кам’янець-Подільський державний

університет (1918 – 1920 рр.) / О. М. Завальнюк // Історія України: маловідомі імена, події, факти [Текст] : зб. стат. — Вип. 9. — К. : Рідний край, 1999. — С. 200—214.

5. Завальнюк О. М. Ю. Й. Сіцінський і Кам'янець-Подільський державний український університет (1918 – 1921) / О. М. Завальнюк // Духовні витoki Поділля: Творці історії краю [Текст] : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (9 – 11 вересня 1994 р.) : у 2 ч. Ч. 1. — Кам'янець-Подільський ; Хмельницький : [б. в.], 1994. — С. 62—64.

6. Завальнюк О. М. Кам'янець-Подільський. Історико-популярний нарис [Текст] / О. М. Завальнюк, О. Б. Комарніцький. — Кам'янець-Подільський : Абетка-Нова, 2001. — С. 71, 72; Завальнюк О. М. Кам'янець-Подільський державний університет (1918 – 2003 рр.): Історичний нарис [Текст] / О. М. Завальнюк, О. Б. Комарніцький. — Кам'янець-Подільський : Абетка-Нова, 2003. — 108 с.

7. Бевз Т. А. Діячі Поділля в період Української революції / Т. А. Бевз // Наукові праці Кам'янець-Подільського Державного Педагогічного Університету [Текст]. — Кам'янець-Подільський : [б. в.], 1999. — Т. 3(5). — С. 233. — (Історичні науки).

8. Беднаджарова Т. Життєвий шлях подвижника і патріота / Т. Беднаджарова // Сірополко С. Історія освіти України [Текст] / С. Сірополко. — К. : Наукова думка, 2001. — С. 9, 10.

9. Григорчук П. С. Реалізація реформи органів державного управління та самоврядування в Подільській губернії в 1918 р. / П. С. Григорчук, О. І. Яременко // Матеріали Х Подільської історико-краєзнавчої конференції [Текст]. — Кам'янець-Подільський : [б. в.], 2000. — С. 361—364.

10. Комарніцький О. Б. “Просвіти” містечок Подільської губернії в період української революції (1917 – 1920 рр.) / О. Б. Комарніцький // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного педагогічного університету [Текст] : зб. за підсум. звітн. наук. конф. викл. і аспірант., присвяч. 85-й річниці Української національно-демократичної революції (15 – 16 квітня 2002 р.) : в 2 т. Т. 1. — Кам'янець-Подільський : Кам'янець-Подільський державний педагогічний університет, 2002. — С. 100—102.

11. Завальнюк О. М. Кам'янець-Подільський. Історико-популярний нарис... — 120 с.; Завальнюк О. М. Кам'янець-Подільський державний університет... — 108 с.

12. Кушнір Б. М. Освітньо-культурні перетворення на Поділлі в 1919 р. / Б. М. Кушнір // Матеріали ІХ-ої історико-краєзнавчої конференції [Текст]. — Кам'янець-Подільський : [б. в.], 1995. — С. 285—289.

13. Лозовий В. Іван Огієнко і заснування Кам'янець-Подільського університету / В. Лозовий // КПВ [Текст]. — 1998. — 13 черв.

14. Лозовий В. “Просвіта” і університет: наша історія // КПВ [Текст]. — 1993. — 27 жовт.

15. Нестеренко В. А. Життя та діяльність С. М. Іваницького – складний та тернистий шлях українського інтелігента / В. А. Нестеренко // Освіта, наука і культура на Поділлі [Текст]. — Т. 2. — С. 184—189.

16. Прокопчук В. С. Краєзнавство в Кам'янець-Подільському державному українському університеті (1918 – 1920 рр.) / В. С. Прокопчук // Освіта, наука і культура на Поділлі [Текст]. — Т. 1. — С. 20—28.

17. Завальнюк О. М. Кам'янець-Подільський. Історико-популярний нарис... — 120 с.; Завальнюк О. М. Кам'янець-Подільський державний університет

(1918 – 2003 рр.)... — 108 с.

18. Сохацька Є. І. Кам'янець-Подільський державний український університет – осередок національної культури / Є. І. Сохацька // Матеріали ІХ Подільської історико-краєзнавчої конференції [Текст]. — Кам'янець-Подільський : [б. в.], 1995. — С. 252—255.

19. Сохацька Є. І. Олімпіада Пашенко – визначна діячка Кам'яниччини епохи УНР (1917 – 1920 рр.) / Є. І. Сохацька // Проблеми духовного і національного відродження на Поділлі [Текст]. — Хмельницький ; К. : [б. в.], 1995. — С. 85—95.

20. Телячий Ю. В. Державна і освітня діяльність М. П. Василенка в контексті шкільної реформи (1917 – 1920 рр.) / Ю. В. Телячий // Наукові праці К-ПДПУ [Текст]. — Т. 2(4). — С. 285.

21. Телячий Ю. В. Освітнє життя м. Кам'янця-Подільського за часів директорії УНР: з хроніки подій (червень-листопад 1919 р.) / Ю. В. Телячий // Матеріали Х Подільської історико-краєзнавчої конференції [Текст]. — Кам'янець-Подільський : [б. в.], 1995. — С. 384—388.

22. Тюрменко І. Іван Огієнко – митрополит Іларіон / І. Тюрменко // Український історичний журнал [Текст]. — 1995. — № 2. — С. 79—92.

23. Лозовий В. Іван Огієнко і заснування Кам'янець-Подільського університету / В. Лозовий // КПВ [Текст]. — 1998. — 13 черв.

24. Там само.

25. Революція і культурно-просвітні товариства // Село [Текст]. — 1918. — № 14. — 8 груд. — С. 1.

26. Лозовий В. “Просвіта” і університет: наша історія // КПВ [Текст]. — 1993. — 27 жовт.

27. Там само.

28. Вісті Подільського губернського виконавчого комітету [Текст]. — 1917. — № 11. — 8 лип. — С. 2.

29. Дрозозюк А. М. Земства і народна школа на Правобережній Україні у 1904 – 1920 рр. [Текст] / А. М. Дрозозюк. — Вінниця : [б. в.], 1997. — С. 36.

30. Нестеренко В. А. Життя та діяльність С. М. Іваницького – складний та тернистий шлях українського інтелігента... — С. 184—189.

31. Дрозозюк А. М. Земства і народна школа на Правобережній Україні у 1904 – 1920 рр. ... — С. 36.

32. Протокол засідання комісії по народній освіті 22 квітня 1918 р. // Державний архів Хмельницької області [Текст] (далі – ДАХМО), ф. Р. 260, оп. 1, спр. 1, арк. 44.

33. Там само. — Арк. 44.

34. Рибак І. В. Хмельниччина від найдавнішого часу до сьогодення [Текст] / І. В. Рибак. — Кам'янець-Подільський : [б. в.], 2002. — С. 72.

35. Там само. — С. 72.

36. Григорчук П. С. Реалізація реформи органів державного управління та самоврядування в Подільській губернії в 1918 р. ... — С. 361—364.

37. Там само. — С. 361—364.

38. ДАХМО, ф. Р. 1158, оп. 1, спр. 1, арк. 1-2.

39. З життя України й Поділля // Село [Текст]. — 1918. — № 38-39. — 5 жовт. — С. 25.

40. Там само. — С. 25.

41. Дописи // Село [Текст]. — 1918. — 19 верес. — № 34/35. — С. 22.

42. По Поділля // Село [Текст]. — 1918. — № 3031. — 1 верес. — С. 22.
43. Національний хор в Кам'янці на Поділлі // Село [Текст]. — 1918. — № 28/29. — 28 серп. — С. 28.
44. Кушнір Б. М. Освітньо-культурні перетворення на Поділлі в 1919 р. ... — С. 285—289.
45. Національний хор в Кам'янці на Поділлі... — С. 28.
46. До других роковин заснування Українського Національного Хору в Кам'янці на Поділля // Наш шлях [Текст]. — 1920. — Ч. 135. — 4 лип. — С. 4.
47. Лист до редакції // Трудова громада [Текст]. — 1919. — 6 груд. — № 124. — С. 4.
48. Концерт Артиста-Кобзаря В. Ємця // Трудова громада [Текст]. — 26 серп. — № 46. — С. 8.
49. Козачок Я. Вклад Івана Огієнка в розбудову системи народної освіти / Я. Козачок // Духовна і науково-педагогічна діяльність І. І. Огієнка (1882 – 1972) в контексті українського національного відродження [Текст] : наук. доп. Всеукр. наук.-теор. конф. (18 – 19 лютого 1997 р.). — Кам'янець-Подільський : [б. в.], 1997. — С. 316, 317.
50. Ткачук Г. І. І. Огієнко про методичну підготовку учителя літератури / Г. Ткачук, С. Дмитрієв // Духовна і науково-педагогічна діяльність І. І. Огієнка (1882 – 1972) в контексті українського національного відродження [Текст]. — Кам'янець-Подільський : [б. в.], 1997. — С. 328.
51. Тюрменко І. Іван Огієнко – митрополит Іларіон... — С. 79—92.
52. Козачок Я. Вклад Івана Огієнка в розбудову системи народної освіти... — С. 316, 317.
53. Бевз Т. А. Діячі Поділля в період Української революції... — С. 233.
54. Там само. — С. 233.
55. Завальнюк О. М. Українська влада: Кам'янець-Подільський державний університет (1918 – 1920 рр.)... — С. 200—214.
56. Саламаха І. Василь Біднов у Кам'янці-Подільському / І. Саламаха // Слово і час [Текст]. — 1997. — № 11/12. — С. 70.
57. З'їзд комісарів по освітнім справам України // Відродження [Текст]. — 1918. — 16(3) лип. — Ч. 87. — С. 2.
58. Русова С. Мої спомини [Текст] / С. Русова. — К. : [б. в.], 1996. — С. 149, 150.
59. Сочинська М. М. Софія Русова і Кам'янець-Подільський / М. М. Сочинська // Духовні витоки Поділля: творці історії краю [Текст] : матер. міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. Ч. 1. — Кам'янець-Подільський ; Хмельницький : [б. в.], 1994. — С. 310.
60. Русова С. Мої спомини / С. Русова // Український історичний журнал [Текст]. — 1999. — № 5. — С. 147.
61. Майдан товариства Песталоцці // Трудова громада [Текст]. — 1919. — 10 серп. — № 34. — С. 6.
62. Кальченко В. П. С. Русова – видатний український літерознавець та громадський діяч / В. П. Кальченко, Т. В. Торчанська // С. Русова – видатний педагог, державний, громадський діяч України [Текст] : матер. всеукр. педагог. чит. Кн. 1. — Чернігів : [б. в.], 1996. — С. 31.
63. Кукурудзяк М. Г. Кам'янець-Подільський державний український університет як тип вищої школи в Українській Народній Республіці /

М. Г. Кукурудзяк, М. М. Собчинська // Поділля і Волинь у контексті історії українського національного відродження [Текст] : наук. зб. — Хмельницький : [б. в.], 1995. — С. 151.

64. Завальнюк О. М. Ю. Й. Сіцинський і Кам'янець-Подільський державний український університет (1918 – 1921)... — Ч. 1. — С. 26, 27.

65. Хроніка // Наш шлях [Текст]. — № 19. — 16 груд. — С. 2.

66. Сірополко С. Освітня політика в Україні за часів Директорії / С. Сірополко // Збірник пам'яті Симона Петлюри [Текст]. — К. : Фенікс, 1992. — С. 166.

67. Русова С. Мої спомини... — С. 147.

68. Майдан товариства Песталоцці... — С. 6.

69. Педагогічна книгозбірня // Трудова громада [Текст]. — 1919. — № 34. — 10 серп. — С. 6.

70. Кальченко В. П. С. Русова – видатний український літерознавець та громадський діяч. — С. 31.

71. Товариство дошкільного виховання ім. Пестальоці // Україна [Текст]. — 1919. — Ч. 34. — 21 верес. — С. 4.

72. Там само. — С. 4.

73. Беднаджарова Т. Життєвий шлях подвижника і патріота... — С. 9, 10.

М. Bayuk

PUBLIC ORGANIZATIONS, UNIONS, THE INTELLIGENTSIA OF PODILLYA IN 1917 – 1920

On the basis of the monographic research and archival sources the analysis of participation of the intelligentsia of Podillya in the cultural and educational transformations underlying processes of Ukrainization of schools, cultural institutions, and higher educational establishments is conducted. It is observed that the ethnic-cultural life of Podillya stood out against a background of Ukraine.

Key words: revival, zemstvo, education, Kamianets-Podilskyi Ukrainian State University, Ukrainization.

УДК 314(477.83)

Є. Матвійшин

ВИЗНАЧЕННЯ КОЕФІЦІЄНТІВ ВИБУТТЯ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ЛЬВІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ ДЛЯ ПОБУДОВИ МОДЕЛІ ВІДТВОРЕННЯ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ

Запропоновано використовувати коефіцієнти вибуття для опису змін у віковій структурі населення. Запропоновано підхід до визначення коефіцієнтів вибуття. Розраховано коефіцієнти вибуття населення для вікових груп населення України і Львівської області. Досліджено тенденції зміни коефіцієнтів вибуття для сільського і міського населення.

Ключові слова: вікова структура населення, демографічні процеси, смертність, міграція, коефіцієнт вибуття, людські ресурси, модель відтворення людських ресурсів.

Демографічний розвиток України відбувається подібно до інших європейських країн. Для нього характерними є невисокий рівень народжуваності (не достатній для заміни поколінь) і пов'язане з цим чинником зростання частки населення старшого віку. Наприклад, у Польщі частка осіб, старших за 60 років, зростала з 10,2% у 1990 р. до 18% у 2007 р. [1] і може зрости до 28% у 2035 р. [2]. В Україні також зростає частка старшого населення. За показником частки осіб віком понад 60 років у загальній чисельності населення Україна (навіть за порівняно низької тривалості життя населення) посідає 11 місце у світовій ієрархії рівня демографічного постаріння [3]. Окрім того, негативним явищем в Україні є відносно високий рівень смертності працездатного населення. Додатковим чинником змін у структурі населення є міграція, яка, здебільшого, пов'язана з навчанням та пошуком роботи. Тому актуальним завданням є моделювання процесів зміни вікового складу населення для отримання перспективної картини забезпечення країни та конкретних регіонів людськими ресурсами. Адекватну модель відтворення людських ресурсів можна побудувати, опираючись на обґрунтовані показники, серед яких важливе місце можуть зайняти коефіцієнти вибуття населення для різних вікових груп.

Вітчизняні та зарубіжні науковці проводять аналіз тенденцій демографічних процесів і акцентують увагу на проблемах старіння населення в більшості європейських країн. Наприклад, фахівці наголошують, що старіння населення є глобальним викликом, який “може спричинити значні економічні наслідки, фінансову нестабільність пенсійної системи, системи охорони здоров'я, загострити конфлікт представників різних поколінь” [4]. В Україні дослідження прискореного старіння населення України та регіональних особливостей цього процесу здійснюються науковцями Інституту геронтології ім. Д. Ф. Чеботарьова АМН України, Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України та інших науково-дослідних та навчальних закладів. Про увагу науковців та громадськості до проблем демографічного розвитку України свідчить активне проведення в останній час різноманітних комунікативних заходів із питань народжуваності і старіння [5, 6]. Зокрема, на засіданні Круглого столу “2025 рік: нові демографічні виклики для України”, проведеного 20 січня 2011 р. Інститутом демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН

України, учасники обговорювали тенденції та ризики розвитку України у першій чверті XXI ст., наслідки старіння населення та проблеми пенсійного забезпечення, перспективи покращення освітнього рівня населення та підвищення рівня конкурентоспроможності робочої сили, можливості реалізації в Україні концепції замісної міграції, необхідність формування стратегії безперервної освіти [7]. Науковцями пропонуються заходи, скеровані на активізацію залучення осіб пенсійного віку до суспільного життя та навчання з метою набуття нових умінь. Наприклад, Т. Міхальські розглядає відкриття “Університету третього віку” як форми навчання старших людей для створення можливостей пошуку ними нових сфер діяльності [8]. Для стратегічного планування розвитку країни чи регіону потрібно мати надійні прогнози про склад населення за віковою структурою.

Серед проблемних питань, які необхідно вирішити для підвищення надійності прогнозів демографічного розвитку країни, важливим є аналіз зміни вікового складу населення. Зокрема, для моделювання відтворення населення потрібно опиратися на існуючі тенденції змін у чисельності кожної вікової групи. Надійність моделювання буде тим вищою, чим коротшим буде інтервал між віковими групами. В роботах дослідників розглядаються зміни у чисельності великих вікових груп: молодших за працездатний вік, працездатного віку, старших за працездатний вік тощо. В деяких дослідженнях даються результати змін у чисельності вікових груп: наприклад, А. Качинський. розрахував коефіцієнти смертності з інтервалом 5 років [9]. Проте для отримання надійних і детальних результатів моделювання процесів відтворення людських ресурсів доцільно визначити тенденції зміни вікових груп, які мають інтервал один рік.

Метою статті є опис підходів до розрахунку на основі статистичних даних про вікову структуру населення показників, які характеризують зміну чисельності вікових груп розміром один рік. Отримані результати стануть підґрунтям для моделювання процесів зміни вікової структури населення України та її регіонів.

Інформаційною базою для дослідження є дані Державної служби статистики України, а також публікації з питань демографії, соціальної політики та економіки праці. На зміну чисельності населення конкретної вікової групи впливає два чинники: рівень смертності у цій групі та міграційні процеси (на рівні країни – зовнішня міграція, на обласному рівні – ще й міжрегіональна в межах країни). Враховуючи складність отримання даних про міграцію вікових груп інтервалом один рік, доцільно розглядати узагальнені зміни чисельності вікових груп (не залежно від причин цих змін). Дані про рівень смертності для вікових груп інтервалом один рік також відсутні. Їх можна приблизно розраховувати за даними про смертність у ширших вікових групах, припускаючи лінійну закономірність зміни рівня смертності. Проте доцільніше для дослідження розглядати смертність і міграцію як єдиний процес вибуття.

Для кількісної характеристики процесу зміни чисельності вікових груп пропонуємо використовувати показник, який назвемо “коефіцієнт вибуття”. Він показуватиме відношення частки населення конкретної віковою групи, на яку вона зменшилася або збільшилася, до попередньої чисельності цієї групи населення. Якщо прибуття населення переважатиме смертність відповідної групи, то коефіцієнт вибуття буде мати від’ємний знак, бо чисельність вікової групи зростає. Для розрахунку коефіцієнта вибуття доцільно використати таку формулу 1:

$$K_v = (Ч_p - Ч_n) / Ч_p, \quad (1)$$

де K_v – коефіцієнт вибуття для певної вікової групи;

Чп – чисельність певної вікової групи (інтервалом один рік) за попередній рік;
 Чн – чисельність у наступному р. вікової групи, яка стала старшою на один рік.

Наприклад, якщо у 2009 р. чисельність населення України віком 35 років становила 639767 осіб, а у 2010 р. чисельність населення України віком 36 років становила 637385 осіб, то коефіцієнт вибуття 35-річного населення для 2009 – 2010 рр. може бути розрахований за формулою 2:

$$Кв = (639767 - 637385) / 639767 = 0,0037. \quad (2)$$

Внаслідок того, що процеси смертності і міграції відбуваються з роками нерівномірно, то для використання з метою моделювання доцільно визначити середнє за декілька років значення коефіцієнта вибуття для конкретної вікової групи. Нами використано доступні статистичні дані про вікову структуру населення для вікових груп з однорічним інтервалом за вісім років: з 2003 р. до 2010 р. (станом на 1 січня) [10]. Отже, можна отримати значення коефіцієнтів вибуття для як середнє арифметичнє з семи чисел (розраховується для суміжних років) для кожної вікової групи. У табл. 1 наведено приклад розрахунку для таких вікових груп: до 1 р., 5, 15, 35, 55 і 69 років (статистичні дані про склад населення віком після 70 років не містять інформації з інтервалом 1 рік, тому не можуть бути коректно розраховані відповідні коефіцієнти вибуття).

Таблиця 1

**Фрагмент результатів розрахунку
 коефіцієнтів вибуття вікових груп населення України**

Вікова група, рік	Коефіцієнт вибуття для років							Середнє значення
	2003 – 2004	2004 – 2005	2005 – 2006	2006 – 2007	2007 – 2008	2008 – 2009	2009 – 2010	
до 1	0,0032	0,0028	0,0025	0,0023	0,0024	0,0019	0,0013	0,0023
5	0,0010	0,0007	0,0005	0,0004	0,0004	0,0002	0,0001	0,0005
15	0,0010	0,0007	0,0004	0,0003	0,0004	0,0001	0,0001	0,0005
35	0,0048	0,0049	0,0047	0,0042	0,0044	0,0046	0,0037	0,0045
55	0,0168	0,0165	0,0176	0,0158	0,0159	0,0155	0,0136	0,0160
69	0,0398	0,0384	0,0378	0,0367	0,0360	0,0352	0,0326	0,0366

З табл. 1 видно, що для першої вікової групи (до 1 р.) коефіцієнт вибуття більший за наступні (5 і 15 років), що свідчить про відносно високий рівень смертності дітей до 1 р. в Україні.

Щоб наочно відобразити тенденції у змінах чисельності вікових груп, доцільно використати графічну модель у формі залежності коефіцієнта вибуття від віку (рис. 1). Очевидно, що коефіцієнт вибуття зростає для старших вікових груп, бо у них вищі показники смертності.

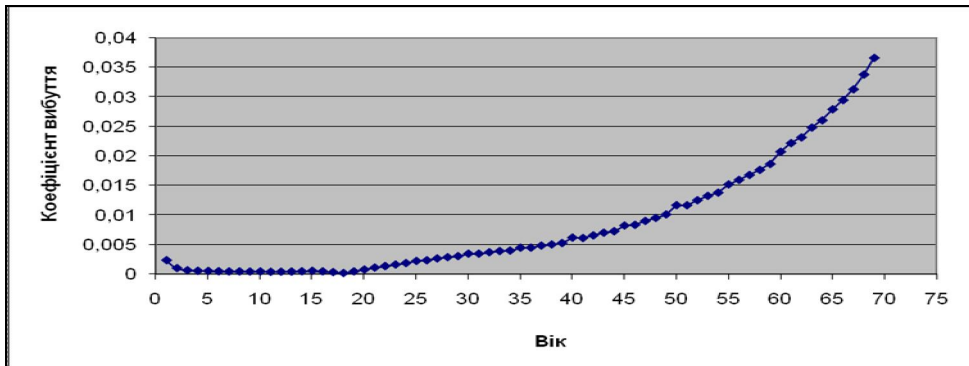


Рис. 1. Середні значення коефіцієнтів вибуття для вікових груп населення України до 70 років

Із рис. 1 видно, що для України коефіцієнти вибуття змінюються відносно плавно. Для застосування у математичних моделях можна отримати функціональну залежність між віком та коефіцієнтом вибуття, наприклад, з використанням інструменту “Лінія тренду”, влаштованого у табличному процесорі Excel. Зокрема, для населення України ця залежність, розрахована за даними, зображеними на рис. 1, може бути такою (формула 3):

$$K_b = 0,0000002 x^3 - 0,000008 x^2 + 0,0002 x - 0,00008, \quad (3)$$

де x – вік, років.

Регіони можуть мати свої особливості у процесах вибуття населення за віковими групами. Наприклад, у Львівській області для деяких вікових груп (16 – 19 років) закономірність не така плавна, як для України загалом: є тенденції зростання їх чисельності (прибуття замість вибуття) з наступним спаданням. Це може бути зумовлено прибуттям у регіон молодих людей для здобуття освіти у львівських вишах та наступним їх відбуттям до інших областей. На рис. 2 така особливість відображена від’ємними значеннями коефіцієнта вибуття.

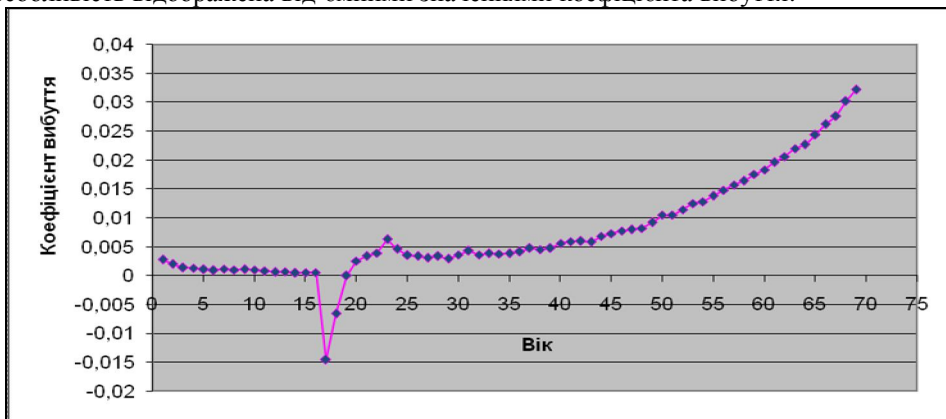


Рис. 2. Середні значення коефіцієнтів вибуття для вікових груп населення Львівщини до 70 років

Для вікових груп після 70 років коефіцієнти вибуття можуть бути розраховані приблизно. Зокрема, можна припустити, що для груп населення похилого віку

міграційні процеси мізерні. Тому вибуття пов'язане лише зі смертністю. У згаданій вище публікації А. Качинського наведено коефіцієнти смертності для вікових груп з 5-річним інтервалом. Порівняння свідчать, що їхні значення для 70-річного населення близьке до відповідного значення розрахованого нами коефіцієнт вибуття. Так, коефіцієнт смертності вікової групи 65 – 69 років становить 0,0309, для вікової групи 70 – 74 років – 0,0469 (середнє значення 0,0389), а розрахований нами коефіцієнт вибуття для 68-річної вікової групи становить 0,0338, 69-річної вікової групи – 0,0366 (за екстраполяцією для 70-річної групи він становив би приблизно 0,039). Отже, можна прийняти для подальшого моделювання коефіцієнти вибуття населення, старшого за 70 років, на рівні визначених А. Качинським коефіцієнтів смертності.

Для моделювання процесів відтворення людських ресурсів важливо отримати значення коефіцієнтів вибуття сільського та міського населення. На основі відповідних статистичних даних нами розраховано їх для України (рис. 3) та для Львівської області (рис. 4).

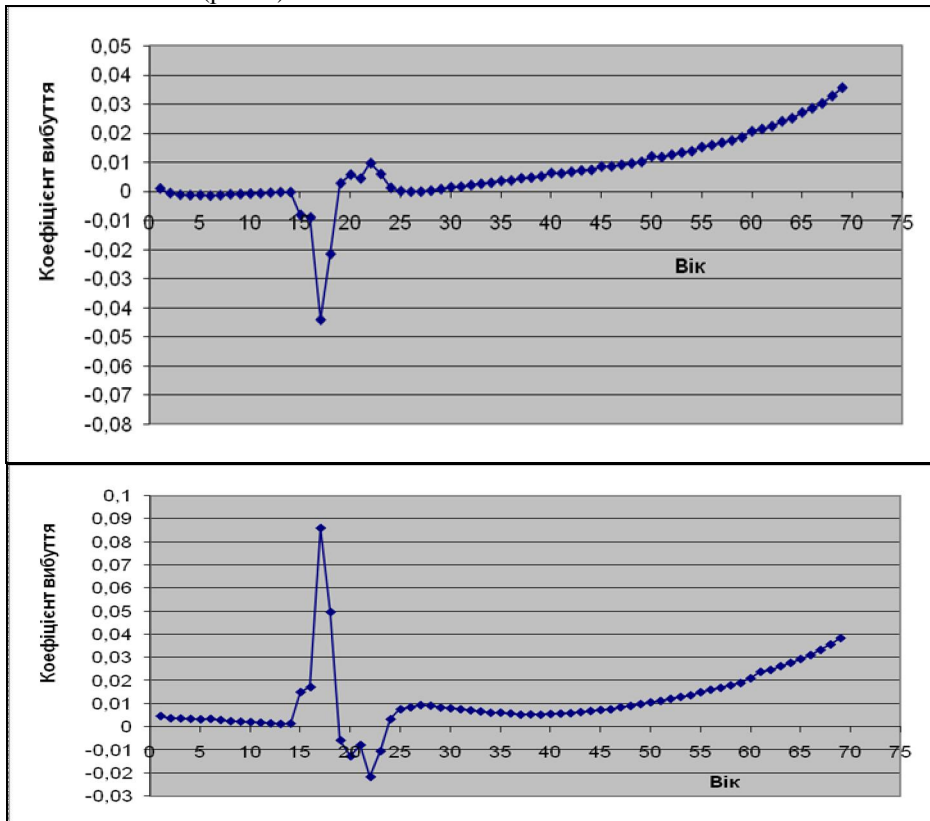


Рис. 3. Середні значення коефіцієнтів вибуття для вікових груп населення України до 70 років для міського (верхній графік) та сільського (нижній графік) населення

На рисунках проявилися характерні “піки” коефіцієнтів вибуття, які приблизно симетричні для міського та сільського населення у вікових групах від 15 до 25 років. Вони взаємно компенсуються і тому на рис. 1 загальне значення

коефіцієнта вибуття для цих вікових груп для України відображається плавним графіком (без “піків”).

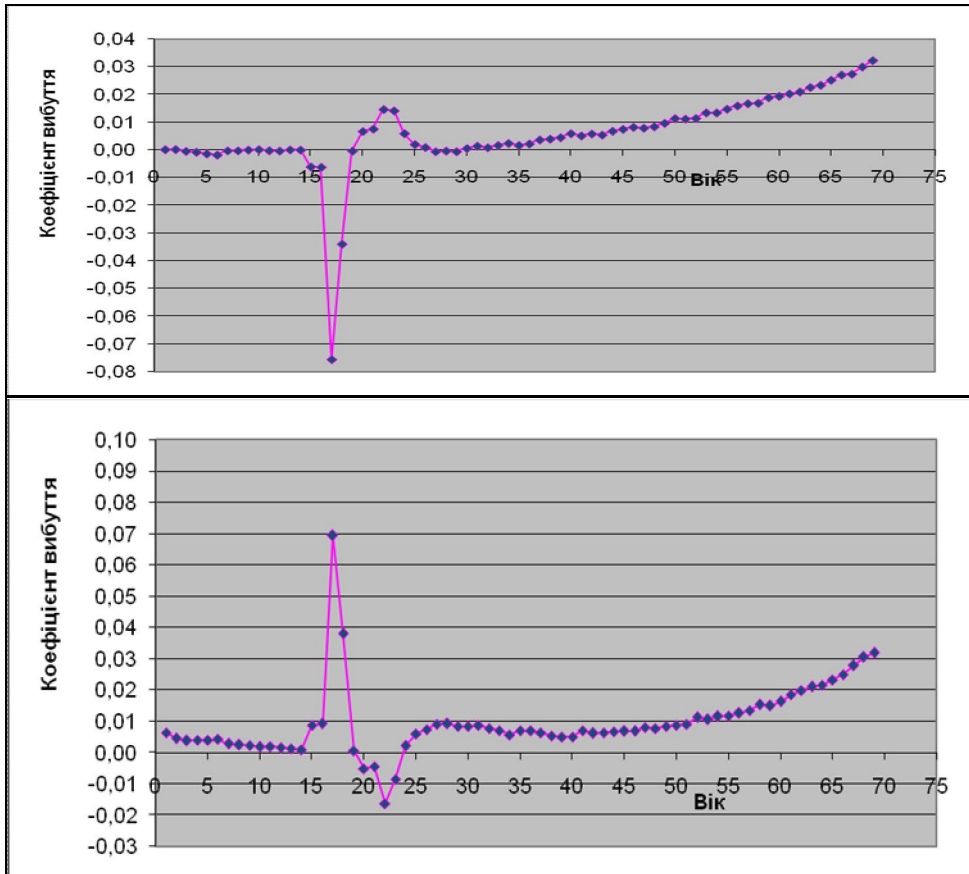


Рис. 4. Середні значення коефіцієнтів вибуття для вікових груп населення Львівської області до 70 років для міського (верхній графік) та сільського (нижній графік) населення

Аналіз отриманих результатів показує, що вибуття населення в сільській місцевості України відбувається дуже інтенсивно у вікових групах 15 – 19 років, а далі (для вікових груп 20 – 24 роки) спостерігається зворотній процес дещо меншої інтенсивності. Для міського населення процеси для згаданих вікових груп протилежні: відбувається зростання чисельності (від’ємні значення коефіцієнтів вибуття) у групах 15 – 19 років і вибуття (менш інтенсивне) у групах 20 – 24 роки. Здебільшого описані явища можна пояснити прибуттям сільської молоді на навчання в міста з наступним поверненням її частини в сільську місцевість. Але менша інтенсивність зворотніх процесів свідчить про те, що частина молоді у віці 20 – 24 роки залишається для проживання у містах.

Аналогічні процеси відбуваються й у Львівській області (рис. 4). Проте, як було сказано вище, явище припливу молоді на навчання в область з інших регіонів зумовлює від’ємний “пік” коефіцієнта вибуття для вікових груп 17 – 19 років і

невеликий позитивний пік для вікових груп 20 – 25 років, зумовлений відбуттям молоді після закінчення навчання в рідні регіони (рис. 2). Для сільського населення спостерігається дещо підвищене вибуття й у вікових групах 25 – 35 років. Це може бути викликано вже не навчанням, а пошуком роботи і зміною місця проживання з сільського на міське. Для цієї ж вікової групи (25 – 35) для міського населення спостерігається невеликий спад коефіцієнта вибуття, що відповідає згаданому процесу переїзду населення з сільської місцевості до міст.

Висновки

Запропонований підхід дає можливість отримати дані про процеси вибуття населення вікових груп з інтервалом один рік. Результати використання цього підходу для розрахунку коефіцієнтів вибуття населення України та Львівської області (зокрема сільського та міського населення) наочно відобразили такі особливості: інтенсивне вибуття сільської молоді, “пікові” явища у зміні чисельності вікових груп студентської молоді у Львівській області та в розрізі міського і сільського населення (хоча за зведеними даними для України ці явища не помітні).

Для побудови моделі відтворення людських ресурсів України можна використовувати значення коефіцієнтів вибуття, отримані за формулою 3, але під час побудови відповідної моделі для сільського чи міського населення або для конкретного регіону необхідно опиратися на реальні значення коефіцієнтів вибуття, отримані за запропонованим у статті підходом. Це пов’язано з можливістю прояву “хвилеподібних явищ” у вибутті (прибутті) населення окремих вікових груп у певному регіоні і складності математичного опису цих явищ.

Особливої уваги заслуговують процеси зміни чисельності вікових груп від 15 до 35 років. Для них характерними є хвилеподібні зміни коефіцієнтів вибуття у регіональному розрізі та за ознакою віднесення до міського чи сільського населення. Ці явища можуть бути пояснені переїздом відповідних груп населення для здобуття освіти та пошуку роботи. Їх дослідження може стати напрямком подальших розвідок. Окрім того, необхідно проводити розробку ефективних економічних механізмів для реалізації державної політики, скерованої на відновлення та розвиток виробництва у сільських територіях, що може запобігти інтенсивному вибуттю сільського населення.

Література

1. Rocznik demograficzny [Tekst]. — Warszawa : GUS, 2009. — S. 75.
2. Prognoza ludnosci na lata 2008 – 2035 [Źródło electroniczne]. — Ścieżka dostępu : <http://www.stat.gov.pl>.
3. Терещ В. М. Депопуляція та старіння населення у соціально-економічному контексті / В. М. Терещ // Вісник Хмельницького національного університету [Електронний ресурс]. — 2009. — № 1. — С. 92—97.
4. Фахівці Мінсоцполітики зустрілися з Виконавчим директором Європейського центру з політики та досліджень у сфері соціального добробуту Берндом Маріном (4 квітня 2011 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=127072&cat_id=107177.
5. Демографічна криза: шляхи подолання [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ua.glavred.info/archive/2011/02/11/170333-3.html>.
6. Роль наукових досліджень у розробленні державної політики щодо подолання негативних наслідків старіння населення України [Електронний ресурс] : матер. наук.-метод. семін. (5 квітня 2011 р.). — Режим доступу : <http://пара>

portal.academy.gov.ua:8101/upr_fundament_doslidzen/seminar/05_04_2011_/Forms/AllItems.aspx.

7. 2025 рік: нові демографічні виклики для України [Електронний ресурс] : матер. кругл. стол. (20 січня 2011 р.) / Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України). — Режим доступу : <http://idss.org.ua/stil.html>.

8. Michalski T. Znaczenie Uniwersytetów Trzeciego Wieku (na przykładzie uniwersytetu działającego na terenie miasta i gminy Ustka) / Michalski Tomasz // Wybrane problem rozwoju lokalnego w Polsce Północnej [Text] / pod red. M. Tarkowskiego i J. Mazurek. — Gdańsk ; Pelplin : [Bernardinum], 2010. — S.155 — 169. — (Regiony nadmorskie 18).

9. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення [Текст] / А. Б. Качинський. — К. : НІСД, 2001. — 312 с. — (Екологічна безпека).

10. Розподіл постійного населення за статтю, віковими групами та типом поселень (УОПМ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://stat6.stat.lviv.ua/statbank_lviv/Database/19DEMOGR/databasetree.asp.

Ye. Matviyishyn

CALCULATION OF THE COEFFICIENTS OF REDUCTION OF POPULATION IN UKRAINE AND LVIV REGION FOR THE PURPOSE OF CONSTRUCTION THE MODEL OF RECOVERY OF HUMAN RESOURCES

In the article it is suggested to use the coefficients of reduction for describing the changes in age structure of population. The approach to calculation of coefficients of reduction is suggested. The coefficients of reduction of population in Ukraine and Lviv region are calculated. The trends of changing of the coefficients of reduction for rural and urban population are revealed.

Key words: age structure of population, demographic processes, death-rate, migration, coefficient of reduction, human resources, model of recovery of human resources.

УДК 351.95:347.77

М. Паладій

ІНФРАСТРУКТУРА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПІДХІД ДО УДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджено інфраструктуру системи державного управління сферою інтелектуальної власності. Запропоновано шляхи її удосконалення.

Ключові слова: інтелектуальна власність, державне управління, інфраструктура.

Актуальність питань удосконалення структури державного управління сферою інтелектуальної власності (далі – ІВ) обумовлена потребою створення в Україні новітніх технологій та збільшення частки конкурентоспроможної високотехнологічної продукції в умовах інтеграції України в міжнародні співтовариства.

Мета статті – розглянути теоретичні підходи щодо удосконалення інфраструктури системи державного управління сферою інтелектуальної власності.

На важливості наукового пошуку шляхів вирішення цих питань наголошують дослідники цієї проблематики: Н. Аль-Алі, Н. Артамонова, О. Ваганян, М. Вачевський, О. Волков, С. Гордієнко, А. Гречан, Т. Гусаковська, І. Дахно, М. Денисенко, А. Жарінова, В. Жаров, С. Захаров, В. Зінов, П. Лернер, Л. Лукічева, Д. Морекрофт, В. Мокришев, С. Мосов, В. Мухін, Н. Нижник, В. Пархоменко, В. Полохало, О. Полтораки, Ю. Суїні, П. Цибульов, В. Чеботарьов, І. Шестак, О. Ясюкевич та інші.

Водночас окремі питання визначеної проблематики в умовах інтеграції України в міжнародні співтовариства ще не достатньо досліджені. Створена за роки незалежності система державного управління сферою ІВ спрямована, здебільшого, на вирішення питань охорони прав на об'єкти ІВ, у наслідок чого питання реалізації організуючих і координуючих впливів на всі складові сфери ІВ в інтересах інноваційного розвитку галузей народного господарства залишаються без належної уваги і вимагає удосконалення її структури з метою формування вертикалі державного управління у сфері ІВ із негативним зворотним зв'язком.

Як наслідок, ситуація, що склалася в сфері ІВ, характеризується низкою недоліків, існування яких заважає інноваційному розвитку України.

Як показує аналіз, на сучасному етапі підготовкою фахівців із фундаментальною освітою, які спроможні займатися творчою, інтелектуальною діяльністю, держава особливо не опікується. Це підтверджується, насамперед, зміною пріоритетів у системі вищої освіти. Так, після розпаду СРСР на теренах України було багато і вчених, і фахівців із фундаментальною інженерною освітою, завдяки чому існували та розвивалися творчість, винахідництво й раціоналізація. Тривала економічна криза, що призвела до зменшення виробничого потенціалу України, призвела також і до зниження потреби в кваліфікованих інженерних та наукових кадрах. Попит у цей проміжок часу зростає на менеджерів, економістів, маркетингових, юристів тощо. Наслідком цього стало зменшення попиту на професії з інженерною освітою і, відповідно, скорочення замовлень з боку держави на інженерні спеціальності [1].

Сучасний характерний аспект освіти – це нарощування підготовки фахівців із питань ІВ. Підготовку за цим напрямом здійснює 16 вищих навчальних закладів країни [2]. На нашу думку, відбувся зсув у системі підготовки: нарощується підготовка фахівців із питань ІВ і зменшена підготовка фахівців інженерного напрямку. Таким чином, сфера захисту ІВ отримує фахівців із відповідною освітою, а сама сфера ІВ загалом втрачає потенційних творців, винахідників і раціоналізаторів.

Створення об'єктів ІВ для подальшої розробки інноваційних видів продукції поки ще не перетворилося на програмні цілі держави. Якщо за часи Радянського Союзу розвиток творчості, винахідництва і раціоналізації вважалися обов'язковою складовою діяльності кожного міністерства чи відомства [3, 4], то перехід української економіки на ринкові рейки призвів до втрати цього державного важеля впливу. Інвесторів, як правило, знайти на цьому етапі творцю, винахіднику чи раціоналізатору досить складно.

До того ж, державі не зовсім цікаво, що патентує винахідник і чи може принести його, наприклад, винахід користь для України. У період СРСР при видачі авторського свідоцтва авторам винаходу держава сама турбувалася про реалізацію цього винаходу. На сьогодні про впровадження винаходу піклується, як правило, особисто його творець, якому рідко вдається реалізувати свій винахід навіть в інтересах держави. Дієвий механізм державного управління процесом впровадження винаходів і рацпропозицій в Україні поки ще невідпрацьований.

З огляду на це, втраченою позицією залишається активне використання об'єктів ІВ в інтересах інноваційного шляху розвитку держави. Відповідно до частини третьої ст. 7 Закону України “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” [5] з метою забезпечення виконання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Національною та галузевими академіями наук завдань, визначених відповідними законодавчими актами, Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) № 995 від 01.08.2007 р. затверджено Положення про структурний підрозділ з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності, який має утворюватися у цих органах. Основними завданнями структурного підрозділу є забезпечення виконання функцій, пов'язаних із розробленням технологій та їхніх складових, набуттям, ліцензуванням і захистом прав ІВ на них, трансфером і використанням нових технологій.

Незважаючи на ці нормативно-правові акти, діяльність утворених структурних підрозділів, на жаль, не забезпечила реального “поштоху” інноваційному руху України, що підтверджується сучасним станом, насамперед, в економічній сфері.

Зовсім іншою є ситуація в провідних країнах світу. Підтримка державою винахідницької інноваційної діяльності вважається вагомим важелем економічного стимулювання процесу створення та введення об'єктів ІВ у господарський обіг. Так, основними формами стимулювання малих і середніх підприємств, а також окремих інноваторів є: пряме фінансування, яке досягає 50% від витрат на створення нової продукції і технологій (Франція, США); надання позик, зокрема без виплати відсотків (Швеція); дотації (практично всі країни); створення фондів впровадження інновацій із урахуванням можливого ризику (Велика Британія, Німеччина, Швейцарія, Нідерланди); безповоротні позики на впровадження нововведень, які досягають 50% від витрат (Німеччина); відстрочка сплати мита чи звільнення від неї,

якщо винахід стосується економії енергії (Австрія) тощо [6]. Ці заходи вважаються суттєвим досягненням урядів зазначених країн щодо управління інноваціями.

Утилізація як об'єктів ІВ, так і матеріальних їх носіїв, не набула державного пріоритету, хоча і вимагає державного управління цими процесами в інтересах зниження ризиків для безпеки (екологічна, пожежна, техногенна) життєдіяльності українського суспільства. Без вирішення тривалий час залишається питання забезпечення безпеки об'єктів ІВ під час їхнього використання.

Потребує оперативного вирішення питання інтелектуальної власності стосовно майнових прав та управління ними з боку держави. Цивільний кодекс України (далі – ЦК України), регулюючи майнові права ІВ на об'єкт, створений у контексті виконанням трудового договору, та об'єкт, створений за замовленням, визначає два типа суб'єкта права – фізичну або юридичну особу, яким можуть належати майнові права на об'єкт права ІВ [7]. Відповідно до частини першої ст. 80 ЦК України, юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законодавством порядку. Що стосується використання об'єкта права ІВ під час здійснення господарської діяльності, то ст. 8 Господарського кодексу України встановлено [8], що держава, органи державної влади не є суб'єктами господарювання. Органи державної влади є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією лише з організаційно-господарських питань у межах їхніх владних повноважень. Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної установи.

Так, відповідно до Закону України “Про управління об'єктами державної власності” від 21.09.2006 р., суб'єктами управління об'єктами державної власності є: КМ України; Фонд державного майна України; міністерства та інші органи виконавчої влади; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації; юридичні та фізичні особи, які виконують функції з управління корпоративними правами держави; Національна академія наук України, галузеві академії наук [9]. Водночас частиною другою ст. 3 цього закону встановлено, що дія його не поширюється на здійснення прав ІВ.

Таким чином, відповідно до чинного законодавства, держава не є суб'єктом права ІВ. Отже, органи державної влади, які, як правило, є замовниками в договорах на виконання наукових, науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, втратили у процесі тривалого переходу від соціалістичної до ринкової моделі розвитку України майнові права на об'єкти права ІВ.

Згідно з Положенням (Постанова КМ України № 995 від 01.08.2007 р.) про структурний підрозділ з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності міністерства (ЦОВВ), він не є юридичною особою. Тому набути майнових прав на об'єкти права ІВ, що створюються в межах замовлень держави, відповідно до чинного законодавства, цей підрозділ не може [10]. Таким чином, уже утворені структурні підрозділи центральних органів виконавчої влади та ті, що будуть утворюватися відповідно до постанови КМ України, мало на що здатні: у них немає потрібних юридичних важелів.

Існуючі складові інфраструктури державного управління сферою ІВ з урахуванням існуючої ситуації в сфері ІВ України наведені на рис. 1. Такий вигляд дає змогу з'ясувати особливості сучасної організації управління сферою ІВ.

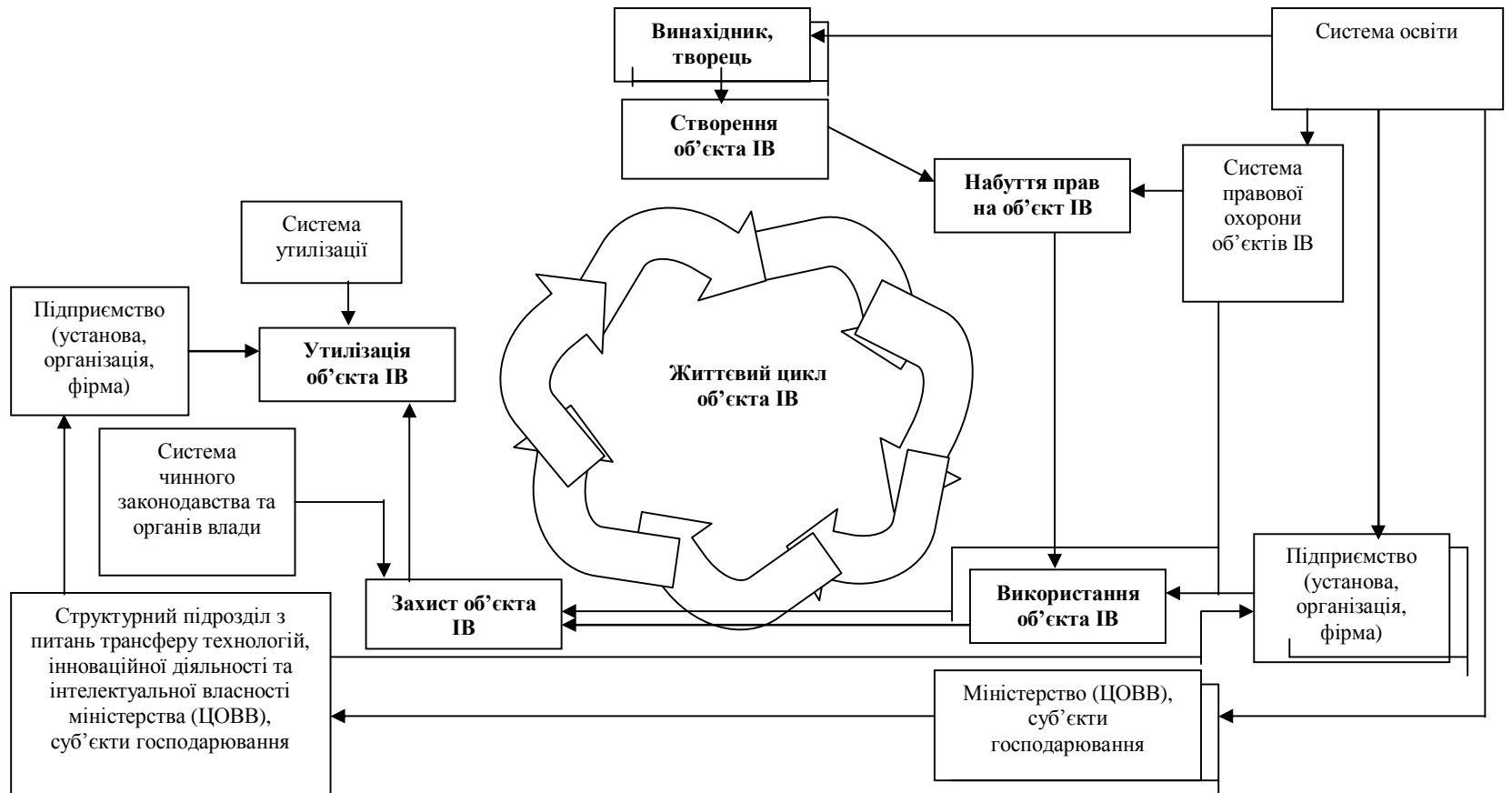


Рис. 1. Існуючі складові інфраструктури системи державного управління сферою ІВ

Виходом із ситуації, що склалась, є, з урахуванням результатів наших досліджень, удосконалення державного управління шляхом реалізації принципів “життєвого циклу об’єкту ІВ” та “річних кілець дерева”.

Висновки

Для забезпечення ефективного функціонування державного управління сферою ІВ необхідно вирішити низку питань. По-перше, до змісту Положень про міністерство (ЦОВВ) з урахуванням вимог Типового положення про міністерство України і Типового положення про центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМ України через відповідного члена КМ України, що введені Указом Президента України № 1199/2010 від 24.12.2010 р., а також з урахуванням Постанови КМ України № 995 від 01.08.2007 р. додати завдання щодо їх діяльності в сфері ІВ.

По-друге, замість структурних підрозділів із питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності міністерств, інших ЦОВВ, Національної та галузевих академій наук мають утворюватися підпорядковані їм юридичні особи з відповідними повноваженнями, через які потрібно здійснювати замовлення на розробку, створення чи виготовлення продукції за державні кошти та які можуть набувати в майбутньому майнових прав на об’єкти ІВ, створені за державні кошти в рамках замовлень. Така юридична особа в межах міністерства чи іншого ЦОВВ має виступати як менеджер з питань ІВ, що створюється в рамках виконання замовлень за державні кошти. Водночас на цю юридичну особу треба покласти і контрольні функції щодо якості створення об’єктів ІВ виконавцями (рис. 2).

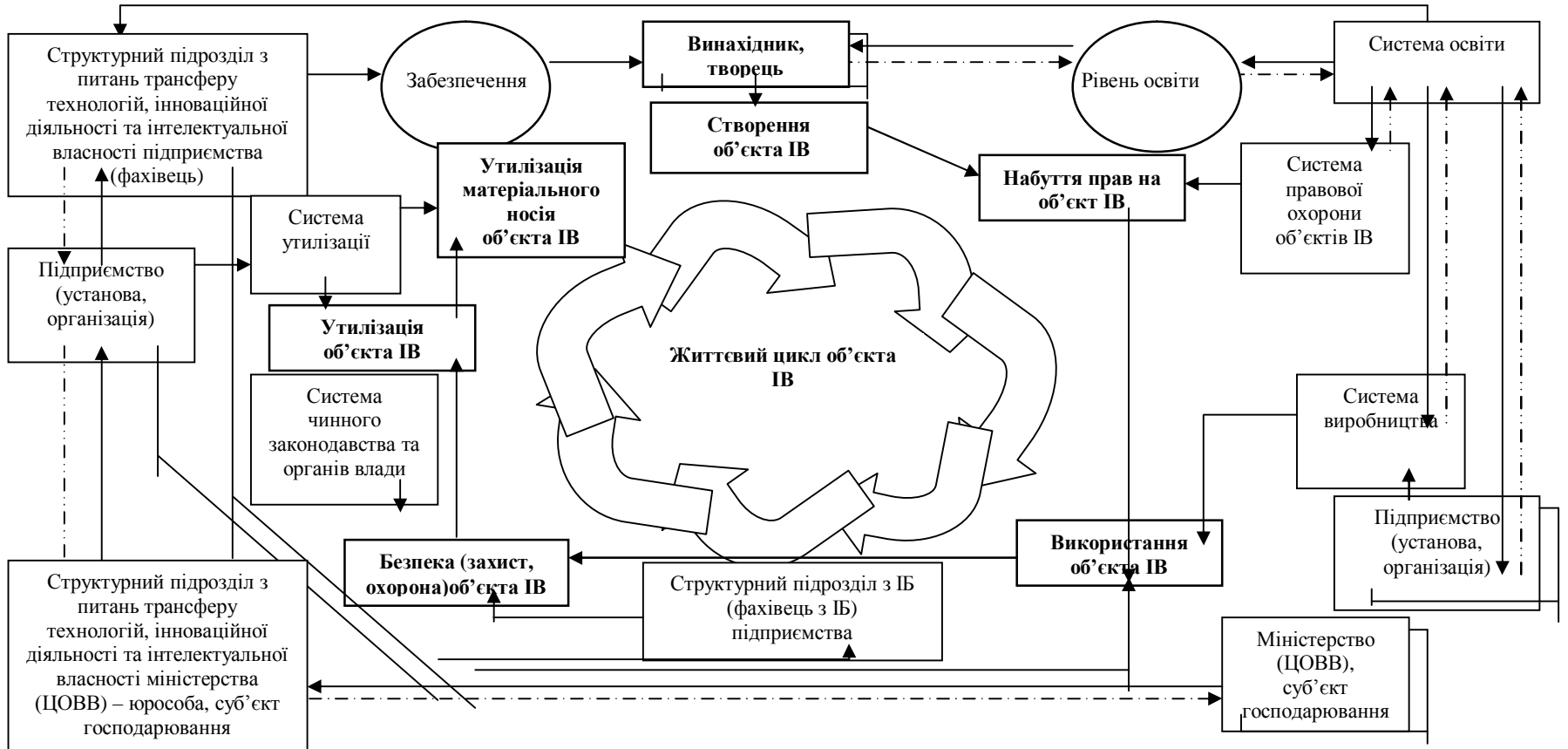


Рис. 2. Схема удосконаленої структури системи державного управління сферою ІВ

По-третє, для виконання завдань у сфері ІВ на великих державних підприємствах, в установах та організаціях необхідно створювати спеціальні структурні підрозділи з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності, а на невеликих підприємствах – вводити посаду відповідальних з питань трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності (див. рис. 2), які мають опікуватися, насамперед, питаннями організації та забезпечення діяльності творців, винахідників та раціоналізаторів.

Суб'єкти господарювання мають забезпечити необхідні умови для розвитку творчості, винахідництва і раціоналізації, вивчаючи та використовуючи світовий досвід передових в економічному відношенні країн.

У четвертих, вітчизняна система освіти має визначити для вищих навчальних закладів III – IV рівня акредитації через освітньо-кваліфікаційні характеристики потрібний рівень освіти для підготовки творців, винахідників і раціоналізаторів, здатних створювати інноваційні продукти в різних галузях народного господарства з урахуванням досягнень сучасного науково-технічного прогресу.

У складі органів державної влади та місцевого самоврядування мають бути чітко визначені посади, на які повинні призначатися фахівці з освітою в сфері ІВ на рівні “спеціаліст” і “магістр”, що створить умови для активізації творчої думки різних верств українського суспільства і пропаганди щодо розвитку масової творчості, винахідництва і раціоналізації на комерційних умовах.

По-п'яте, цілеспрямована фінансова і матеріальна підтримка з боку держави створення та введення об'єктів ІВ у господарський обіг має стати вагомим важелем економічного стимулювання процесу інноваційного розвитку економіки держави. У системі виробництва товарів і послуг треба створити сприятливі умови для підвищення ефективності використання інтелектуального капіталу з метою забезпечення конкурентоспроможності українських товарів і послуг на внутрішньому і світовому ринках.

По-шосте, з метою забезпечення інтелектуальної безпеки (далі – ІБ) мають утворюватися відповідні структурні підрозділи, які будуть відповідати за створення умов безпеки інтелектуальної власності, якою володіє підприємство (установа чи організація) (див. рис. 2). За наявності загальних структурних підрозділів з безпеки до їхнього складу мають належати фахівці з питань ІБ.

В умовах членства України у Світовій організації торгівлі та руху щодо приєднання до євроінтеграційного процесу важливість ефективного захисту інтелектуальної власності будь-якого українського суб'єкта господарювання будь-якої форми власності вже не викликає сумнівів. Зважаючи на це, виникає питання щодо забезпечення належного рівня інтелектуальної безпеки України в науково-технологічній сфері, що може бути обумовлено недосконалістю “механізмів захисту прав інтелектуальної власності”, як це визначає Закон України “Про основи національної безпеки України” [11]. На нашу думку, цей закон вузько трактує загрози національним інтересам у сфері ІВ.

Не можна не погодитися, що своєчасна реєстрація та захист прав ІВ – гарант і вкрай необхідний на сьогоднішній крок, насамперед для державного сектора економіки. Але ж цим інтереси держави не повинні обмежуватися. Треба розглядати також й інші загрози стосовно інтелектуальної власності. Так, наприклад, можливими шляхами втрати об'єктів ІВ у сучасних умовах можуть стати такі: крадіжка документації або інформації про існуючі об'єкти ІВ; крадіжка виробів із

впровадженими технічними рішеннями на підставі використання об'єктів ІВ або відходів від виробництва продукції з використанням об'єктів ІВ; утрата кваліфікованого персоналу, який володіє інформацією про об'єкти ІВ; витік інформації про існуючі об'єкти ІВ та нові інтелектуальні розробки тощо [12 – 15].

Втрата об'єктів ІВ чи витік інформації про ноу-хау неминуче призведуть до виникнення проблем, пов'язаних із конкуренцією продукції суб'єктів господарювання на ринку товарів, насамперед в умовах інтеграції України у міжнародні співтовариства. Українські компанії можуть потрапити до стану патентної війни, коли складові, наприклад, будь-яких виробів чи торговельні марки будуть запатентовані іншими компаніями, які представляють інтереси іноземних країн. У таких умовах неможливо буде продати товар за межі України без дозволу цих компаній, тому що вони будуть володіти майновими правами на частину об'єктів ІВ, які реалізовані у виробі, що продаються.

На сьогодні загрозу інтелектуальній безпеці України, як свідчать результати аналізу, є: недооцінка державою праці вчених і фахівців із вищою технічною освітою; заниження соціальної значущості вчених і фахівців з вищою технічною освітою у суспільстві; неprestижність професій, пов'язаних із наукою і працею на державу; небажання молодих людей займатися наукою; зниження якості дипломних та випускних робіт, що захищаються, а також дисертацій на здобуття наукового ступеня; небажання або неможливість учених і фахівців із вищою технічною освітою працювати за профілем підготовки; “витік умів” за межі України; використання учених і фахівців із вищою технічною освітою не за напрямком отриманої спеціальності; поступове старіння і брак наукових кадрів за низкою напрямків [16 – 20].

З огляду на зазначене вище, нагальним є введення інтелектуальної безпеки як різновиду до складу національної безпеки, що обумовлено низкою причин: ІВ забезпечує наукове супроводження і реалізацію всіх інших видів національної безпеки; ситуація, що на сьогодні склалася в Україні, дає підстави наголосити на проблемі ІВ як на найважливішій державній, економічній, політичній і соціальній проблемі; за своїми наслідками інтелектуальна криза може виявитися небезпечнішою, ніж, наприклад, політична або економічна чи інформаційна, а її подолання може розтягнутися на десятиріччя, а може навіть і більше; багатоаспектність, складність, масштабність і глибина проблеми розвитку та збереження українського інтелекту виводить забезпечення ІВ України, разом із екологічними та техногенними проблемами, на рівень найактуальніших проблем сучасності, насамперед в умовах жорсткої конкуренції на світовому ринку [21, 22].

По-сьоме, для вирішення питань утилізації як об'єктів ІВ, так і матеріальних носіїв об'єкта ІВ, необхідно створити відповідну систему (див. рис. 2). Функціонування системи утилізації має бути спрямовано, насамперед, на створення надійних умов забезпечення екологічної та техногенної безпеки українського суспільства.

Отже, впровадження запропонованого підходу щодо удосконалення структури системи державного управління ІВ дають змогу створити сприятливі умови для конкурентоспроможності сфери ІВ України в умовах її інтеграції в міжнародні співтовариства, а також для інноваційного розвитку України.

Література

1. Єгоров І. Ю. Науковий та інноваційний потенціал України у міжнародних статистичних порівняннях [Текст] : [монографія] / І. Ю. Єгоров, І. А. Жукович, Ю. О. Рижкова. — К. : ДП “Інформ.-аналіт. агентство”, 2010. — 156 с.
2. Пархоменко В. Національна система підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері інтелектуальної власності: становлення, сучасний стан та перспективи розвитку / В. Пархоменко // Інтелектуальна власність [Текст]. — 2008. — № 10. — С. 48—53.
3. Патентование [Текст] / [Е. И. Артемьев, В. А. Рясенцев, А. И. Доркин и др.]; под ред. проф. В. А. Рясенцева. — [2-е изд., перераб.]. — М. : Машиностроение, 1976. — 269 с.
4. Зенкин Н. М. Изобретательство и патентование [Текст] / Б. Г. Прахов, Н. М. Зенкин. — К. : Техника, 1988. — 256 с.
5. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій [Електронний ресурс] : Закон України від 14.09.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Жарінова А. Членство України в СОТ: світові тенденції у сфері використання інтелектуальної власності / А. Жарінова, С. Мосов // Єженедельник 2000 [Текст]. — 2008. — № 24(418). — 13 – 19 юн. — С. 4.
7. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. (із змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Господарський кодекс України № 436-IV від 16.12.2003 р. (із змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
10. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. (із змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964- IV від 19.06.2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
12. Мосов С. П. Інтелектуальна безпека України в контексті її входження до СОТ/ С. П. Мосов, А. Г. Жарінова // Інтелектуальна власність [Текст]. — 2008. — № 6. — С. 4—9.
13. Гордієнко С. Г. Забезпечення інтересів України у сфері захисту інтелектуальної власності: нормативно-правове регулювання [Текст] / С. Г. Гордієнко. — К. : Видавн. дім “Скіф”, КНТ, 2008. — 248 с.
14. Ромачев Р. В. Конкурентная разведка [Текст] : практ. курс / Р. В. Ромачев, И. Ю. Нежданов. — М. : Ось-89, 2007. — 272 с.
15. Соснин А. С. Менеджмент безопасности предпринимательства [Текст] : [учеб. пособ.] / А. С. Соснин, П. Я. Прыгунов. — К. : ЕУ, 2004. — 357 с.
16. Мосов С. П. Інтелектуальна безпека України в контексті її входження до СОТ... — С. 4—9.

17. Біла книга. Інтелектуальна власність в інноваційній економіці України [Текст] / [Г. О. Андрощук, О. В. Дем'яненко, І. Б. Жилияв та ін.]. — К. : Парламент. вид-во, 2008. — 448 с.

18. Біла книга-2. Інтелектуальна власність в інноваційній економіці України [Текст] / [О. В. Дем'яненко, А. В. Доровських, С. А. Кулаков та ін.]. — К. : Парламент. вид-во, 2008. — 246 с.

19. Раціональне фінансування науки як передумова розбудови знаннєвого суспільства в Україні [Текст] / [Б. А. Маліцький, О. С. Попович, В. П. Соловійов та ін.]. — К. : Фенікс, 2004. — 32 с.

20. Тымчук Д. Шпионы ограбили Украину на миллиарды долларов / Д. Тымчук // Комсомольская правда в Украине [Текст]. — 2007. — № 79/16. — С. 12, 13.

21. Мосов С. П. Інтелектуальна безпека України в контексті її входження до СОТ... — С. 4—9.

22. Кінах А. К. Концепція інтелектуальної безпеки суб'єкта господарювання [Текст] / А. К. Кінах, В. В. Крутов, С. П. Мосов. — К. : [б. в.], 2010. — 22 с.

M. Paladiy

INFRASTRUCTURE OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INTELLECTUAL PROPERTY SPHERE: APPROACH TO IMPROVEMENT

In the article the infrastructure of the system of public administration of intellectual property sphere is investigated. The ways of its improvement are suggested.

Key words: intellectual property, public administration, infrastructure.

УДК 614.2:351.77

Б. Лемішко

МОДЕРНІЗАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Акцентовано увагу на модернізації системи охорони здоров'я унаслідок розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на принципах керованості, профілактичної спрямованості, доказовості, стандартизації та інформатизації медичної допомоги.

Ключові слова: система охорони здоров'я, первинна медико-санітарна допомога, сімейна медицина, механізм державного управління.

Охорона здоров'я належить до тієї сфери державного управління, яка стосується безпосередньо кожної людини та суспільства. За сучасними оцінками і уявленнями, здоров'я – головний показник соціально-культурного розвитку та якості життя в країні, ефективності державного управління.

Модернізація сучасної системи охорони здоров'я в Україні спрямовується на поліпшення якості медичної допомоги. Найкращі приклади світової медичної практики засвідчують, що впровадження доказової медицини передбачає врахування безпеки, ефективності та вартості медичних втручань і технологій. Сучасна медична практика вимагає від лікаря використання лише найнадійніших доказів його дій, а від хворого – активної поінформованої участі в профілактичних програмах і під час надання медичної допомоги [1, 2].

Виключна актуальність розвитку первинної медико-санітарної допомоги (далі – ПМСД) в Україні на засадах сімейної медицини (далі – СМ), як головного напрямку модернізації системи охорони здоров'я (далі – СОЗ) з метою поліпшення її якості та ефективності, зміцнення здоров'я кожної людини ні у кого не викликає сумніву. Реформування ПМСД на засадах СМ відповідає світовим стандартам охорони здоров'я і є одним із критеріїв європейського вибору України. Охорона здоров'я українців – це пріоритетне питання національної безпеки України, формування її трудового і оборонного потенціалу [3, 4].

Мотивацією розвитку СМ в Україні є такі чинники:

– сімейний лікар знає найліпше проблеми зі здоров'ям населення, надійність і недоліки сучасних методів діагностики, лікування та медико-соціальної реабілітації хворих, формування, збереження і зміцнення здоров'я здорових людей різних вікових груп, тому він може діяти найоптимальніше як посередник між хворим чи здоровою людиною і різними рівнями СОЗ;

– доступність охорони здоров'я гарантується на першому рівні, тобто на рівні СМ, де сімейний лікар з добрими фаховими знаннями та широким професійним світоглядом найактивніше співпрацює як з конкретним пацієнтом та його родиною, так і з лікарями різних лікувально-профілактичних закладів;

– чим більше спеціалізована медична допомога, тим важче отримати її конкретному хворому, що зумовлено не лише обмеженістю технологічних можливостей, але й необізнаністю хворої людини та її рідних у наявності сучасних доказових діагностичних і лікувальних методів [5].

До чинників, що заважають розвиткові ПМСД на засадах СМ, належить:

– надмірна централізація управління і фінансування СОЗ, яка обмежує модернізаційні ініціативи на місцях;

– негативна динаміка основних показників здоров'я населення, що, як відомо, від СОЗ залежить лише на 10%;

– відсутність аналізу економічної ефективності діяльності ПМСД на загальнодержавному рівні, хоч роботами Львівських вчених показана не лише економічна, а й медико-соціальна ефективність СМ;

– гальмування переходу на модернізаційний механізм розвитку ПМСД на засадах СМ на рівні “роздутого” бюрократичного апарату управління охороною здоров'я;

– низька ефективність економічного механізму державного управління через нерациональну структуру медичної допомоги, обмеженість додаткових джерел фінансування, що призводить до зрівнялівки в оплаті праці фахівців СМ та гальмує підвищення якості медичної допомоги;

– відсутність механізмів правового та інформаційного забезпечення очікуваного впливу СМ на подальший розвиток якості ПМСД та формування “моди на здоров'я” серед значної кількості населення, насамперед молоді.

Проблему модернізаційного розвитку СОЗ в Україні на сучасному етапі досліджували Я. Базилевич, О. Балакін, Є. Заремба, І. Герич, І. Малиновська, В. Пономаренко, Є. Склярів та інші. Проте на сучасному етапі розвитку СОЗ в Україні якість і ефективність її роботи вважається основною функцією і, водночас, критерієм діяльності системи від первинної її ланки – дільничного терапевта, дільничного педіатра чи сімейного лікаря до верхньої – Міністерства охорони здоров'я України. Ефективність і чіткість функціонування комплексного механізму державного управління, до якого належать політичний, організаційний, економічний, мотиваційний та правовий механізми, можуть спричинити модернізаційний прорив у царині охорони громадського та індивідуального здоров'я українців. Тому керівні органи СОЗ державного, регіонального і комунального рівнів, лікарські асоціації, професійні громадські організації, навчальні заклади, які здійснюють підготовку і післядипломне навчання медичних кадрів, лікувально-профілактичні заклади повинні керуватися єдиною стратегією і концептуальними підходами до поліпшення якості та ефективності роботи СОЗ.

Оскільки заклади і фахівці ПМСД, які працюють на засадах СМ, вирішують в економічно розвинутих країнах понад 80% всіх проблем зі здоров'ям населення, то ключовою фігурою у вітчизняній СОЗ має стати сімейний лікар, який разом із кожним пацієнтом, його родиною і територіальною громадою несе відповідальність за індивідуальне і громадське здоров'я.

Мета дослідження – визначення механізмів та їх складових (методів, інструментів, важелів, організаційно-структурних модулів) державного управління якістю і ефективністю ПМСД на засадах СМ, спрямованої на створення системи медичної опіки здоров'я населення і задоволення обґрунтованих потреб та очікувань її споживачів.

Основними завданнями модернізаційного розвитку ПМСД на засадах СМ є:

– максимальне наближення закладів ПМСД до населення і поліпшення доступності всім верствам населення до неї;

– забезпечення керованості, профілактичної спрямованості, стандартизації та доказовості діагностичної, лікувальної та реабілітаційної медичної допомоги з боку сімейних лікарів на основі контракту із замовниками ПМСД;

- суттєве підвищення впливу СОЗ на стан громадського здоров'я шляхом впливу на здоровий спосіб життя різних вікових груп (валеологічний аспект);
- підвищення ефективності використання ресурсів охорони здоров'я, які надходять із різних джерел;
- залучення окремих громадян, їх родин, громадських організацій до вирішення проблем індивідуального і громадського здоров'я;
- залучення приватного капіталу і створення інвестиційних проектів у галузі ПМСД на засадах СМ;
- участь в управлінні наданням ПМСД на засадах СМ громадськості та підвищення задоволеності населення якістю медичної допомоги;
- використання всіх засобів мотивації підвищення якості ПМСД шляхом прогресивної оплати професійної діяльності за кількість та якість лікувально-профілактичної роботи;
- підготовка висококваліфікованих фахівців сімейної медицини на додипломному та післядипломному етапах після відповідного професійного відбору і реальний безперервний професійний розвиток лікарів та медичних сестер загальної практики – СМ протягом всього періоду роботи у галузі СМ;
- правове забезпечення модернізаційної діяльності фахівців СМ на активне залучення до формування, збереження і зміцнення індивідуального й громадського здоров'я окремих осіб та територіальних громад, тобто створення системи громадської охорони здоров'я у процесі розвитку громадянського суспільства;
- захист інтересів пацієнта у процесі взаємодії з СОЗ та інтересів медичних працівників на випадок професійного ризику.

Всесвітньою організацією охорони здоров'я і вітчизняними вченими опрацьовано такі механізми державного управління якісною роботою СОЗ:

1. Політичний, що визначається вищими органами державної влади як стратегічний напрямок модернізаційного розвитку і складається із сукупності прийомів та технологій взаємодії органів державної влади й громадсько-політичних об'єднань з метою налагодження стабільних відносин між громадянським суспільством і державними органами управління, узгодження інтересів усіх суспільних сил у сфері охорони здоров'я.

2. Організаційний, який визначає організаційно-структурну будову та функціональне навантаження всіх рівнів СОЗ із залученням до реалізації найскладніших завдань органів державної влади загальнодержавного, регіонального і комунального рівнів.

3. Мотиваційний, яким визначаються й реалізуються зовнішні та внутрішні спонукальні мотиви фахівців СОЗ щодо якісної та ефективної професійної діяльності, а також кожної людини до формування, збереження і зміцнення власного здоров'я, здоров'я родини та громадського здоров'я.

4. Економічний механізм державного управління на різних рівнях медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я передбачає систему економічних впливів на постійне підвищення якості медичної допомоги.

5. Правовий механізм державного управління у сфері охорони здоров'я визначає права і обов'язки кожного медичного працівника щодо охорони здоров'я громадян, а також кожного громадянина щодо формування, збереження та зміцнення свого власного здоров'я і здоров'я територіальної громади.

Стратегія модернізації СОЗ та її підсистеми – ПМСД на засадах СМ ґрунтується на комплексному використанні всіх названих механізмів державного

управління на макро- і мікрорівнях керівництва із запровадженням нових форм, методів, інструментів та важелів. Вони використовуються як у діяльності державних органів, так і органів місцевого самоврядування у процесі програмно-цільового планування та реалізації заходів.

Комплексний механізм державного управління модернізаційним розвитком СОЗ ґрунтується на таких принципах:

- чітке визначення цілей модернізаційного розвитку СОЗ, основою якої є ПМСД на засадах СМ;

- визначення, поширення та застосування найліпших практичних результатів діяльності СМ на рівні ПМСД, на другому і третьому рівнях медичної допомоги;

- постійна професійна самооцінка на основі рейтингових показників роботи та внутрішнього і зовнішнього професійного аудиту й саморегулювання СОЗ на різних рівнях;

- активна участь у всіх програмах громадян (пацієнтів) та їх громадських організацій.

Сучасними напрямками модернізації ПМСД на засадах СМ, підвищення її якості та ефективності вважаються керованість медичної допомоги конкретному пацієнтові з боку сімейного лікаря, її профілактична спрямованість, стандартизація і доказовість медичних дій, а також автоматизація робочих місць сімейних лікарів.

Автоматизовані комп'ютерні робочі місця сімейних лікарів і прикладні програмні системи для прогнозування стану здоров'я кожної людини створюють додаткові можливості для підвищення ефективності професійної роботи, а також суттєво економлять час для ведення документації та поліпшують ефективність профілактичної й валеологічної роботи.

Інформаційна підтримка роботи будь-якого фахівця СОЗ є гарантією його професійного успіху. Особливо це стосується сімейного лікаря, професійна діяльність якого пов'язана з багатьма медичними спеціальностями. Йому повсякчасно необхідно мати дуже великий обсяг інформації, від чого залежить якість фахової діяльності [6].

Сімейний лікар повинен мати постійний доступ до джерел нової професійної інформації через необмежений доступ до міжнародної мережі Інтернет, за допомогою чого створюється необхідна довідково-консультативна база. Вона дає змогу швидко знаходити необхідні диференціально діагностичні критерії та потрібні комплекси лікувально-реабілітаційних заходів, що застосовуються при різних захворюваннях у світовій медичній практиці. Корисною сімейному лікарю стає також широка база даних про фармацевтичні засоби, які належать до формулярної системи лікарських засобів із зазначенням механізмів їх дії при різних захворюваннях, можливі ускладнення і побічні реакції фармакотерапії та сумісність різних лікарських засобів між собою.

За допомогою телемедицини кожний сімейний лікар у недалекому майбутньому зможе отримати термінову чи планову консультацію висококваліфікованого фахівця щодо верифікації діагнозу при складному для діагностики захворюванні, а також надання необхідної комплексної медичної допомоги хворому у конкретній клінічній ситуації.

Справжньої модернізації повинна зазнати система контролю, яка має бути замінена на професійний аудит, що є як внутрішнім, так і зовнішнім. Професійний аудит на відміну від контролю спрямовується не на виявлення недоліків роботи окремого фахівця, а на виявлення проблемних ланок системи надання медичної

допомоги, недоліків у технології лікувально-профілактичної роботи. До проведення внутрішнього професійного аудиту залучаються кращі фахівці медичного закладу (колеги по роботі, медичні асоціації, профспілкові активісти, представники адміністрації), які самі надають подібну медичну допомогу в таких же умовах. Внутрішній аудит включає не лише експертизу надання медичної допомоги на конкретному робочому місці, але й вивчає задоволеність пацієнтів взаємодією з СОЗ; аналізує показники, що характеризують якість і ефективність медичної допомоги; виявляє причини, що призводять до лікарських помилок, і сприяє їх усуненню; розробляє рекомендації щодо попередження помилок та недоліків в роботі окремих фахівців і цілих підрозділів лікувально-профілактичного закладу; вибирає найраціональніші управлінські рішення та проводить корекцію заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи, а також контролює їх реалізацію.

Отже, проблема модернізаційної перебудови СОЗ вимагає комплексних державних підходів із формуванням чітких механізмів державного управління.

Основними шляхами та способами вирішення проблеми на основі семирічного досвіду практичної роботи у цьому напрямку СОЗ є такі:

- забезпечення законодавчої підтримки політичного механізму державного управління розвитком СОЗ;

- реалізація сучасного організаційно-функціонального механізму державного управління СОЗ та її підсистемою – ПМСД;

- запровадження керованості медичної допомоги населенню з боку фахівців СМ, профілактичної спрямованості у діяльності закладів і фахівців ПМСД, стандартизації та доказовості медичних технологій;

- опрацювання програм безперервного професійного розвитку фахівців СМ та якісної підготовки їх на додипломному і післядипломному етапах за спеціальними програмами на основі відповідного професійного відбору кандидатів для підготовки за цією спеціальністю;

- забезпечення мотивації як фахівців ПМСД, так і широких верств населення щодо формування, збереження і зміцнення індивідуального здоров'я кожного громадянина України та громадського здоров'я територіальних громад на основі економічного механізму державного управління СОЗ з використанням сучасних медичних та інформаційних технологій;

- удосконалення інструментів позавідомчого контролю і зовнішнього професійного аудиту, а також відомчого контролю та внутрішнього професійного аудиту;

- створення умов для пацієнтів і громадських організацій вільного доступу до професійної медичної інформації, що дасть змогу їм брати активну участь у прийнятті та виконанні управлінських рішень, які стосуються індивідуального і громадського здоров'я;

- активна міжнародна співпраця фахівців СОЗ у проведенні наукових досліджень і обґрунтуванні практичних заходів, спрямованих на забезпечення модернізаційних напрямків розвитку СОЗ;

- раціоналізація сучасної фармакотерапії та фармацевтичної опіки на основі фармакоеконіміки та державної формулярної системи лікарських засобів.

Висновки

Подальший модернізаційний розвиток ПМСД на засадах СМ:

- сформувати комплексний механізм державного управління модернізаційним розвитком СОЗ та її засадничої підсистеми – ПМСД, що надається на засадах СМ;

- поліпшити доступність, якість і ефективність ПМСД, спеціалізованої та високотехнологічної медичної допомоги населенню;
- створити систему керованості медичної допомоги з боку фахівців СМ, профілактичної спрямованості та соціальної відповідальності, стандартизації та доказовості всіх медичних технологій, які застосовуються з метою формування, збереження, зміцнення і відновлення здоров'я населення;
- вплинути на зниження показників смертності, захворюваності та інвалідності шляхом запровадження профілактики найпоширеніших захворювань і підвищення якості та ефективності медичної допомоги;
- підвищити цільове використання і ефективність фінансових витрат на СОЗ країни;
- удосконалити професійну підготовку медичних кадрів на додипломному та післядипломному етапах, а також безперервний професійний розвиток лікарів і медичних сестер протягом всього періоду їх професійної діяльності, як того вимагає Всесвітня федерація медичної освіти.

Література

1. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2011 року [Електронний ресурс] : Закон України № 1841-VI від 22.01.2010 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
2. Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України № 208 від 17.02.2010 р. // Управління закладами охорони здоров'я [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 69—72.
3. Про затвердження уніфікованої методики з розробки клінічних настанов, медичних стандартів, уніфікованих клінічних протоколів медичної допомоги, локальних протоколів медичної допомоги (клінічних маршрутів пацієнтів) на засадах доказової медицини (частина перша) [Електронний ресурс] : Наказ МОЗ України і Академії медичних наук України № 102/18 від 19.02.2009 р. — Режим доступу : www.moz.gov.ua.
4. Лехан В. М. Підвищення якості медичного обслуговування – одна з необхідних умов успішного розвитку сімейної медицини / В. М. Лехан, Л. В. Крячкова, І. О. Губар // Главный врач [Текст]. — 2005. — № 11. — С. 65.
5. Шпак І. В. Ліцензування медичної практики та акредитація закладів охорони здоров'я як складові управління та контролю якості медичної допомоги / І. В. Шпак // Актуальні проблеми управління галуззю охорони здоров'я [Текст] : матер. Всеукр. наук.-практ. семін.-нар. гол. лік. лік.-проф. закл. (9 – 10 жовтня 2008 р., м. Алушта). — Алушта : [б. в.], 2008. — С. 55—75.
6. Мінцер О. П. Проблеми інформаційної відповідальності в сімейній медицині / О. П. Мінцер // Міжнародний медичний журнал [Текст]. — 2005. — СВ. — С. 38—39.

B. Lemishko

MODERNIZATIONAL DEVELOPMENT OF HEALTH CARE SYSTEM

In the article the attention is paid to modernizing the health care system due to the development of primary health care based on family medicine on the principles

of control, preventive orientation, evidence, standardization and informatization of medical care.

Key words: health care system, primary health care, family medicine, mechanism of public administration.

УДК 328.174:35.087(477)

О. Карпенко

ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ІНСТИТУТУ ЦИВІЛІЗОВАНОГО ЛОБІЗМУ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Визначено правовий механізм державного регулювання взаємовідносин фінансової олігархії та органів публічної влади шляхом створення дієвої нормативно-правової бази із впровадження цивілізованого лобізму. Обґрунтовано необхідність правового забезпечення впливу представницьких груп на основі прийняття Закону України “Про регулювання лобістської діяльності”.

Ключові слова: лобізм, лобі-групи, олігархія, представницькі групи, закон про лобіювання.

Одним із головних чинників притаманних сучасному етапу державотворення є існування фінансової олігархії, яка впливає на суспільні процеси в Україні. Тлумачний словник сучасної української мови трактує олігархію як невелику групу представників великого фінансово-промислового капіталу та її панування [1]. І справді все частіше діяльність декількох десятків осіб, які позиціонують себе як бізнес-еліту та володіють основним банківським і промисловим активами країни, визначає стратегічні напрями зовнішніх та внутрішніх векторів суспільного розвитку, стан демократії, а також місце України у світовому співтоваристві.

Публічна діяльність окремих представників олігархії в Україні зумовлена їх прагненням до набуття державної влади. На сьогодні процес реалізації державної влади наскрізь пронизано зв'язками з олігархічними кланами, що сприяє функціонуванню тіншового лобізму. Такий незаконний вплив безумовно викликає негативний спротив з боку українського соціуму, що своєю чергою спричиняє тотальний контроль “великим” бізнесом інститутів громадянського суспільства.

За останній період часу в Україні фінансова олігархія повністю контролює засоби масової інформації (далі – ЗМІ), а окремі її представники маючи тісні зв'язки серед державних службовців високого рангу, впливають на прийняття державно-управлінських рішень з урахуванням своїх інтересів. Натомість інші зацікавлені суспільні групи, не маючи зазначених зв'язків та доступу до приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – ОДВ та ОМС). Внаслідок цього зазначені особи обмежені у донесенні своєї позиції до можновладців. Тому ухвалення значної кількості нормативно-правових актів відбувається в інтересах окремої групи громадян.

Проблематиці взаємовідносин бізнес-еліти (промислово-фінансових, фінансово-політичних груп тощо) з органами публічної влади та регулюванню лобістської діяльності присвячені праці українських і зарубіжних вчених, а саме: О. Борєва, О. Войнич, О. Гроссфельд, В. Нестеровича, О. Пасхавера, І. Рейтеровича, Ю. Сабанадзе, Л. Селезньової, О. Сушка, С. Телешуна, Ф. Шамхалова та інших. Досі не вирішеною частиною загальної проблеми є визначення правових механізмів державного регулювання впливу фінансової олігархії на владу в Україні.

Актуальність дослідження визначається відсутністю в Україні цивілізованих механізмів впливу олігархічних груп на ОДВ та ОМС, що не дозволяє встановити

хто саме впливає на процес прийняття державно-управлінських рішень та відповідно несе за це політичну відповідальність. Зокрема, відсутність нормативно-правового регулювання лобістської діяльності сприяє корупції та посадовій злочинності.

Метою статті є теоретичне обґрунтування впровадження цивілізованого лобізму в Україні та вироблення рекомендацій з удосконалення механізмів державного регулювання взаємовідносин бізнес-еліти та органів публічної влади в Україні.

Для досягнення мети було визначено такі завдання дослідження:

- обґрунтувати необхідність формування цивілізованого лобізму в Україні;
- визначити правові засади впровадження механізмів регулювання впливу бізнес-еліти на органи державного управління.

Основою ухвалення державно-управлінських рішень є процес представництва суспільних інтересів – донесення до держави тих уявлень, цінностей, проблем, які є істотними для населення. У системі представництва інтересів можна виділити два різновиди: систему політичного і функціонального представництва інтересів. Система політичного представництва інтересів характеризується публічністю і включає різні форми політичної участі населення, зокрема вибори органів влади, діяльність політичних партій і їх представників, політичне лідерство тощо. Функціональне представництво інтересів полягає у наявності системи прямих, не опосередкованих політичними виборами зв'язків між групами інтересів та органами державного управління. Лобізм є механізмом функціонального представництва інтересів, впливу на органи влади. Саме таке представництво, з огляду на тенденцію до технологізації сучасної політики, є найбільш ефективним способом представництва інтересів. Однією з визначальних складових системи представництва інтересів є лобізм, яким називають широко визнаний засіб формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень; цілеспрямований вплив політичних і соціальних сил на законодавчі, виконавчі і державні органи влади з метою задоволення своїх інтересів [2 – 4].

У проєкті Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в Україні” народний депутат України (“Партія регіонів”) В. Коновалюк визначає основні трактування понятійно-категоріального апарату зазначеної проблематики:

– лобіювання – законний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів), який здійснюється на замовлення, на органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів;

– лобіст – фізична або юридична особа зареєстрована у визначеному цим законом порядку, яка на замовлення здійснює законний вплив на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів;

– лобістська діяльність – підприємницька діяльність із надання лобістських послуг;

– лобістський контакт – усний чи письмовий (включаючи засоби електронного зв'язку) зв'язок лобіста із посадовою або службовою особою органу державної влади та місцевого самоврядування, який здійснюється з приводу розробки та прийняття нормативно-правового акта;

– лобістські послуги – діяльність лобіста, яка включає в себе лобіювання (зокрема будь-які лобістські контакти чи спроби лобістських контактів) та інші

заходи з підготовки та планування лобіювання (зокрема проведення будь-яких досліджень, підготовка аналітичних та інших матеріалів, розробка проектів нормативно-правових актів, поширення інформації через ЗМІ та інша діяльність) [5].

На думку О. Войнич, лобізм розглядається "...як особлива система та практика реалізації інтересів окремих організацій і різноманітних груп громадськості шляхом цілеспрямованого впливу на законодавчі та виконавчі органи державної влади, як невід'ємна складова політичного процесу демократичного суспільства та специфічний вид зв'язків з громадськістю. Як політичне явище, лобізм, незалежно від ступеня й рівня своєї легітимності, заснований на прагненні представників політичних, корпоративних та суспільних інтересів забезпечити легітимну взаємодію у процесах ухвалення рішень. Взаємодія лобістів із громадянським суспільством розглядається як демократичні гарантії участі громадських об'єднань у процесах ухвалення рішень, оскільки, з погляду представництва інтересів громадськості на рівні політичних інститутів, кожний громадянин повинен мати реальну можливість захисту власних фундаментальних та соціальних прав, Концептуальні підходи до сутності лобізму характеризуються його визнанням лобізму як політичної категорії та парадигми політичного розвитку, становлення громадянського суспільства та легітимації лобіювання у державно-управлінській практиці. Такі підходи виокремлюють специфіку наукових теорій зарубіжних та вітчизняних дослідників щодо суперечливої дуалістичної природи політичного представництва інтересів, згідно з якою представницькі групи можуть бути політичним інститутом і лобі-групами як виразниками корпоративних та суспільних інтересів. Осмислення сутності лобізму в державно-управлінській науці реалізується через поглиблення уявлень щодо легітимності лобі-діяльності в контексті розвитку політичної культури як синтезу політичної свідомості і політичної поведінки влади та суспільства" [6].

Усталені традиції лобістських відносин у політикумі провідних країн світу та прозорість впливу представницьких груп визначає позитивність сприйняття західним суспільством зазначених процесів. Діаметрально протилежне відношення до лобізму спостерігається в Україні з боку пересічного українського громадянина, завдяки існуванню тут його прихованої (тіньової) форми, заснованої на незаконному тиску та корупції.

Типологія лобізму є досить різноманітною. За національно-територіальним принципом моделі лобізму розділені на англосаксонську і континентальну. Англосаксонська модель характеризується наявністю формальної процедури реєстрації груп тиску, що лобіюють в органах державної влади.

Особливістю континентальної моделі є створення спеціалізованих інститутів в органах державної влади, що виконують функцію акумуляції інтересів громадянського суспільства. Хоча лобізм виник ще у другій половині XIX ст. у Великій Британії, але був узаконений лише в середині XX ст. у США в акті "Про регулювання лобіювання" (1946 р.) [7]. На сьогодні ще у Канаді, Угорщині, Польщі та Литві законом безпосередньо унормовано лобістську діяльність (табл. 1), але у більшості інших країн Європейського Союзу (далі – ЄС), Швейцарії, Сербії та Австралії існує низка нормативних положень, що регулюють вплив представницьких груп на органи державної влади.

Таблиця 1

Перелік законів з регулювання лобізму в країнах світової спільноти

Країна	Державний орган	Рік	Подія
США	Конгрес	1946	Ухвалено Закон (Акт) “Про регулювання лобіювання” (Federal Regulation of Lobbying Act) [8]
		1995	Ухвалено Закон (Акт) “Про розкриття лобіювання” (Lobbying Disclosure Act) [9]
Канада	Парламент	1988	Ухвалено Закон (Акт) “Про реєстрацію лобістів” (Lobbyists Registration Act) [10]
		2008	Ухвалено Закон (Акт) “Про лобіювання. Правила реєстрації лобістів” (Lobbying Act Lobbyists Registration Regulations) [11]
Угорщина	Парламент	2006	Ухвалено Закон “Про лобістську діяльність” (Act on the Lobbying Activities) [12]
Польща	Парламент	2005	Ухвалено Закон “Нормування та регулювання лобіювання” (Legislative and regulatory lobbying) [13]
Литва	Парламент	2000	Ухвалено Закон “Про лобістську діяльність” (Law on Lobbying Activities) [14]

Позитивні наслідки законодавчої легалізації тіншового лобізму у зазначених країнах сформували позитивне ставлення громадян до процедур впливу на державні інституції. Зокрема, у литовському суспільстві за останні 10 років спостерігається розуміння того, що запобігання проявам тіншового лобіювання сприяє зниженню рівня корупції. У цій країні цивілізована лобістська діяльність стала звичайним явищем, так, згідно з опитуванням щотижневика “Veidas”, члени парламенту та уряду вважають, що із діючих у Литві організацій, асоціацій та підприємств на першому місці за активністю впливу є Литовська конфедерація промисловців. Також лобізмом активно займаються виробники алкоголю, тютюну, харчової промисловості та посередники у сфері продажу енергоресурсів. Далі у цей перелік потрапили Литовські асоціації пивоварів, банків, власників лісів, представників середнього та малого бізнесу, нафтові та газові компанії “Orlen Lietuva” та “Lietuvos dujos”, фармацевтичні виробники, профспілки та церква [15].

У позитивному сенсі, на думку Ю. Сабанадзе, “...лобізм це здорове, нормальне, життєво необхідне явище, що виступає як інститут демократичного процесу. Він, як система організаційного оформлення, виразу і представництва різноманітних групових інтересів, є таким же невід’ємним елементом суспільства, як і наявність в ньому цих різноманітних групових інтересів, кожен з яких наполегливо прагне привернути до себе увагу влади. Лобізм в цьому позитивному сенсі є формою законного впливу “груп тиску” на управлінські рішення державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних утворень тощо)” [16].

Негативне ставлення у громадян України взагалі до лобізму як до процедури впливу також пов’язано з особами що його реалізують. Так, саме постаті українських олігархів, які на думку більшості населення розбагатіли за рахунок незаконного бізнесу, викликають найбільше роздратування та відкриту ненависть серед населення. Нажаль виникнення такого явища пов’язано з необізнаністю та

недостатньою вивченістю проблем взаємодії бізнес-еліти та державної влади. Адже у сучасній науці державного управління, окрім деяких наукових здобутків О. Телешуна, О. Пасхавера та І. Рейтеровича, спостерігається суттєвий брак аналітичних та прогностичних досліджень, які б розкривали проблематику впливу української бізнес-еліти (фінансової олігархії) на ОДВ та ОМС.

Питання виникнення, перетворення, функціонування, зрощення та групування так званої української бізнес-еліти достатньо вивчені зарубіжними та українськими науковцями, тому у даному дослідженні ми не будемо розглядати ці аспекти. Зазначимо лише, що у дисертаційній роботі І. Рейтеровича домінує досить суперечлива думка, що на сучасному етапі в Україні фінансово-промислові групи трансформувались у фінансово-політичні. Таке твердження ґрунтується на тому що фінансово-промислові групи позбулися "...виключно економічних рис і набули ряд нових ознак, що дозволяє класифікувати їх як фінансово-політичні (або політико-економічні групи). Для цих груп характерне поєднання політичних, економічних та адміністративних складових. При цьому контроль над певними сегментами промисловості було встановлено через систему політико-адміністративного патронажу" [17]. Натомість в Україні не використовується офіційне оформлення бізнес-еліти у фінансово-політичні групи, а таке утворення є доволі умовним. Тому ідентифікувати такі об'єднання треба за їх фактичними власниками – олігархами. Тому доцільно було б у подальших дослідженнях розглядати не взаємодію так званих "фінансово-політичних груп" з ОДВ та ОМС, а олігархів, умовне об'єднання яких можна трактувати як "фінансову олігархію".

Окрему увагу доцільно приділити процедурі взаємодії фінансової олігархії з ОДВ та ОМС, які відбуваються у законодавчій, виконавчій та силовій (рівень силових структур) площині (рис. 1) [18].

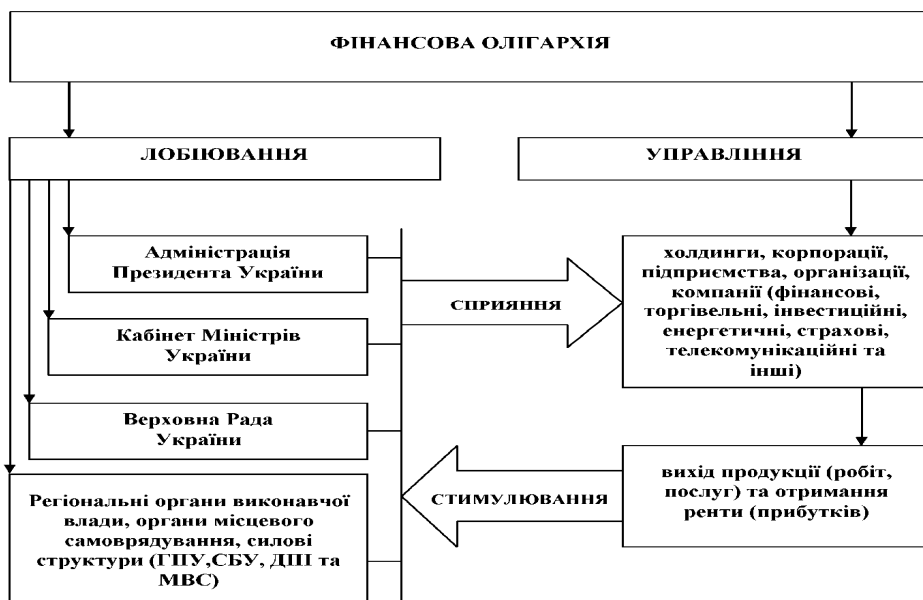


Рис. 1. Сучасна концептуальна модель взаємодії фінансової олігархії та органів публічної влади

Представлена модель відображає сучасний механізм здійснення тіньового лобізму. Для запобігання незаконного впливу на ОДВ та ОМС представників фінансової олігархії необхідно вжити комплекс радикальних політико-правових заходів щодо запровадження публічного лобізму, спрямованих на обмеження тінізації сфер суспільного життя. Погоджуємось із думкою О. Гроссфельд, що загальною методологією процесу демократизації лобізму в Україні є обмеження інтервенції бізнес-інтересів у сфері державного управління, і посилення ролі та безпосереднього впливу громадських організацій на процес формування і реалізації державної політики за допомогою прозорих технологій лобіювання. Інституціоналізація лобізму за допомогою встановлення, закріплення і регулювання певних норм, правил, статусів і ролей дозволить трансформувати тіньову лобістську діяльність у цивілізовану [19]. Проведення опосередкованого лобіювання (через осіб, яким це законодавчо дозволено) відрізнятиметься високим ступенем антикорупційної складової та сприятиме конкуренції між різними представницькими групами та особами (зокрема представниками фінансової олігархії) під час ухвалення державно-управлінських рішень.

Необхідність запровадження в Україні системи цивілізованого лобізму обумовлена набуттям у 2010 р. політичної влади лідера політичної партії, фактичними власниками якої є окремі представники фінансових олігархів. В результаті цього, більшість інших осіб і представницьких груп не впливатиме на формування та реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики, що може призвести до “тонізації” їх економічної діяльності. Державна влада для того, щоб забезпечити прозорість процесів прийняття управлінських рішень, повернення та легалізацію великої частини приватного капіталу з-за кордону (з метою залучення його у вітчизняну економіку), повинна створити умови запровадження системи цивілізованого лобізму, за допомогою політико-правових механізмів його реалізації, а саме:

- гарантувати стабільність і захищеність капіталів;
- позбавити представників фінансової олігархії проводити “тіньовий” вплив на державне управління шляхом прийняття відповідної нормативно-правової бази (зокрема ухвалення ефективного Закону України “Про регулювання лобістської діяльності”);
- змінити систему обрання Верховної Ради України з пропорційної на мажоритарну;
- створити реєстр незалежних професійних лобістів (легальні лобістські структури);
- сформувані дієві інститути громадянського суспільства в Україні, насамперед суспільного телебачення.

Офіційно в Україні лобізм як інститут відсутній. Починаючи з 1999 р до Верховної Ради України неодноразово подавались законопроекти, спрямовані узаконити лобістську діяльність (“Про лобіювання в Україні” № 3188 від 13.04.1999 р., “Про правовий статус груп, об’єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України” № 3188-1 від 03.11.1999 р., “Про діяльність лобістів у Верховній Раді України” № 8429 від 09.11.2005 р.), але ці нормативно-правові акти з різних об’єктивних та суб’єктивних причин не було ухвалено парламентом.

Певне зрушення цього питання з “мертвої точки” відбулось нещодавно, коли Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження “Про схвалення

Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (Про лобіювання)” № 448-р від 22.04.2009 р”. На сьогодні урядовий законопроект проходить громадське обговорення [20]. Водночас 20 жовтня 2010 р. народний депутат від “Партії регіонів” В. Коновалюк зареєстрував у Верховній Раді України проект Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в Україні” [21], який містить основні норми, викладені в урядовому законопроекті, проте сфера його поширюється не тільки на ОДВ а й на ОМС.

Наведене теоретичне обґрунтуванні необхідності впровадження цивілізованого лобізму дає можливість автору сформулювати ряд висновків та запропонувати рекомендації з удосконалення механізмів регулювання взаємовідносин фінансової олігархії (бізнес-еліти) з ОДВ та ОМС в Україні:

1. Сучасна модель взаємодії фінансової олігархії та органів публічної влади базується на корупції та тіньовому лобізмі, використання якого перешкоджає розвитку громадянського суспільства через відсутність демократичних засад відкритості та прозорості державного управління, що у перспективі може призвести до силового протистояння представників правлячої фінансової олігархії та опозиційної бізнес-еліти з використанням електоральних мас (пересічних громадян України).

2. Прийняття Закону “Про лобіювання” або Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в Україні” стане ефективним правовим механізмом регулювання взаємовідносин представницьких груп (зокрема фінансової олігархії) з публічною владою (Верховною Радою України; Адміністрацією Президента України; Кабінетом Міністрів України; Міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; Верховною Радою Автономної Республіки Крим; Радою Міністрів Автономної Республіки Крим; сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами), зокрема:

- законодавчо закріпить правові засади, структуру, межі, види, форми, засоби та інструменти лобістської діяльності в Україні;
- визначить права, обов’язки, відповідальність та гарантії діяльності лобістів;
- зменшить корупцію та тіньовий вплив олігархів на діяльність публічної влади, завдяки прозорим контактам лобістів із державними службовцями;
- підвищить рівень впливу окремих громадян, різних груп та соціальних верств населення на державне управління;
- сприятиме наповненню державного бюджету України за рахунок оплати олігархами офіційних лобістських послуг.

3. За відсутності в країні системи цивілізованого лобізму нерозподілений ринок земельних ресурсів (мораторій на продаж якого закінчується у 2012 р.) може стати предметом корупційних зловживань під час прийняття державно-управлінських рішень.

Література

1. Тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : близько 50000 сл. / уклад. І. М. Забіяка. — К. : Арій, 2007. — 510 с.
2. Сабанадзе Ю. В. Інституціоналізація груп інтересів в умовах перехідного суспільства [Текст] : дис... к. політ. н.: 23.00.02 / Ю. В. Сабанадзе ; НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : [б. в.], 2008. — 196 с.

3. Селезнева Л. М. Профессиональный лоббизм: проблемы становления в России / Л. М. Селезнева, Э. О. Сухарева // Политическое обеспечение бизнеса [Текст]. — М. : МАИ, 1995. — С. 15—37.

4. Шамхалов Ф. И. Лоббизм во взаимодействиях государства и бизнеса (материалы к лекциям и семинарам) / Ф. И. Шамхалов // Российский экономический журнал [Текст]. — 1999. — № 1. — С. 43—59.

5. Про регулювання лобістської діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Проект Закону. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=38796.

6. Войнич О. М. Цивілізований лобізм як чинник політичної культури: концептуальний та прикладний виміри [Текст] : автореф. дис ... к. політ. н.: 23.00.03 / О. М. Войнич ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2009. — 21 с.

7. Сабанадзе Ю. В. Институціоналізація груп інтересів в умовах перехідного суспільства... — 196 с.

8. Malone M. Regulation of Lobbyists in Developed Countries, Current Rules and Practices [Electronic resource] / M. Malone. — Dublin : Institute of Public Administration. — 2004. — Access mode : <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>.

9. Lobbying Disclosure Act [Electronic resource]. — Access mode : http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf.

10. Lobbyists Registration Act [Electronic resource]. — Access mode : http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_01042_01.

11. Lobbying Act Lobbyists Registration Regulations of 17 April 2008 // Canada Gazette Part II [Text]. — 2008. — Vol. 142. — № 9. — P. 712—715.

12. Legislation on lobbying in Europe [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>.

13. Ibid.

14. Ibid.

15. Лоббизмом больше всех занимается конфедерация промышленников [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ru.delfi.lt/archive/print.php?id=40906441>.

16. Сабанадзе Ю. В. Институціоналізація груп інтересів в умовах перехідного суспільства... — 196 с.

17. Рейтерович І. В. Політичний вимір діяльності фінансово-політичних груп у державах перехідного типу [Текст] : автореф. дис... к. політ. н.: 23.00.04 / Ігор Вячеславович Рейтерович ; НАН України. Інститут світової економіки і міжнародних відносин. — К. : [б. в.], 2008. — 19 с.

18. Карпенко О. Цивілізований лобізм як механізм державного регулювання взаємовідносин бізнес-еліти та органів публічної влади в Україні / О. Карпенко // Україна: події, факти, коментарі [Текст]. — 2011. — Вип. 5. — С. 41—47.

19. Гросфельд О. В. Становлення лобізму в сучасній Україні [Текст] : автореф. дис... к. політ. н.: 23.00.02 / О. В. Гросфельд ; Таврійський національний ун-т ім. В. І. Вернадського. — Сімферополь : [б. в.], 2009. — 19 с.

20. Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (“Про лобіювання”) [Електронний ресурс] : проект закону України. — Режим доступу : <http://www.lobbying.in.ua/node/9>.

21. Про регулювання лобістської діяльності в Україні...

O. Karpenko

**ABOUT THE EXPEDIENCY OF IMPLEMENTATION
IN UKRAINE THE INSTITUTE OF CIVILIZED LOBBYING
OF PUBLIC ADMINISTRATIVE DECISIONS**

The legal mechanism of state regulation of interrelationship between the financial oligarchy and the public authorities through the creation of the effective normative and legal basis with the implementation of civilized lobbying is determined. The necessity of the legal ensuring of the impact of representative groups on the basis of the Law of Ukraine "About regulation of lobbying activity" is grounded.

Key words: lobbying, lobby groups, oligarchy, representative groups, the law on lobbying

УДК 35.08

Р. Бортейчук

МЕХАНІЗМИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Здійснено ґрунтовний теоретико-методологічний аналіз механізмів оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади, відповідно до чого наведено індикатори забезпечення організаційного розвитку у діяльності органів державної влади, які слугують виявленню помилок стратегічного прогнозування, на підставі цього доведено, що оцінка ефективності стратегічного управління має базуватись на його самоорганізаційній здатності коригувати механізми розвитку відповідно до очікуваних перспектив; доведено що одним із механізмів оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади є виявлення рівня її відповідності чітко визначеним стратегічним цілям, які і становлять основну мету його реалізації, завдяки цьому виявлено ймовірні ризики та методологічні суперечності при реалізації новообраної стратегії державного управління.

Ключові слова: стратегія, стратегічне управління, оцінка, оцінення, ефективність, стратегічне управління, державне управління, органи державної влади.

Оцінка ефективності системи стратегічного управління є логічно завершеним процесом реалізації відповідної стратегії у діяльності органів державної влади. Її запровадження з необхідністю вимагає вироблення таких механізмів, які б слугували налагодженню усталеного зв'язку між суб'єктами реалізації відповідної стратегії (державно-управлінськими структурами) та громадянами як її головними користувачами.

В умовах реформування сучасної системи державного управління України значна увага має приділятися аналізу методологічних основ запровадження стратегічних прийомів функціонування органів державної влади та їх структурних підрозділів. Це, безумовно, є одним із перспективних механізмів оцінки ефективності діяльності органів державної влади. Розробка та запровадження такого механізму передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до нормативно-правового оформлення і розмежування компетенції між усіма органами державної влади в Україні.

Розробляючи механізми оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади, доцільно вказати на певні недоліки у його реалізації. Передусім потрібно вказати на те, що стратегічне управління у діяльності органів державної влади має певні обмеження на методику та технологію його запровадження. З цього приводу С. Вуттон зауважує, що “стратегічне управління як будь-який інший тип управління не має універсального застосування до будь-яких ситуацій та вирішення будь-яких завдань” [1]. Це свідчить про те, що запровадження механізмів стратегічного управління у діяльності органів державної влади не може гарантувати максимальної результативності, на яку досить часто сподівається суб'єкт розробки, прийняття та реалізації державно-управлінських

рішень. Відповідно до цього, запровадження практики стратегічного управління не може забезпечити чітке структурування та інституціоналізацію діяльності органів державної влади.

Дотримуючись такого підходу до аналізу зазначеної проблематики, необхідно вказати на те, що “стратегічне управління не може бути зведеним до набору рутинних процедур та схем ... воно потребує значних зусиль, часу та ресурсів для того, аби забезпечити організаційний розвиток” [2]. Індикатором забезпечення організаційного розвитку у діяльності органів державної влади є відповідні механізми виявлення помилок стратегічного прогнозування. Це, у такий спосіб, свідчить про те, що запровадження механізмів стратегічного управління з необхідністю базується на методиках стратегічного прогнозування, лишаючи поза увагою реалізацію стратегічних планів.

Оцінюючи ефективність стратегічного управління у діяльності органів державної влади, треба також виходити із того, наскільки воно забезпечує формування стратегічної позиції відповідних структурних підрозділів. У цьому контексті, основна методологічна мета стратегічного управління має полягати у необхідності виявити певні проблемні аспекти діяльності державно-управлінських структур, аби в альтернативу їм провести відповідні стратегічні зміни. Такі зміни передусім мають стосуватись загально-стратегічної мети розвитку та функціонування державно-управлінської структури, технології добору та розміщення кадрів, підвищення потенціалу організації у напрямі проведення відповідних стратегічних реформ.

Одним із механізмів оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади є *виявлення рівня стабільності його функціонування*. Це, обумовлено тим, що стратегічне управління загалом є окремою стабілізаційною технологією розвитку організаційної структури [3]. З огляду на це, оцінка ефективності стратегічного управління передусім має базуватись на його самоорганізаційній здатності коригувати механізми розвитку відповідно до очікуваних перспектив. Тобто це свідчить про те, наскільки система стратегічного управління у діяльності органів державної влади здатна забезпечити перспективний розвиток їх діяльності. На думку Є. Яхонтова, ефективність стратегічного управління якраз і проявляється через функціональну здатність органів державної влади уникнути певних ризикованих кроків, які не працюють на результативність державно-управлінських рішень [4].

Доцільно також відзначити, що ефективність системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади також визначається як здатність останніх запроваджувати динамічні стратегії. Вами, на нашу думку, означають розуміти таку стратегічну технологію, яка б забезпечувала модернізацію державно-управлінської діяльності у такий спосіб, аби вона забезпечувала підвищення рівня організаційного розвитку. Така стратегічна технологія має базуватись, передусім, на виявленні тенденцій співвідношення різних типів та умов організаційного розвитку. Завдяки цьому, необхідно розробити відповідні індикатори такого організаційного розвитку, які б давали змогу виявити певні відмінності у попередньому типове організаційного розвитку та теперішньому. Це якраз свідчить про те, що стратегічне управління у діяльності органів державної влади задає межі, в яких різні функції управління, а саме: планування, підбір/відбір персоналу, управління продуктивністю праці, оцінка, навчання і розвиток персоналу, винагорода і комунікації – формулюються і ефективно інтегруються в стратегію управління загалом [5]. Такий

симбіоз стратегічного управління у діяльності органів державної влади є головною передумовою ефективності, а відтак у майбутньому може стати перспективним напрямом оптимізації діяльності органів державної влади. У такому контексті розуміння, “стратегічне управління у діяльності органів державної влади має визначати напрям, в якому організаційні і управлінські потреби відповідного органу державної влади трансформуються в політику, практики і процедури, що визначають принципи її щоденного функціонування” [6]. Виходячи із цього, стратегічне управління визначає тактичні плани щодо досягнення цілей, поставлених в рамках розробки і реалізації управлінських стратегій.

З огляду на це, доцільно відзначити, що саме стратегічне управління у діяльності органів державної влади України має концентруватися на “основній організаційній цінності – її людському капіталі, забезпечуючи тим самим досягнення поставлених цілей за допомогою освіченого управління персоналом” [7]. У системі державного управління, у жодному випадку, стратегія не може розглядатись як чіткий план дій без змін і модифікацій. Її основою є формування та трансформація організаційних цінностей, відповідно до яких мають ухвалюватись стратегічні рішення, індикативні та адаптивні до умов суспільно-політичного розвитку держави. Ці рішення мають бути достатньо гнучкими, аби вчасно враховувати “відхилення від заданого курсу організаційного розвитку” [8]. Саме тому необхідно ефективно реалізувати весь блок зазначених вище проблем, пов’язаних із підвищенням якості стратегічного управління.

У цьому контексті, цікавою є концепція російського вченого С. Байдакова, яка і акцентує увагу на доцільності запровадження такого підходу. Зокрема, вчений наполягає на запровадженні комбінованої стратегії оцінки результативності стратегічного управління. У діяльності органів державної влади така стратегія “включає поєднання альтернативних напрямів організаційного розвитку управлінської структури, які забезпечують стабільність її функціонування” [9]. Це, безпосередньо, призводить до того, що “управлінська структура дотримуючись такої стратегії здобуває потенціал активного розвитку шляхом організаційної самоорганізації” [10]. Відповідно до цього, окрема державно-управлінська структура може самостійно змінюватись, ліквідуючи або ж і створюючи нові функціональні підрозділи, вона набуває нової стратегічної якості розвитку. Комбінована стратегія у діяльності органів державної влади є одним із альтернативних варіантів її ефективності, адже вона досить часто призводить до припинення існування саме тих структурних підрозділів, які перестають відгравати стратегічну роль, перетворюючись на бездієвих суб’єктів реалізації державно-управлінської практики. Саме тому у цьому контексті особливу увагу необхідно приділити обґрунтуванню доцільності запровадження комбінованої стратегії, оскільки саме вона дає змогу забезпечити ефективність системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади.

Метою статті є здійснити концептуальний аналіз механізмів оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади.

Досягнення зазначеної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: розробити індикатори забезпечення організаційного розвитку у діяльності органів державної влади, які слугують виявленню помилок стратегічного прогнозування; довести, що оцінка ефективності стратегічного управління передусім має базуватись на його самоорганізаційній здатності коригувати механізми розвитку

відповідно до очікуваних перспектив; обґрунтувати, що одним із механізмів оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади є виявлення рівня її відповідності чітко визначеним стратегічним цілям, які і становлять основну мету його реалізації, виявити ймовірні ризики та методологічні суперечності при реалізації новообраної стратегії, оскільки така оцінка має чітко ідентифікувати складнопередбачувані зміни у розвитку соціально-економічної та політичної ситуації, у якій ймовірно може опинитись держава.

Одним із механізмів оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади також має бути виявлення рівня її відповідності чітко визначеним стратегічним цілям, які і становлять основну мету його реалізації. Процес оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади, виходячи із цього, безпосередньо має включати: формулювання мети, встановлення термінів її реалізації, вироблення етапів реалізації стратегічної мети, розробку чітких критеріїв ресурсного забезпечення реалізації даної стратегічної мети. У цьому контексті потрібно також особливу увагу приділити розумінню функціональної специфіки відповідної державно-управлінської структури, оскільки розробити та відповідним чином запровадити ефективну стратегію діяльності не можливо, якщо вона не базується на врахуванні цілей на напрямів її функціонування. Передусім йдеться про аналіз портфелю стратегій діяльності органу державної влади та його стратегічних ініціатив щодо розвитку системи державного управління загалом. Проведення такого аналізу, на думку І. Барциц, “дозволить збалансувати такі важливі фактори забезпечення ефективності стратегічного управління як ризик, оновлення, модернізація та реорганізація” [11]. Відтак, врахування основних складових елементів портфелю стратегій є одним із важливих технологічних аспектів аналізу ефективності стратегічного управління у діяльності органів державної влади, оскільки ці елементи дають змогу чітко простежити відповідність обраної стратегії конкретним організаційним факторам, які регламентують розвиток та функціонування державно-управлінської структури.

Аналізуючи такий аспект зазначеної проблематики, особливу увагу треба приділити розгляду концепції І. Ісаєва. У межах цієї концепції, акцентовано увагу на основних ключових факторах реалізації стратегічного управління, які з необхідністю потрібно врахувати, аби забезпечити його ефективність. До таких факторів, дослідник відносить:

- сильні та слабкі сторони організаційної структури, відповідно до яких має формуватись її функціональний потенціал;
- передумови організаційного розвитку;
- ставка на диверсифікацію стратегії (здатності до підміни однієї стратегії іншою у разі якщо вона не працює на передбачену результативність);
- потенціал інтегративного розвитку організаційної структури [12].

Відповідно до зазначеної концепції, певний орган державної влади, якщо він має недостатньо розвинену організаційну структуру, а відтак не піддавався системній модернізації, повинен обирати саме ту стратегію, яка максимальною мірою дасть змогу йому реалізувати його організаційний потенціал, до прикладу стратегію скорочення або навпаки стратегію розширення. При цьому, треба відзначити, що кожен орган державної влади, незалежно від його загальностратегічних орієнтирів та перспектив розвитку, завжди має свою методологію та технологію здійснення стратегічного управління, яка безумовно визначається його стратегічним рівнем.

Остання теза є найбільш суперечливим у методологічному та технологічному відношенні положенням, оскільки це свідчить про те, що вироблення стратегії та механізми її запровадження залежать від організаційної позиції вищого керівництва органу державної влади, а відтак і результативність її визначається ним. Це, на нашу думку, створює певні перекося у системі реалізації стратегічного управління у діяльності органів державної влади, адже воно не завжди враховує позицію безпосередньо персоналу організації, а також, що дуже важливо, “вище керівництво не завжди охоче переглядає раніше прийняті ним рішення, навіть якщо воно перешкоджає пошуку нових перспективних напрямів оптимізації управлінської діяльності” [13]. Виходячи із цього, ефективність стратегічного управління у діяльності органів державної влади має залежати від здатності вищого керівництва вміти управляти кризовими ситуаціями, володіти методиками попередження організаційних ризиків. Схожої позиції також дотримується Д. Перламаттер, який наполягає на тому, що саме стратегія управління ризиками є одним із критеріїв ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади. На думку вченого, “виважена позиція вищого керівництва органу державної влади до ризиків, відіграє ключову роль, при виробі стратегії, що тим самим гарантує йому завоювання особистої симпатії, з боку команди, а відтак і певну функціональну збалансованість прийняття та реалізації відповідних управлінських рішень” [14].

Розробляючи механізми оцінки ефективності стратегічного управління у діяльності органів державної влади, також важливо особливу увагу приділити аналізу кваліфікаційних характеристик персоналу у напрямі його вміння володіти стратегічним мисленням та здатністю запроваджувати відповідні стратегічні методики. Це обумовлено тим, що “кваліфікація персоналу є найвагомим обмежувальним фактором при виробі відповідної стратегії діяльності” [15]. Саме тому, на думку А. Гапоненко, важлива роль тут має належати “поглибленню та розширенню кваліфікаційного потенціалу персоналу, у напрямі опанування ним відповідними технологіями стратегування, ... це також є важливою умовою, яка забезпечує можливість переходу організаційної структури на вищий рівень функціонування та її соціально-технологічного оновлення” [16]. За цього, доцільно також відзначити, що вище керівництво організації, яке не запроваджує системної оцінки кваліфікаційного потенціалу персоналу, також не може здійснити ефективного вибору певної стратегії. Відтак, кваліфікаційний потенціал персоналу органу державної влади є її стратегічним ресурсом, без оцінки та врахування якого розробити, а тим більше оцінити, ефективність стратегічного управління стає фактично неможливим. Саме тому, в межах цього аналізу, потрібно особливу увагу акцентувати на тому, що ефективність системи стратегічного управління здебільшого залежить від ресурсного забезпечення діяльності органів державної влади.

У цьому контексті також доцільно акцентувати увагу на ресурсному забезпеченні процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. У цьому відношенні вище керівництво органів державної влади має створювати всі необхідні умови для залучення управлінського персоналу до процесів прийняття та реалізації відповідних рішень. На думку М. Локтіонова, важливим завданням для стратегічного керівництва державно-управлінської структури за таких умов є “приведення ресурсів у відповідність із реалізованими стратегіями... для цього складаються спеціальні програми, виконання яких, має сприяти розвитку

управлінських ресурсів, прикладом цього, може бути програма підвищення кваліфікації співробітників” [17].

Важливою методологічною проблемою при оціненні ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади є радикальна зміна попередньої стратегії на нову. Закономірно, у системі державного управління така заміна відбувається революційним, а не модернізаційним шляхом, що безумовно призводить до інерційності її функціональної складової. Аби уникнути умов такого дисбалансу, на думку Н. Карданської, треба “при виборі нових стратегій враховувати той факт, що при зміні стратегії, ще певний проміжок часу будують діяти зобов’язання по попередній стратегії, які безумовно будуть стримувати або ж і коригувати можливості реалізації нових стратегій” [18]. Саме тому вище керівництво органу державної влади, “аби уникнути сильного негативного впливу старих обов’язків, з необхідністю має повною мірою враховувати їх при виборі нових стратегій та закладати їх виконання у процесі запровадження новітніх стратегій” [19].

З огляду на ймовірні ризики, запровадження новітньої стратегії та оцінки їх ефективності у діяльності органів державної влади, необхідно також враховувати певні об’єктивні фактори, які безумовно впливають на цей процес. Досить часто державно-управлінські структури виявляються максимально залежними від певних соціально-економічних та політичних умов, за таких обставин вони запроваджують такі механізми стратегічного управління, які насамперед, спрямовані на збереження власного функціонального потенціалу. Такий підхід, безумовно не враховує позицію громадськості, а відтак, негативно позначається на розвитку та функціонуванні відповідної сфери державного управління. Це, у такий спосіб, свідчить про те, що ефективність системи стратегічного управління напряму залежить від відповідності стратегії діяльності органів державної влади певним зовнішнім факторам. У цьому відношенні саме громадськість та її інтереси мають бути основним індикатором оцінки ефективності механізмів стратегічного управління у діяльності органів державної влади. При цьому, потрібно враховувати те, що саме зовнішні фактори можуть бути саме таким імперативом, який і регламентує умови запровадження певних механізмів стратегічного управління у діяльності органів державної влади.

Оцінюючи ефективність механізмів стратегічного управління у діяльності органів державної влади, поза увагою не можна лишати врахування також тимчасових факторів, які безумовно впливають на вибір відповідної стратегії. Організаційні зміни обумовлені доцільністю запровадження конкретної стратегії, мають чітко визначені часові межі. Виходячи із цього, ефективність стратегічного управління у діяльності органів державної влади визначається здатністю державно-управлінської структури вписатись у ці часові межі. Саме тому, на думку Г. Клейнера, ефективність системи стратегічного управління “полягає у потенціалі державно-управлінської структури при розробці та реалізації відповідної організаційної стратегії навчитись враховувати відведений на неї час і відповідним чином, управляти цими процесами у часі” [20].

Загалом, оцінка ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади залежить від врахування при виборі стратегії тих факторів, які забезпечують можливість для її реалізації. У цьому випадку йдеться про те, наскільки процедурна оцінка обраної стратегії у підсумку забезпечить досягнення чітко визначених організаційних цілей діяльності органів державної влади. Саме така процедурна оцінка, на нашу думку, і є критерієм ефективності системи

стратегічного управління у діяльності органів державної влади. Однак тут керівник стратегічного рівня постає перед складним завданням, з одного боку, він має працювати над розробкою стратегії діяльності органу державної влади, яка б відповідала функціональній меті такої діяльності, а з іншого – стратегія має бути первинною щодо формулювання такої функціональної мети. Невирішення цього завдання закладає певні практико-прикладні суперечності при розробці та запровадженні відповідних механізмів стратегічного управління у діяльності органів державної влади, а відтак, це суттєво позначається на оцінці його ефективності загалом.

Виходячи із цього, в межах наведеного аналізу, особливу увагу потрібно акцентувати на тому, що ефективність системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади залежить від відповідності розробленої стратегії організаційним вимогам управлінського персоналу (наскільки вона відповідає стратегічним цілям розвитку діяльності органу державної влади), а також від потреб громадськості, які є основним індикатором оцінки її доцільності. У цьому відношенні механізми стратегічного управління мають забезпечувати потенціал розвитку організаційної структури органу державної влади. З огляду на це, має бути проведена оцінка того, наскільки новообрана стратегія взаємопов'язується з уже діючою стратегією, чи відповідає вона можливостям державно-управлінського персоналу, наскільки певна державно-управлінська структура дає змогу ефективно реалізувати таку стратегію у чітко визначеному часовому інтервалі.

Методика оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади з необхідністю має включати врахування закладених у новообраній стратегії організаційно-функціональних ризиків. При цьому, безпосередньо має проводитись оцінка доцільності ризиків. Така оцінка, на думку І. Ладанова, має включати такі основні напрямки, як “реалістичність передумов, закладених в основу вибору стратегії, з’ясування того до яких негативних наслідків для організації може привести провал стратегії, наскільки виправданим є позитивний результат ризику втрат від провалу за умов реалізації відповідної стратегії” [21].

З огляду на це, доцільно відзначити, що оцінка ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади має бути спрямована, передусім, на виявлення ймовірних ризиків та методологічних суперечностей при реалізації новообраної стратегії. Головне, така оцінка має чітко ідентифікувати складнопередбачувані зміни у розвитку соціально-економічної та політичної ситуації, у якій ймовірно може опинитись держава. Простіше кажучи, така оцінка ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади є важливою саме тому, що вона дає змогу виявити, чому за певних умов стратегія є неефективною, і не приводить до очікуваних результатів. Однею із причин такої афірмативності у реалізації певної стратегії, на думку М. Лебедева, є недооцінка стратегічної ролі потенціалу при розробці та реалізації певної стратегії діяльності органів державної влади [22].

Аби уникнути можливості провалу чи навіть неефективності стратегії у діяльності органів державної влади, необхідно проводити оцінку системи стратегічного управління за відповідними параметрами. Які, на нашу думку, означають певні організаційні правила, яких треба дотримуватись, аби досягнути відповідного результату при розробці та реалізації певної стратегії у діяльності органів державної влади. До таких параметрів належать:

- цілі, стратегії та плани мають бути доведеними до персоналу органу державної влади, аби досягнути певного рівня розуміння та підтримки [23];
- забезпечити формальне та неформальне залучення громадськості до процесів розробки та реалізації відповідних стратегій розвитку держави;
- забезпечити дотримання певних обов'язків з боку персоналу органів державної влади щодо реалізації конкретної стратегії розвитку;
- керівництво органу державної влади має своєчасно забезпечувати відповідний експертно-аналітичний супровід реалізації відповідної стратегії;
- керівники структурних підрозділів органів державної влади мають працювати над постійним вдосконаленням ресурсного забезпечення процесу реалізації відповідної стратегії (план реалізації стратегії має бути реальною цільовою установкою для діяльності органу державної влади у напрямі досягнення чітко визначеної мети).

Одним із механізмів оцінки системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади має виступати контроль за реалізацією відповідної стратегії. Основними завданнями такого контролю, на думку В. Маслова, є:

- визначення того, яким показникам необхідно довіряти при реалізації відповідної стратегії;
- оцінка стану контрольованого об'єкту, відповідно до прийнятих стандартів, нормативів та інших еталонних показників;
- з'ясування причин відхилень, якщо вони віднаходяться у процесі проведеної оцінки ефективності стратегії;
- коригування стратегії, якщо воно необхідне [24].

Наведені вище завдання здійснення контролю за реалізацією відповідної стратегії спрямовані на з'ясування ефективності механізмів стратегічного управління, яка проявляється через досягнення мети діяльності органу державної влади. У цьому контексті йдеться про розуміння стратегічного контролю, який і забезпечує оцінку ефективності механізмів стратегічного управління у діяльності органів державної влади. На думку С. Новікова, принципова роль стратегічного контролю пояснюється тим, що він “відрізняється від управлінського та оперативного, тим, що його не цікавить правильність виконання певного стратегічного плану, правильність здійснення стратегії або ж і правильність виконання окремих дій, функцій, операцій, тому що він фокусується на тому, чи можливо у майбутньому реалізувати прийняту стратегію, і чи приведе вона до досягнення поставлених цілей”. Саме тому, аби мати об'єктивну оцінку ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади, керівник структурного підрозділу чи стратегічний керівник мають постійно працювати над розробленням відповідних планів, програм, проектів, які б забезпечували процес реалізації відповідних механізмів стратегічного управління.

Одним із механізмів оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади має виступати *стратегічний контролінг*. Такий механізм, на нашу думку, дасть змогу чітко простежити виконання державної чи державно-управлінської стратегії за відповідними критеріями (показниками). До таких показників належать:

- зміст концепції державно-управлінської стратегії;
- результативність системи управлінської діяльності щодо реалізації відповідної стратегії;

- адаптованість управлінської стратегії до умов соціально-економічного та політичного розвитку держави;
- критерії ефективності процесом управління реалізацією відповідної стратегії;
- підтримка державно-управлінської стратегії інститутами громадянського суспільства.

У системі органів державної влади України особлива роль має належати запровадженню цього механізму, оскільки він, у разі необхідності, дасть змогу здійснювати коригування відповідних стратегічних планів розвитку держави. Механізм стратегічного контролінгу у діяльності органів державної влади України має слугувати ефективним індикатором діагностування стану виконання відповідної стратегії.

Стратегічний контролінг у діяльності органів державної влади є своєрідною методикою, моделлю, алгоритмом, за допомогою якого можна оцінити параметри ефективності прийомів стратегічного управління. Саме тому стратегічний контролінг як такий технократичний прийом відіграє важливу роль у діяльності стратегічних керівників органів державної влади, аналітиків, експертів, консультантів, оскільки він забезпечує, насамперед, виявлення точності прогнозів щодо оптимальності обраної стратегії. Це, водночас, свідчить про те, що стратегічний контролінг є одним із оптимізаційних прийомів оцінки механізмів ефективності стратегічного управління у діяльності органів державної влади, оскільки він забезпечує прогнозування та оптимізацію процесу запровадження відповідної стратегії. Завдяки цьому створюються та запроваджують оптимізаційні моделі запровадження стратегічного управління, що підвищує ефективність прийняття державно-управлінських рішень.

Висновки

Здійснений нами аналіз механізмів ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади дав змогу проаналізувати індикатори забезпечення організаційного розвитку у діяльності органів державної влади, на підставі чого розроблено відповідні механізми виявлення помилок стратегічного прогнозування, відповідно до очікуваних перспектив.

Запропонований нами підхід до механізмів оцінки ефективності системи стратегічного управління у діяльності органів державної влади слугує ефективності стратегічної орієнтованості державно-управлінських структур, сприяє виявленню рівня відповідності державно-управлінської стратегії чітко визначеним стратегічним цілям, які і становлять основну мету його реалізації, це тим самим дає змогу виявити ймовірні ризики та методологічні суперечності при реалізації новообраної стратегії. Такий контекст розуміння цієї проблематики увиразнює потребу ідентифікувати складнопередбачувані зміни у розвитку соціально-економічної та політичної ситуації, у якій ймовірно може опинитись держава. Такий аспект й досі лишається найменш розробленим у межах сучасної державно-управлінської науки, а відтак саме він і становить перспективу для його подальшого аналізу.

Література

1. Wootton S. Strategic Planning: The Nine Step Programme [Electronic resource] / S. Wootton, T. Home. — Kogan Page, 1997. — Access mode : www.smanagement.ru.
2. Малый А. Ф. Государственная власть как правовая категория / А. Ф. Малый // Государство и право [Текст]. — 2001. — № 3. — С. 39.

3. Hobbs J. M. Coupling Strategy to Operating Plans / J. M. Hobbs, Donald F. Heany // Harvard Business Review [Text]. — 1977. — May – June. — P. 119—124.
4. Яхонтова Е. С. Эффективные технологии стратегического управления [Текст] / Е. С. Яхонтова. — СПб. : Питер, 2003. — С. 177.
5. McDonald M. Marketing plans: how to prepare them, how to use them [Text] / M. McDonald. — N.-Y. : [s. n.], 2009. — P. 44.
6. Ibid. — P. 49.
7. Granovetter M. Coase revisited: Business groups in the modern economy / M. Granovetter // Industrial and Corporate Change [Text]. — 2005. — № 4 (1). — P. 94.
8. Collis D. J. Corporate Strategy: Resources and the Scope of the Firm [Text] / D. J. Collis, C. A. Montgomery. — Irwin ; Chicago : [s. n.], 2007. — P. 49.
9. Байдаков С. Л. Контроллинг в системе стратегического и оперативного управления территориальных органов исполнительной власти / С. Л. Байдаков // Экономическая наука современной России [Текст]. — 2009. — № 3. — С. 42.
10. Там же. — С. 42.
11. Барциц И. Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) / И. Н. Барциц // Теория и практика управления [Текст]. — 2005. — № 3. — С. 37.
12. Эффективность государственной власти и управления в современной России [Текст] : сб. науч. труд. / под ред. И. А. Исаева. — М. : Юрист, 2004. — С. 89.
13. Стратегическое управление: Регион, город, предприятие [Текст] / под ред. Львова Д. С., Гранберга А. Г., Егоршина А. П. — изд. 2-е, доп. — М. : Экономика, 2005. — С. 67.
14. Справочник по политическому консультированию [Текст] / под ред. Д. Перламаттера. — М. : [б. и.], 2002. — С. 96.
15. Гапоненко А. Л. Стратегическое управление [Текст] : учеб. для студ. вуз., обучающ. по спец. “Менеджмент” / А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухин. — М. : Омега-Л, 2004. — С. 44.
16. Там же. — С. 90.
17. Зуб А. Т. Системный стратегический менеджмент: методология и практика [Текст] / А. Т. Зуб, М. В. Локтионов. — М. : Генезис, 2001. — С. 77.
18. Карданская Н. Л. Принятие управленческого решения [Текст] / Н. Л. Карданская. — М. : ЮНИТИ, 2009. — С. 35.
19. Там же. — С. 74.
20. Клейнер Г. Б. От теории предприятия к теории стратегического управления / Г. Б. Клейнер // Российский журнал менеджмента [Текст]. — 2003. — № 1. — С. 36.
21. Ладанов И. Д. Практический менеджмент [Текст] / И. Д. Ладанов. — М. : Ника, 2002. — С. 47.
22. Воронов Ю. П. Латентность стратегических решений и новые инструментальные средства [Текст] / Воронов Ю. П., Добров А. П. — Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2005. — 124 с.
23. Там же. — 124 с.
24. Маслов В. И. Стратегическое управление персоналом в условиях эффективной организационной культуры [Текст] : учебник / В. И. Маслов. — М. : [б. и.], 2004. — С. 77, 78.

R. Borteychuk

MECHANISMS OF THE ASSESSMENT OF STRATEGIC MANAGEMENT SYSTEM EFFICIENCY IN THE ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES

The detailed analysis of mechanisms of the assessment of strategic management system efficiency is carried out in the activity of public authorities, in accordance with what the indicators of providing of organizational development are resulted in activity of public authorities which serve to expose the errors of strategic prognostication, it is well-proven on the basis of it, that the assessment of strategic management efficiency must be based on its organizational ability to correct the mechanisms of development in accordance with the expected prospects; it is well-proven that one of the mechanisms of the assessment of efficiency of strategic management system in the activity of public authorities is revealing the level of its accordance to the certain strategic goals which make the primary purpose of its realization, due to it probable risks and methodological contradictions during realization of strategy of public administration are found out.

Key words: strategy, strategic management, estimation, assessment, efficiency, strategic management, public administration, public authorities.

УДК 174:316.346.656

Т. Василевська

ЕТИЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Проаналізовано етичні зрізи реформування системи державної служби, основні напрями її етизації.

Ключові слова: етика державного службовця, реформування системи державної служби, моральні якості державних службовців, етична інфраструктура державної служби.

Реформування в сфері державного управління обумовлюється суспільними потребами в перемінах у функціонуванні владних структур. Реформи започатковуються задля того, щоб змінити життя людей на краще – забезпечити безпеку, добробут, права та свободи людини і громадянина, справедливий устрій, повагу, надання професійних послуг з боку владних структур тощо. Тобто самі цілі реформ у демократично орієнтованих державах вже містять у собі морально насичений зміст. Окрім того, для якісного реформування необхідні професійні, морально орієнтовані, етично чутливі державні службовці. Тому тема формування та підтримки етики державного службовця в процесі реформ, зокрема реформ державної служби, нині постає досить актуальною для України.

Питання етики державних службовців та етичних реформ на державній службі активно обговорюються в світовому науковому просторі. В Україні розвідки Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Князева, В. Козловського, В. Колтун, Н. Липовської, А. Липенцева, М. Логунової, І. Надольного, Н. Нижник, М. Нинюк, В. Олуйка, Г. Опанасюк, Л. Пашко, М. Пірен, М. Рудакевич, В. Саламатова, С. Сergyгіна, В. Цветкова та інших дослідників активізували розгляд професійно-етичної проблематики державного управління. Однак етичні аспекти реформування системи державної служби в процесі великомасштабних суспільних реформ потребують більш прискіпливої дослідницької уваги.

Саме аналіз етичних зрізів реформування системи державної служби в Україні і становить основну мету представленої статті.

В ході формування демократичної та ефективної держави важливо зважати на те, що суттєвими гальмами у цьому процесі можуть стати патерналістські настрої, суспільна толерантність до явищ корупції, незнання громадянами своїх прав і невміння їх відстоювати, духовна криза, невиразність персоналістської культури та етики відповідальності. І саме перемини у суспільстві, у суспільній свідомості спроможні підштовхнути державу до започаткування реформ.

З іншого боку, ставлення громадян до можливих стратегій суспільних реформ істотно визначатиме перспективи подальшого існування Української держави. Тому на початку і в процесі реформування важливо зважати на особливості життя, потреб, інтересів, культурного поля, в якому перебувають представники соціальних груп та особливості їх сприйняття державно-управлінських рішень, можливих напрямів розвитку України. Адже реформи стають життєздатними, якщо вони легітимні в очах суспільної громади, а їх результати сприяють формуванню довіри суспільства до влади.

Адже саме кризи довіри до державних органів, які особливо яскраво виявилися в 90-х рр. ХХ ст. в країнах із розвинутими демократичними традиціями (Великій Британії, Канаді, Німеччині, США, Швеції тощо), поставили уряди західних країн перед необхідністю реформування з метою налагодження ефективнішого обслуговування населення. Втім, за свідченнями соціологів, реформаторські дії донині напряду не вплинули на ріст довіри, що дало підстави дослідникам визначити довіру як “відстаючий індикатор реформ” (Д. Кеттл), який потребує чималих зусиль і часу.

Проте недовіра іноді обумовлюється і швидким перебігом реформування. Кризи довіри до державних інститутів можуть виступати, за висновком М. Крозьє, зовнішніми проявами стрімкої трансформації сучасних суспільств, система державного управління яких вимушена реагувати на нові виклики та перебудовуватися [1].

Безумовно для забезпечення суттєвих перемін у суспільному житті реформуванню підлягає сама система державної служби.

Становище державної служби як монополіста породжує (внаслідок впевненості в постійному “ринку” користувачів) байдужість до реакції клієнтів і висування на перше місце своїх власних інтересів (Ж. Шевальє). Це призводить до ситуацій, коли установи починають функціонувати не заради реалізації певних професійних завдань, а заради функціонування як такого. Обмеження діяльності укладанням певних “концепцій”, планів, створенням комісій, формальне реагування на потреби громадян, відписки, вирішення проблем лише на папері почасти замінюють собою конструктивні відповіді на актуальні питання соціального життя. Тому обґрунтовано стає необхідність реформувати саму організацію державної служби та запроваджувати в її діяльність кращі управлінські прийоми.

Кризові явища в бюрократичному середовищі на сьогодні є предметом обговорення серед науковців, професіоналів-практиків, широкої громадськості. Гостра дискусія точиться стосовно шляхів реформування державної служби, необхідності перегляду веберівської моделі бюрократії.

Виявляється, що функціонування моделі раціональної бюрократії пов’язане з істотними проблемами. По-перше, ця модель є моделлю ідеальною, а тому повністю не може бути реалізованою. Вважається, що більшою мірою до її втілення наблизилися Канада, Нова Зеландія, Норвегія, Швеція, Фінляндія. По-друге, з часів М. Вебера змінилося суспільство, яке нині вимагає нових управлінських підходів. Обумовлене науково-технічним прогресом ускладнення процесів управління, розвиток громадянського суспільства, ріст політичної ваги бюрократії – фактори, які суттєво “видозмінюють” роботу виконавчої влади та вимагають від службовців не лише виконання, але часто й прийняття рішень. Особливості діяльності державних служб країн Заходу, які вибудовані на засадах раціональної бюрократії, свідчать про потребу серйозних реформ, зокрема етичного гатунку.

З демократизацією суспільства, з появою нових соціальних викликів формується потреба переосмислення цінностей бюрократичного середовища, виходячи з пріоритетного статусу людини в соціумі.

Недостатня ефективність і гнучкість державного управління, вузькі місця ієрархічної побудови бюрократичних організацій, обмеженість поля для вияву ініціативи й творчості чиновництва в багатьох розвинутих країнах нині призводять до перегляду моделі державного управління та залучення в бюрократичну діяльність бізнесових управлінських прийомів.

Від нових стратегій надання державних послуг є значний етичний ефект, оскільки в них відбувається перехід від уявлення про об'єкт прикладання державно-управлінських зусиль як про "народ" до більш індивідуалізованого його бачення як клієнтів, окремих індивідів. Етичне навантаження має впровадження в державне управління бізнесової концепції "усестороннього управління якістю", а саме ідей: керуваності цілями, а не правилами, зосередження контролю на результатах роботи (з посиленням дієвості громадського контролю), надання громадянам можливості вибору "постачальників" послуг, децентралізації державного управління, наближення послуг до споживача тощо.

Однак в ході реформ, що реалізують стратегію публічного менеджменту, виявилася небезпека зміщення кордонів між державним і приватним секторами, "розмивання" специфіки державної служби як інституту суспільного служіння, втрати довіри громадян до державної служби, сприйняття її як орієнтованої лише на отримання прибутку.

Домінування орієнтованості державної служби на ефективність витіснила на периферію її суспільну місію, порушуючи тим самим принцип справедливості в діяльності держави та її інститутів.

Було завдано суттєвого удару й по традиційній для бюрократії етиці. Зазвичай стабільний статус, довготривалий або позитивний найм ангажували на державну службу співробітників і підтримували їх лояльність до держави. У процесі приватизації певних державних функцій, впровадження системи контрактів суттєво знизилася можливість для захисту службовців від немотивованих звільнень та утруднилося забезпечення їхнього кар'єрного просування та стабільного становища.

Сучасна ситуація спонукає дослідників до пошуку нових моделей взаємодії між владою та громадянами. Зокрема, в останній час часто вказується на необхідність формування "рецептивного управління", "розуміючої влади", "належного врядування" тощо, що зорієнтовані на укладення гармонії, взаєморозуміння і взаємодії між громадянами та владними структурами. Якщо в концепції "публічного менеджменту" особа, на яку звернені державно-управлінські зусилля, насамперед виявляється споживачем, то в нових моделях вона постає як громадянин, який здатен активно приймати участь у формуванні публічної політики. Так, наприклад, поширені підходи "належного врядування" наголошують на необхідності чутливого реагування влади на потреби та вимоги громадян, засадовими для його функціонування стають принципи рівності можливостей, справедливості, участі, партнерства, відкритості, верховенства права, підконтрольності, результативності.

Нова парадигма державної служби, яка б об'єднувала ідеї служіння й обслуговування суспільства, знаходиться на стадії становлення, її побудова потребує часу та значних зусиль влади, громадянського суспільства і бізнесу. Визрівання такої моделі і базується, і зумовлює стан етики державного службовця.

На сучасному етапі *створення етично чутливої бюрократії*, на нашу думку, є одним із національних інтересів українського соціуму.

Чим вищий рівень авторитетності влади, тим більше у громадян віри у правильність урядового курсу, налаштованості на те, щоб з розумінням поставитися до певних труднощів, до яких може призводити реформаторська діяльність влади. А стійка довготривала недовіра до виконавчої влади здатна призвести до феномену "іраціональної нелюбові основної маси населення до чиновництва", якого в силу його закріплення в "ментальних" прошарках свідомості надто складно позбутися.

Для України, яка переживає період серйозних суспільних трансформацій і прагне вибудувати роботу бюрократії на засадах справедливості, соціального партнерства, гуманізму та прозорості, особливо нагальними є значні теоретичні розробки проблем етизації державної служби. Ствердження етичних засад на державній службі на сьогодні відбувається під впливом ключових спрямувань діяльності:

1) становлення основ традиційної етики державного службовця на базі моделі раціональної бюрократії;

2) реформування засад функціонування чиновництва в країнах демократії, яке спричиняє оновлення етики державного службовця.

Виявлення нових акцентів в етиці державного службовця, що виникають під тиском суспільних перетворень і зміни ціннісної парадигми розвитку України, та вивчення спрямованості процесів оновлення етики державного службовця дають змогу розробити ефективні стратегії та тактики взаємодій з громадськістю та управління персоналом.

Досить часто спроби унормувати етичну сферу державно-управлінської діяльності не дають результатів. Вважаємо, що це пов'язане з "одномірною" спрямованістю цих зусиль. Лише *системні перетворення* в сфері етики державного службовця (і ширше – реформування державної служби) в поєднанні із *довірою* до *моральних якостей* працівників здатні принести вагомий суспільний ефект.

В Україні у баченні напрямків реформування виконавчої влади переважав моралістичний підхід. Вітчизняні політики зосереджували свою увагу на моралізаторській критиці бюрократії й проголошенні необхідності заміни одних чиновників іншими. Ці заклики тривалий час знаходили підтримку й розуміння в суспільстві.

Так, на основі аналізу соціологічних опитувань було виявлено, що респонденти в Україні приділяли велике значення "людському фактору": особистісним відносинам і особливостям, неформальним правилам. Істотно менша роль відводиться "організаційному фактору": принципам, умовам, правилам, нормам, законам, що визначають зразки поведінки і діяльності, незалежно від особливостей конкретних людей. У західній управлінській традиції, навпаки, чітко виражений акцент саме на "організаційному факторі": системі і правилах роботи, координації діяльності різних галузей влади (В. Саламатов) [2]. Адже невідкріплені інституціональними реформами моралізування не здатне призвести до системних змін.

Однак на сьогодні лунають звинувачення на адресу західних експертів та лідерів посткомуністичних країн у тому, що їхні проекти соціального та економічного будівництва відрізнялися некритичністю у застосуванні теоретичних моделей, короткозорістю в проблемах інституціоналізації та нечутливістю до реальних проблем інститутів у певних країнах [3]. Цю критику можна частково віднести і до пропозицій щодо етичного реформування державної служби.

Ми не раз акцентували увагу на тому, що кальковані з зарубіжних етичних програм та кодексів і вирвані із соціокультурних контекстів *норми* можуть бути недієздатними, не сприйнятими професійною спільнотою та загалом, а іноді навіть руйнувати вже ефективно діючі механізми етичного контролю та самоконтролю [4, 5]. Наприклад, і серед громадян, і серед державних службовців України неоднозначно (навіть негативно) сприймається поширена на Заході практика застосування службових викриттів. Навпаки, відмова від розповсюджених в Україні

принципів турботи про підлеглих, колег може призвести до втрати певних етичних важелів регуляції службових відносин.

У ситуації, коли вимоги, що не знаходять відгуку у суспільстві, все ж реалізуватимуться на терені виконавчої влади, існує реальна небезпека відриву аксіологічної системи державної служби від домінуючих у соціумі цінностей, від ментальних установок народу. Унаслідок цього виникатимуть серйозні суперечності у відносинах “влада – народ”, ціннісні та цільові розбіжності, конфлікт групових та суспільних інтересів, комунікативні бар’єри.

Врахування соціально-історичних, культурних контекстів дає можливість більш адаптовано й конкретно формувати вимоги до бюрократії та механізми їх реалізації. Тому, на нашу думку, в нинішній ситуації важливо:

– враховувати й використовувати домінуючі ціннісні установки суспільства, зокрема *орієнтованість на моралістичний підхід*, на особисті принципи державних службовців;

– пов’язувати зміни в особистісних цінностях службовців із *інституціональними*, організаційними змінами у виконавчій владі.

Отже, ефективно формувати та підтримувати етику державного службовця можливо лише гармонійно поєднуючи:

1) моральнісні чинники (моральнісну саморегуляцію, особисті моральні принципи та якості, творче етично огранене самовираження державних службовців);

2) інституціональні впливи (через які держава та професійне співтовариство створюють гарантії належної поведінки чиновництва).

Щодо *моральнісних чинників*, то нині критеріями сучасних моделей добору та оцінки персоналу виконавчої влади стають відповідальність, доброзичливість, принциповість, сумлінність, патріотизм, чесність, вміння налагоджувати комунікації й співробітництво, здатність до роботи в колективі та взаємодопомоги, міра конфліктності та інші морально-психологічні якості особи. Наприклад, модель основних компетенцій керівника на державній службі Канади базується на пріоритеті цінностей та етичних основ; чесність та порядність є одним із 11 критеріїв рейтингової оцінки керівників департаментів центральних і провінційних органів влади в ПАР [6].

Особистими вимогами для всіх державних службовців України є такі професійно-кваліфікаційні характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства щодо вирішення питань розбудови незалежної України; ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка [7]. Однак цих характеристик недостатньо для оцінки професійно-етичних вимірів діяльності професіоналів, крім того проголошені принципи та вимоги досить часто залишаються декларативними. Як зафіксовано в “Стратегічній рамці щодо системи управління персоналом”, на державній службі України також планується використовувати компетенцію “Цінності й етика” для оцінювання управлінців [8].

Для укладення в органах державної влади сприятливого морального клімату, створення дійсного авторитету державної влади необхідно здійснити *інституціональні зміни*, створити цілу інфраструктуру, яка б забезпечувала дійсно достойну поведінку державних управлінців.

Етична інфраструктура державної служби – сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців [9].

Елементами етичної інфраструктури є: політична воля; законодавство; етичні кодекси, або кодекси поведінки; певні умови підтримки державної служби; координуючі органи; механізми звітності та нагляду; механізми професійної соціалізації; дієве громадянське суспільство.

Охарактеризуємо роль лише деяких із цих елементів у процесі етизації державної служби.

Політична воля – необхідний фактор реформування державного управління. Передусім етичні зміни, як і будь-які реформи загалом, мають бути підтриманими ідеологічно, організаційно та фінансово вищим керівництвом країни. Окрім того, політичне керівництво, показуючи ясність і чіткість власної позиції, єдність слова та діла, повинно особистим прикладом демонструвати високі етичні стандарти, задавати рольову модель поведінки.

Для демократичної правової держави також важливо вибудувати оптимальну систему *законодавства*, яка б була етично “легітимною” для суспільства, встановила жорсткі кордони, що унеможливають порушення прав і свобод громадян, дала змогу державним органам гнучко реагувати на суспільні потреби, наблизила державно-управлінські процеси до споживача. Побудова такої системи в умовах сучасної України є непростим завданням. Адже незавершена судова реформа, вільна інтерпретація законів і боротьба за їх тлумачення різними суб’єктами влади, часткове або вибіркоче застосування закону (часто з огляду на політичну доцільність), політика подвійних стандартів до своїх та інших, клановість та клієнтизм є ознаками розриву поміж деклараціями та політичною практикою в Україні [10].

Невід’ємною складовою адміністративної реформи, що сприятиме ефективності та встановленню мінімальних етичних стандартів у державному управлінні країни, є *етичні кодекси державних службовців*. В Україні 4 серпня 2010 р. Наказом Головного управління державної служби України затверджено нові Загальні правила поведінки державного службовця, які для представників виконавчої влади відіграють роль етичного кодексу. Однак доцільно зазначити, що в країнах, де реформується державна служба, змінюються підходи до впровадження кодексів у діяльність бюрократії. Скажімо, в Канаді вважають, що є переваги у створенні кодексів поведінки на більш гнучкій – неюридичній основі; мета нещодавніх ініціатив Нової Зеландії в галузі етики державної служби – заохочувати етичну поведінку “відповідно до перехідного періоду в системі менеджменту, керуючись при цьому більше підходом, що базується на чесності, ніж традиційним підходом, заснованим на дотриманні правил” (цит. за [11]).

На нашу думку, дуже важливим елементом етичної інфраструктури державної служби є *орган-координатор*. Без існування такого органу етичне реформування виконавчої влади приречене на провал. Ми вже мали досвід існування, не підкріпленого іншими засобами підтримки етичного кодексу, який широко не реалізувався на практиці, його застосування зумовлювалося випадковими факторами або ставало засобом репресивного спрямування. Окрім того відчувається дефіцит консультативних послуг із професійно-етичних питань, відсутня система координації етичного навчання державних службовців тощо. Тому комплексні переми в публічному адмініструванні України потребують створення координаційного органу з питань етики на державній службі, чіткого виявлення його статусу та повноважень.

Однією з умов ефективного реформування державних інститутів в Україні в напрямку демократії є готовність *громадськості* до змін. Соціальне партнерство здатне стати вагомим каталізатором, який змушуватиме чиновництво до етично вивіреної реалізації професійного призначення та забезпечення потреб громадян, сприятиме створенню відносин довіри, єдності, співгромадянства та спільної відповідальності. Невдоволення громадськості “моральним станом” бюрократії, бажання змін в цій царині здатне спонукати до посилення уваги влади до проблем кожного громадянина, широких обговорень професійно-етичної проблематики діяльності чиновництва, спільного вироблення суспільно прийнятних етичних стандартів професії та нагляду за їх втіленням, здійснення етичної експертизи рішень і дій державних інституцій.

До елементів етичної інфраструктури можна включити також асоціації державних службовців, які є організаційною основою об'єднання професіоналів. Професіонали як самоорганізована група підтримують корпоративний дух, честь професії та встановлюють репутаційний контроль за дотриманням професійної етики. Корпоративний інтерес може відіграти позитивну роль в умовах реформування державного управління, оскільки тут велику значимість набуває здатність професійної групи в складних соціально-політичних умовах самоорганізуватися та налаштуватися на “самозбереження”, передусім збереження власного кадрового потенціалу. У цьому випадку корпоративність стає механізмом зберігання професійного досвіду, унормування внутрішнього життя організації.

Отже, успіх реформ залежить від їхньої морально виправданої орієнтованості та легітимності для суспільства та здійснення їх етично налаштованими представниками влади, державними службовцями. Для посилення етизації державна служба, своєю чергою вимагає суттєвого реформування, що полягає у створенні інституціональної підтримки етики державного службовця та залученні у виконавчу владу й сприянні морально налаштованим державним службовцям.

Щодо перспектив подальших досліджень аналізованої проблеми, то вони полягають у виявленні конкретних кроків у напрямі етизації державної служби.

Література

1. Крозьє М. Организационные изменения в системе государственного управления / М. Крозьє // Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт [Текст]. — М. : Луч, 1994. — Вып. 1. — С. 59.
2. Шляхи вдосконалення етики державних службовців [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (30 листопада 2002 р., м. Київ) / за заг. ред. М. І. Рудакевич. — К. : УАДУ ; Америк. Рада з міжнар. освіти ; АСТР/АСCELS, 2002. — С. 81.
3. Коврига А. Построение институтов профессионализации государственного сектора в посткоммунистических государствах / А. Коврига, Ш. Уайман // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? [Текст] / пер. с англ. — М. : Права человека, 2001. — С. 408, 409.
4. Василевская Т. Э. Особенности ценностной составляющей украинской административной культуры государственных служащих / Т. Э. Василевская // Colloquium: Volume internazionale di contribute scientific [Text] / a cura di U. Perci с A. Polonskij. — Bergamo ; Belgorod : Edizioni “POLITERRA”, 2010. — P. 19—24.
5. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця [Текст] : монографія / Т. Е. Василевська. — К. : НАДУ, 2008. — 336 с.

6. Управление государством: Проблемы и тенденции развития. Полит. наука : Ежегодник 2007 [Текст] / гл. ред. А. И. Соловйов ; Рос. ассоциация полит. науки. — М. : РОССПЭН, 2008. — С. 47; 49.

7. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article>.

8. Стратегічна рамка щодо системи управління персоналом на державній службі в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/881/UKR_HRM_Strategic_Framework_Final.pdf.

9. Административная этика как средство противодействия коррупции [Текст] / [Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов]. — М. : Моск. Центр Карнеги, 2003. — С. 7.

10. Степаненко В. Правова культура в українських регіональних вимірах / В. Степаненко // Агора. Подолання розбіжностей – розвиток особливостей [Текст]. — К. : Стилос, 2006. — Вип. 4. — С. 23.

11. Кудрика Б. Этика и политико-административные отношения / Б. Кудрика // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? [Текст] / пер. с англ. — М. : Права человека, 2001. — С. 476.

T. Vasylevska

ETHICAL ASPECTS OF REFORMATION OF CIVIL SERVICE SYSTEM

The analysis of the ethical sections of reformation of civil service system, the main directions of its ethicization is conducted.

Key words: ethics of civil servants, reform of the Civil service, moral qualities of civil servants, civil service ethics infrastructure.

УДК 331.2

М. Вороновська

ВИКОРИСТАННЯ НАДБАВКИ ЗА ВИКОНАННЯ ОСОБЛИВО ВАЖЛИВОЇ РОБОТИ ПРИ СТИМУЛЮВАННІ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ПІДПРИЄМСТВІ

Досліджено стимулювання інноваційної діяльності підприємства, розглянуто доплати і надбавки, за допомогою яких воно здійснюється. Для стимулювання інноваційної діяльності на підприємстві рекомендовано використовувати надбавку за виконання особливо важливої роботи. Уточнено послідовність її розрахунку.

Ключові слова: інноваційна діяльність, стимулювання, надбавки, доплати, надбавка за виконання особливо важливої роботи, оцінювання умов праці, інтегральний коефіцієнт важливості праці.

Стимулювання – це чітко усвідомлене заохочення керівником працівників задля отримання найвищих результатів у трудовій діяльності, формування певної поведінки [1]. Для стимулювання можуть бути застосовані як матеріальні, так і нематеріальні стимули. До перших належать доплати (кошти, що виплачуються понад встановлені тарифні ставки, нормативи, в контексті виникнення особливих умов чи обставин) та надбавки (додаткові виплати працівникам за високу майстерність чи вислугу років, робітникам за досягнення у праці тощо) до заробітної плати працівника, премії та компенсаційні виплати. Кількість доплат і надбавок, які можуть бути застосовані на підприємстві становить приблизно 50.

Інноваційна діяльність підприємства спрямована на виробництво нових видів продукції та удосконалення уже існуючих, підвищення рівня власної конкурентоспроможності та досягнення найвищих результатів у виробничо-господарській діяльності. На сьогодні питання розвитку інноваційної діяльності вітчизняних підприємств є актуальними, серед них спостерігається низька інноваційна активність. Зокрема, протягом останніх років майже 80% промислових підприємств не займаються інноваційною діяльністю. Питома вага інноваційно активних промислових підприємств у 2000 – 2008 рр. зменшилась від 18 до 13,2% та спостерігається також зменшення фінансування інноваційної діяльності за кошти підприємств (в аналізованому періоді середня значення за цим показником становило 75,5%) [2]. Доцільно зазначити, що у поточному році лише 3,9% від загальної кількості інноваційно активних підприємств фінансуються з держбюджету і місцевих бюджетів.

Така ситуація вимагає застосування стимулювання як власників та керівників підприємств, так і його працівників. Незважаючи на це, використання доплати чи надбавки за інноваційну діяльність (активність) на підприємстві чинним законодавством не передбачено.

У практиці управління підприємством прийнято вважати, що надбавки виконують переважно стимулюючу дію, а доплати компенсуючу. Отже, надбавки “мають за мету стимулювати працівників до підвищення кваліфікації, професійної майстерності, а також до тривалого виконання трудових обов’язків у певній місцевості або сфері виробничої діяльності” [3]. Це виражається шляхом того, що

надбавки відображають зв'язок між результатами праці та рівнем її оплати, адже за їх допомогою можна відзначити працівників із однаковим рівнем освіти чи кваліфікацією, що більш віддано та наполегливо виконують власні посадові обов'язки, творчо ставляться до доручених функцій тощо. Своєю чергою, доплати є додатковими виплатами до окладів працівників підприємства з урахуванням інтенсивності та умов праці [4]. Підставою для нарахування доплат є підвищена інтенсивність праці, виконання працівником додаткового переліку функцій, які не обумовлені трудовим договором. Тому, доплати працівникам установлюють: за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників; за суміщення професій (посад); за розширення зони обслуговування або збільшення обсягу виконуваних робіт; за роботу в нічний час тощо. Таким чином, для стимулювання інноваційної діяльності підприємства у якості матеріального заохочення потрібно застосовувати надбавки до заробітної плати працівників.

Як уже зазначалось, існує велика кількість надбавок. Чинним законодавством передбачені наступні види надбавок: за високу професійну майстерність (робітникам III розряду – 12%; IV розряду – 16%; V розряду – 20%); за високі досягнення у праці (службовцям до 50% посадового окладу), за виконання особливо важливої роботи на певний термін (до 50% посадового окладу); за стаж за спеціальністю або винагорода за вислугу років (в окремих галузях промисловості); за класність водіям легкових і вантажних автомобілів (автобусів 2-го класу – до 10%, 1-го класу – до 25%) тощо.

За результатами залучення до інноваційного процесу працівнику підприємства може бути виплачена надбавка за інтенсивність праці, розширення зони обслуговування або збільшення обсягу робіт, роботу у важких і шкідливих та особливо важких і особливо шкідливих умовах праці тощо (основні надбавки та їх зв'язок із інноваційною діяльністю на підприємстві наведено в табл. 1). Проте надбавка саме за інноваційну діяльність відсутня. Тому постає питання щодо визначення серед усієї множини надбавок до заробітної плати працівника тієї, за допомогою якої можна би було здійснити стимулювання інноваційної діяльності на підприємстві.

Таблиця 1

Основні надбавки та їх зв'язок із інноваційною діяльністю на підприємстві

Надбавки	Зміст	Зв'язок із інноваційною діяльністю на підприємстві
1	2	3
За виконання особливо важливої роботи на певний термін	Встановлюється на період виконання цієї роботи з метою концентрації зусиль працівників на якісному і вчасному виконанні цих робіт	Виникає, якщо трудова діяльність працівника, що є елементом інноваційної діяльності підприємства підпадає під цю категорію
За високу професійну майстерність	Установлюється, як правило, працівникам, які мають високі ділові якості, досягли найвищих показників продуктивності та якості праці, володіють передовими методами роботи, мають високий рівень професійної підготовки	Виникає, якщо показники інноваційної діяльності підприємства враховують: стабільне якісне виконання робіт протягом тривалого періоду часу; систематичне досягнення вищих показників у праці порівняно з середніми показниками робітників тієї самої професії

Закінчення табл. 1

1	2	3
За класність водіям (машиністам) транспортних засобів	Встановлюється водіями, які володіють відповідними нормативними кваліфікаційними вимогами та показують хороші показники в роботі, а саме: систематично виконують плани, графіки перевезень і розклади руху, не мають перевитрат пального порівняно з установленими нормами; дотримуються трудової і виробничої дисципліни	Відсутній
За високі досягнення в праці	Встановлюється, як правило, тим категоріям працівників, у яких існують показники виміру цих досягнень (плани, завдання тощо)	Виникає на підставі обліку обсягу і складності виконуваних робіт (обов'язків), що визначені робочими інструкціями, нормами праці; термінів і якості їх виконання, а також критеріїв, що характеризують кваліфікацію працівника, його компетентність, відповідальність, ініціативність у роботі, пов'язаній із інноваційною діяльністю
За знання та використання іноземної мови	Здійснюється працівникам органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів	Відсутній
За науковий ступінь	Чинним законодавством України не встановлений єдиний розмір доплат за науковий ступінь кандидата наук, цей розмір регулюється у кожній галузі відповідними нормативними актами	Виникає, якщо при здійсненні інноваційного процесу на роботу були прийняті працівники із науковим ступенем

Примітка: складено за [5, 6].

Відповідно до поставленої проблеми у статті, потрібно визначити надбавку до заробітної плати працівників, із використанням якої на підприємстві відбувалось би стимулювання інноваційної діяльності та здійснити уточнення послідовності розрахунку її розміру.

Аналіз останніх досліджень на публікацій за проблемою [7 – 11] та дослідження існуючих видів надбавок та їх зв'язку із інноваційною діяльністю (табл. 1) дало змогу виявити (експертним шляхом), що для стимулювання інноваційної діяльності на підприємстві необхідно застосовувати надбавку за виконання особливо важливої роботи на певний термін. За допомогою цієї надбавки можна здійснити зосередження зусиль працівників на вчасному та якісному виконанні робіт (інноваційної діяльності) на увесь період реалізації інноваційної діяльності підприємством. Для цього його керівництву треба у колективному договорі на підприємстві зазначити перелік працівників, яким доцільно надати таку

надбавку та визначити її розмір (не більше 50% від посадового окладу чи заробітної плати).

Зважаючи на те, що підприємство має право самостійно визначати розмір надбавок працівників, що повинно бути задекларовано у його колективному договорі, для визначення розміру надбавки за виконання особливо важливої роботи в умовах здійснення підприємством інноваційної діяльності з метою її стимулювання нами рекомендовано керуватись такою послідовністю:

1. Визначення факторів, які потрібно оцінювати при визначенні важливості робіт: навантаження, інші умови праці.

2. Установлення методу оцінювання факторів за показниками важливості робіт.

3. Визначення нормативного значення для досліджуваних факторів.

4. Вимірювання факторів, визначення тривалості їх впливу.

5. Заповнення карти умов праці (карти атестації робочих місць за умовами праці).

6. Визначення інтегрального коефіцієнта важливості праці.

7. Визначення розміру надбавки і її призначення працівнику.

Відповідно до розробленої нами послідовності, першим кроком необхідно визначити фактори, які впливають на важливість виконуваної роботи і визначають умови праці, що підлягають оцінюванню. Оскільки нами обраний аналітичний метод, то оцінюванню підлягають: професійні здібності; навантаження; відповідальність; рівень шуму, освітлення, вібрації, що нами віднесено до інших умов праці [12].

На нашу думку, професійні якості працівника були враховані при його прийнятті на посаду, що у подальшому визначило важливість виконуваної ним роботи. Зважаючи на це, оцінювання професійних якостей не доцільно перевіряти для визначення рівня його надбавки в умовах здійснення підприємством інноваційної діяльності, а при оцінюванні навантаження на працівника вже враховується ступінь його відповідальності. Тому, першим етапом вагомими факторами впливу на важливість виконуваної роботи нами визначено навантаження на працівника та інші умови праці, які детальніше будуть відображені у класах умов праці за показниками важливості (табл. 2). При цьому, для визначення важливості виконуваної працівником роботи для інноваційного процесу на підприємстві на першому етапі серед факторів навантаження трудової діяльності працівника рекомендовано оцінювати зв'язок із інноваційною діяльністю підприємства (при оцінюванні інтелектуальної праці, рівня відповідальності тощо).

Таблиця 2

Пропоновані класи умов праці за показниками важливості

Показники важливості трудового процесу	Класи умов праці			
	Оптимальний	Допустимий	Найбільш важлива праця	
	1 (1 бал)	2 (2 бали)	3.1 (3 бали)	3.2 (4 бали)
1	2	3	4	5
1. Інтелектуальна праця, рівень складності і відповідальності				
1.1. Зміст роботи	Не має необхідності приймати рішення	Рішення простих задач за інструкцією	Рішення простих завдань за різновидом інструкцій	Творча діяльність, що вимагає вирішення завдань за відсутності алгоритмів

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5
1.2. Рівень повноважень	Найнижчий, що впливає із займаної посади	Середній, – характеризується незначним впливом на інноваційну діяльність підприємства	Високий – характеризується значним впливом на інноваційну діяльність підприємства	Найвищий рівень повноважень
1.3. Рівень складності завдань	Обробка та виконання завдання	Обробка, виконання завдання. Перевірка	Обробка, виконання завдання. Перевірка, контролювання	Контролювання. Організування виконання завдань підлеглими
1.4. Тип виконуваної роботи	Робота за індивідуальним планом	Робота по графіку із можливим внесення коректив	Робота підвищеної інтенсивності (в умовах обмеженого часу)	Робота в умовах дефіциту часу, інформації із підвищеним рівнем відповідальності
1.5. Зв'язок із інноваційною діяльністю підприємства	Низький – пов'язаний із низьким рівнем складності виконуваних завдань	Середній вплив на результати інноваційної діяльності	Високий вплив на результати інноваційної діяльності	Найвищий вплив, що супроводжується найбільшою складністю виконуваних завдань
2. Напруженість трудового процесу (сенсорні, емоційні навантаження, навантаження, монотонність навантажень)				
2.1. Навантаження на зоровий аналізатор	Низькі, великий розмір досліджуваного об'єкта, відсутність роботи із мікроскопами чи відео-матеріалами	Середні, розмір досліджуваного об'єкта 5 – 10 мм, незначна робота із оптичними чи відео-матеріалами	Високі, маленький розмір досліджуваного об'єкта, 50 – 75% робочого часу займає робота із оптичними приборами чи відео-матеріалами	Найвищі, найменший розмір досліджуваного об'єкта, робота із оптичними пристроями чи відео матеріалами займає понад 75% робочого часу
2.2. Навантаження на слуховий аналізатор (розбірливість слів та сигналів)	100 – 90%	90 – 70%	70 – 50%	50% і менше

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5
2.3. Сенсорні навантаження: тривалість зосередженого (у % від тривалості зміни); кількість об'єктів, які одночасну перебувають у зоні спостереження	25% до 5	26 – 50% 6 – 10	51 – 75% 11 – 25	більше 75% 25 і більше
2.4. Монотонність навантажень	Низька – більше 10 прийомів, необхідних для виконання простого завдання, що триває понад 100 с	Середня – 6 – 9 прийомів, необхідних для виконання простого завдання, що триває 100 – 25 с	Висока – 5 – 3 прийоми, необхідні для виконання простого завдання, що триває 24 – 10 с	Найвища, 3 та менше прийоми, необхідні для виконання простого завдання, що триває до 10 с
3. Емоційні навантаження				
3.1. Рівень відповідальності	Відповідальність за виконання окремих операцій – елементів завдання	Відповідальність за виконання поставлених завдань	Відповідальність за функціональний рівень завдань	Відповідальність за якість кінцевої продукції
3.2. Значення помилок	Вимагає додаткових зусиль від працівника	Вимагає додаткових зусиль з боку найближчого керівництва	Вимагає додаткових зусиль з боку усього колективу	Зумовлює зупинку технологічного процесу, поломку обладнання, може спричинити небезпеку для життя працівника
3.3. Рівень ризику для власного життя	Виключений	–	–	Можливий
3.4. Рівень ризику для життя третіх осіб	Виключений	–	–	Можливий
4. Режим роботи				
4.1. Тривалість робочого дня	6 – 7 год.	8 – 9 год.	10 – 12 год.	понад 12 год.

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5
4.2. Змінність роботи	Однозмінна (без нічної роботи)	Двохзмінна (без нічної роботи)	Трьохзмінна (робота в нічну зміну)	Нерегулярна змінність (переважно у нічну зміну)
5. Умови праці				
5.1. Атмосферний тиск	згідно ГДК	1,3 – 1,8	1,9 – 3,0	більше 3,0
5.2. Мікроклімат у приміщенні (температура повітря, відносна вологість)	згідно з ГДК	перевищення ГДК до 20%	перевищення ГДК до 20 – 30%	перевищення ГДК понад 30%
5.3. Шум	згідно з ГДК	перевищенням ГДК до 10 дБА	перевищення ГДК 10 – 15 дБА	перевищення ГДК більше 15дБА

Другий етап ми пропускаємо, адже уже зазначали, що оцінювання рекомендовано здійснювати аналітичним методом. Тому, наступним етапом повинно бути встановлене нормативне значення для досліджуваних умов праці. Для таких показників, як атмосферний тиск, рівень шуму, відносна вологість тривалість робочого дня тощо, нормативним значенням є гранично допустима концентрація (далі – ГДК), гранично допустимий рівень (далі – ГДР). Для інших показників (рівень повноважень, значення помилок тощо) нормативне значення визначалось згідно з думками експертів (представників оціночної комісії).

Таким чином, вимірювання факторів потрібно здійснювати шляхом дослідження трудової діяльності та робочому місці та вимірювання умов праці шляхом контрольних замірів.

У результаті отриманих оцінок необхідно здійснити заповнення карти оцінювання умов праці та визначити інтегральний коефіцієнт важливості праці для досліджуваної посади. Для цього рекомендовано використовувати формулу 1 [13]:

$$I_{\text{пос}} = \left[X_{\text{опр}} + \sum X_i \frac{6 - X_{\text{опр}}}{(n-1) * 6} \right] \times 10, \quad (1)$$

де $X_{\text{опр}}$ – величина впливу чинника, що отримав найвищу оцінку;

$\sum X_i$ – арифметична сума впливу усіх чинників, за винятком $X_{\text{опр}}$;

n – загальна кількість чинників.

Оцінювання тривалості дії фактора, яке передбачене у процесі вимірювання, важливе за умови, якщо питома вага дії відповідного елемента умов праці менша за восьмигодинну зміну [14]. У такому випадку доцільно використовувати формулу 2:

$$X_{\text{опр}}, X_i = X_{\text{макс}} \times t, \quad (2)$$

де $X_{\text{макс}}$ – максимальне оцінювання елемента умов праці при його дії від 90 до 100 % робочої зміни, балів;

t – час дії елемента, у % від робочої зміни.

Здійснивши розрахунок інтегрального коефіцієнта важливості робіт, необхідно визначити категорію важливості праці в умовах здійснення підприємством інноваційної діяльності та відповідний для неї розмір надбавки за важливість виконуваної роботи. Для цього нами використано існуючий розмір доплати за важкість праці, відповідно до якого виділено 6 категорій праці. Проте не усі із зазначених категорій передбачають доплати за умовами праці. Зокрема, доплати виплачуються лише за отримані 3 – 6 категорій важкості праці (табл. 3).

Таблиця 3

**Визначення категорій важливості виконуваної роботи
та відповідним їм розмір доплат**

Категорії важливості праці	I	II	III	IV	V	VI
Інтегральна оцінка, балів	до 18	від 19 до 33	від 34 до 45	від 46 до 53	від 54 до 58	від 59 до 69
Доплати за умови праці	-	-	4 – 8%	12 – 16%	20%	24%

У результаті застосування запропонованої схеми категорій важливості виконуваної роботи та розмірів доплат можна розрахувати розмір надбавки за виконання особливо важливої роботи для працівника.

Отже, стимулювання важливе для зростання інноваційної активності та конкурентоспроможності промислових підприємств. Як методи стимулювання інноваційної діяльності, можна використовувати надбавки до заробітної плати працівників.

На основі застосування експертного методу встановлено, що серед усього різновиду надбавок найбільших зв'язок із інноваційною діяльністю має надбавка за виконання особливо важливої роботи на певний термін. Нами запропоновано її обчислювати за шістьма етапами з урахуванням показника зв'язку виконуваної працівником роботи із інноваційною діяльністю на підприємстві.

У подальших дослідження доцільно розрахувати надбавки за виконання особливо важливої роботи на певний термін для працівників діючого промислового підприємства та простежити її вплив на результати його інноваційної діяльності.

Література

1. Кузьмін О. Є. Теоретичні та прикладні засади менеджменту [Текст] : навч. посіб. / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. — Львів : Інтелект – Захід, 2002. — С. 196.
2. Нежиборець В. І. Розвиток інноваційної діяльності в Україні як умова забезпечення конкурентоспроможності економіки / В. І. Нежиборець // Теорія і практика інтелектуальної власності [Текст]. — 2009. — № 5. — С. 51.
3. Трудове право України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.zaochka.net/catalog_p_6_p_4_p_42.html.
4. Нежиборець В. І. Розвиток інноваційної діяльності в Україні як умова забезпечення конкурентоспроможності економіки... — С. 48—54.
5. Про порядок та умови суміщення професій (посад) [Електронний ресурс] : Постанова Ради Міністрів СРСР № 1145 від 04.12.1981 р. — Режим доступу : www.lawua.info/jurdata/dir222/dk222885/htl.

6. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

7. Нежиборець В. І. Розвиток інноваційної діяльності в Україні як умова забезпечення конкурентоспроможності економіки... — С. 48—54.

8. Трудове право України...

9. Про порядок та умови суміщення професій (посад)...

10. Кодекс законів про працю України...

11. Синько Н. Оплата праці: доплати і надбавки / Н. Синько // Вісник податкової служби України [Текст]. — 1999. — № 47 (571). — С. 33.

12. Женевская схема оценки труда // Международная конференция оценки труда в Женеве [Текст]. — Женева : [б. и.], 1950. — С. 26.

13. Количественная оценка тяжести труда [Текст] : межотрасл. метод. реком. — М. : Экономика, 1998. — С. 28.

14. Там же. — С. 32.

M. Voronovska

THE USE OF WAGE INCREASE FOR DOING ESPECIALLY IMPORTANT WORK AT STIMULATION OF INNOVATIVE ACTIVITY ON THE ENTERPRISE

The stimulation of innovative activity of the enterprise is investigated, additional payments and wage increase are considered. For stimulation of innovative activity on the enterprise it is recommended to use wage increase for doing especially important work. The sequence of its calculation is specified.

Key words: innovative activity, stimulation, raises, additional charges, wage increase for doing especially important work, assessment of labour conditions, integral coefficient of labour importance.

УДК 32.019.52:351.82:338.246.025.2

К. Водоласкова

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розглянуто питання громадського контролю як одну з функцій громадського управління у галузі державних закупівель та здійснено розгляд наслідків діяльності Тендерної палати України з метою врахування їх для наступного правозастосування.

Ключові слова: державні закупівлі, прок'юремент, громадський контроль, електронні закупівлі, тендери, торги.

Конституцією України гарантовано право громадян на інформацію та їх участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної, зрозумілої економічної та соціальної політики, отримання достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Громадський контроль – один із видів соціального контролю, який здійснюється громадянами або безпосередньо, або шляхом створення об'єднань. Громадський контроль є формою реалізації демократичних прав і свобод людини та громадянина, а також способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 р. (далі – Базовий закон), громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього закону. Замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до Законів України “Про об'єднання громадян”, “Про звернення громадян” і “Про інформацію” [2].

Проте, виходячи з практики реалізації норм щодо механізму функціонування громадського контролю у галузі державних закупівель, можна зробити висновок, що контроль громадськості може мати ознаки суттєвого впливу невеликою когортою зацікавлених осіб публічної адміністрації, комерційного сектора тощо та сприяти поширенню корупційних проявів.

Дослідження сфери державних закупівель є актуальним у всі часи існування держави як такої, зважаючи на економічні, політичні та соціальні складові цього сектора. Різні аспекти закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти вивчали та досліджували такі вчені, науковці як: В. Смиричинський, О. Костусев, В. Морозов, Н. Ткаченко, С. Яременко, В. Василичук та інші.

Беручи за основу та враховуючи надбання вказаних, а також інших вчених, дослідників і науковців, метою статті є розглянути питання громадського контролю як функції суспільного управління процесами, що складають систему державних закупівель.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

- визначитися з цілями громадського контролю;
- розглянути хронологічний аспект питання громадського контролю у галузі державних закупівель;

– за допомогою проблемного методу дослідити особливо актуальні питання реалізації законодавчих норм стосовно контролю державних закупівель з боку громадськості;

– спроектувати можливі негативні наслідки за результатами дослідження правозастосування норм щодо громадського контролю у галузі державних закупівель;

– визначитися із заходами попередження негативних наслідків.

Система громадського контролю за формуванням та реалізацією державної політики у сфері державних закупівель товарів, робіт та послуг введена з метою забезпечення більш повного механізму прозорості та відкритості державних закупівель Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави” № 2664-IV від 16.06.2005 р. [3] у частині, що стосується внесення змін до Закону про закупівлю за державні кошти.

Так, 16 червня 2005 р. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” (далі – Закон про державні закупівлі) [4] було доповнено розділом II згідно із Законом України № 2664-IV з промовистою назвою “Громадський контроль у сфері державних закупівель”.

У ньому йшлося, що основним завданням громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері державних закупівель є участь громадян в управлінні державними справами та врахування громадської думки в процесі підготовки та реалізації виконання управлінських рішень. Громадський контроль стимулює конкурентне середовище, дає змогу зробити процедуру витрат державних коштів максимально гласною і відкритою, підвищує довіру громадськості до політики, яка проводиться у сфері державних закупівель. За таких умов процес розміщення державних закупівель перестає бути монополією окремих чиновників на всіх рівнях, стримує корупцію, що є одним із основних мотивів стосовно інтеграції Української держави до Європейського ринку та членства у Світовій організації торгівлі.

Спробуємо проаналізувати законодавчо закріплені норми та їх правову реалізацію на практиці протягом тривалого часу.

У ст. 17 Закону про закупівлі за державні кошти передбачалося, що громадяни, громадські організації, їх спілки беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері державних закупівель.

Кабінет Міністрів України, Антимонопольний комітет України, розпорядники державних коштів зобов’язані забезпечити належне реагування на звернення громадян, громадських організацій та їх спілок.

Громадяни, громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у визначення замовником переможця торгів.

Однією з форм участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері державних закупівель названо Гендерну палату України (далі – ТПУ).

Найбільше суперечок, розбіжностей думок виникає і до цього часу з приводу статусу, ролі, правового обґрунтування обов’язків та відповідальності саме цієї організації.

Після сплину значного часу функціонування цієї організації, необхідно проаналізувати ті висновки, які були отримані в результаті вивчення особливостей її діяльності, з метою недопущення помилок та зловживань, що вже були виявлені.

ТПУ не була суб'єктом владних повноважень та не здійснювала організаційно-розпорядчих, адміністративно-управлінських функцій.

У Законі про закупівлі за державні кошти за ТПУ було закріплено статус неприбуткової спілки громадських організацій, яка діяла згідно з чинним законодавством України. Мета діяльності ТПУ – сприяння розвитку системи державних закупівель в Україні, прозорості державних закупівель, підвищенню ефективності та раціональності витрачання державних коштів, забезпеченню інформаційно-методичного супроводу державних закупівель, підвищенню конкуренції на ринку державних закупівель, формуванню сучасної інфраструктури державних закупівель, підвищенню професійно-кваліфікаційного рівня спеціалістів з питань державних закупівель, здійсненню громадського контролю. ТПУ не вела будь-якої підприємницької діяльності і не мала права надавати будь-які платні послуги, а діяла виключно з метою виконання завдань, поставлених перед нею Законом про закупівлі за державні кошти та її статуту. Діяльність ТПУ повинна була бути прозорою для суспільства. Участь у ТПУ визнавалася добровільною.

У порядку здійснення громадського контролю ТПУ була наділена правом самостійно надавати такі висновки:

1) висновки, надані стосовно дотримання процедур державних закупівель, встановлюють наявність або відсутність порушень чинного законодавства України при проведенні замовником процедур державних закупівель;

2) висновки щодо ефективності використання замовниками державних коштів на всіх стадіях закупівлі встановлюють наявність або відсутність факту оптимального й раціонального використання державних коштів, досягнення мети, з якою проводяться торги, а також висновки з інших питань у сфері державних закупівель.

У порядку, передбаченому ст. 37 Закону про закупівлі за державні кошти розгляд скарг з приводу порушень при проведенні замовником процедур закупівель забезпечувала ТПУ.

За результатами розгляду скарги ТПУ, передбачалося, що приймається відповідний висновок, в якому зазначаються порушення, допущені замовником при проведенні процедури закупівлі в разі їх допущення, та рекомендації про відміну процедури закупівлі або рішення замовника, рекомендації щодо вчинення певних дій або рекомендації щодо незадоволення вимог скаржника та передає його Спеціальній контрольній комісії з питань державних закупівель при Рахунковій палаті.

ТПУ на підставі світового досвіду, рекомендацій Європейського Союзу, Світової організації торгівлі, брала участь у розробці проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які направляла Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування.

Проаналізувавши ці норми Закону про закупівлі за державні кошти, виникає припущення, що ТПУ було наділено надто широкими повноваженнями для участі громадськості у контролі за процесом закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, деякі з цих повноважень відверто перегукуються із повноваженнями, притаманними для органів виконавчої влади. Так, ТПУ мало право на роз'яснення порядку застосування закону, розгляд скарг, контроль за здійсненням держзакупівель тощо.

Ідеологи створення ТПУ керувалися гаслами про розвиток демократії в Україні, за якою кожен громадянин має право брати участь в державних справах та контролювати державу, її апарат. Тому така громадська організація була наділена високим статусом громадського контролю у сфері державних закупівель.

Проте під час такого законотворення, напевно, законодавцям потрібно було прикласти максимум зусиль для недопущення узурпації влади шляхом закріплення унікального статусу в законодавстві.

Відповідно до чинного законодавства, продовжуючи розвиток ідеї демократії, влада повинна формуватися народом прямо чи опосередковано: шляхом виборів, призначень тощо. Будь-яка влада має бути професійною, компетентною, високоосвіченою, з відкритими джерелами бюджетного фінансування. Принципами демократії визначено порядок здійснення відповідних заходів з боку громадян у випадку не виправдання народної довіри обранцями чи державного органу: інститути відзиву з посад, розпуску, перевиборів, імпічменту, зняття з посад, притягнення до відповідальності як державного службовця тощо.

Ці принципи нівелюються у випадку із ТПУ, оскільки ТПУ мала недержавний статус, тобто відсутня підконтрольність суспільству і неможливість застосування таких санкцій, як до державного органу; фінансування здійснюється з членських внесків, тобто не з прозорих джерел, інформація про які не є доступною, що йде врозріз із нормами Закону про закупівлі за державні кошти. У такому разі виникає загроза захоплення такого важливого для держави сектора економіки, як сфера державних закупівель з боку бізнес- чи політичного угруповання.

Навіть, порівнюючи з демократичними країнами світу, надання приватній, неурядовій організації повноважень приймати рішення, обов'язкові для виконання у сфері державних закупівель, не узгоджується з міжнародною практикою.

Незважаючи на те, що діяльність ТПУ, відповідно до законодавства, є прозорою, будь-яка офіційна інформація про засновників ТПУ відсутня, лише за допомогою журналістських розслідувань виникла можливість прослідкувати зміну керівного складу за час її існування.

Після прийняття змін до Закону про закупівлі за державні кошти в частині уповноваженого органу ТПУ опинилася в найбільш вигірному становищі, набувши статус контролера та арбітра у сфері закупівель за державні кошти. Відповідальність та порядок діяльності цієї недержавної організації, на відміну від уже ліквідованого департаменту координації державних закупівель Мініекономіки, що перебував під пильним наглядом Служби безпеки України, Рахункової палати, Контрольно-ревізійного управління і Генпрокуратури, прямо не визначена жодним нормативним актом. Як наслідок зазначені повноваження можуть створити умови для неконтрольованого з боку відповідальних у бюджетній сфері органів виконавчої влади витрати бюджетних коштів [5].

Звичайно, громадський контроль у сфері державних закупівель необхідний і його запровадження свідчить про високу демократичну культуру держави, проте при створенні такого органу виникає низка протиріч, ускладнень, загрози монополізації ринку “консультаційно-посередницьких” послуг при здійсненні держзакупівель та захоплення контролю над потоком державних коштів, оскільки економіка держави базується на забезпеченні товарами, роботами та послугами різних сфер.

Розглянемо деякі випадки, що оправдовують такі припущення.

По-перше, незважаючи на такі принципи діяльності ТПУ, як гласність, відкритість, прозорість, за весь час існування ТПУ не було оприлюднено Статуту

діяльності цього громадського органу, ні на єдиному своєму сайті, ні в інших засобах масової інформації чи загальнодоступних джерелах. Певно, що причиною не може бути недостатність часу, оскільки відповідно до того ж Закону України “Про об’єднання громадян” наявність його положення (статуту) є обов’язковою умовою реєстрації об’єднання громадян.

По-друге, положення про ТПУ не відповідають нормам Закону України “Про об’єднання громадян”. Відповідно до статті 12 цього закону визначено, що назва об’єднання громадян повинна складатися з двох частин – загальної та індивідуальної. Загальна назва (партія, рух, конгрес, союз, спілка, об’єднання, фонд, фундація, асоціація, товариство тощо) може бути однаковою у різних об’єднань громадян. Індивідуальна назва об’єднання громадян є обов’язковою і повинна бути суттєво відмінною від індивідуальних назв зареєстрованих в установленому порядку об’єднань громадян з такою ж загальною назвою. Тобто, відповідно до букви Закону, в нормативних документах необхідно використовувати офіційну назву Союз громадських організацій або Громадська спілка “Тендерна палата” тощо. Проаналізувавши Закон про закупівлі за державні кошти, не знаходимо виконання ст. 12 Закону України “Про об’єднання громадян” [6].

Принциповим це питання виникає за умови наявності реєстрації інших об’єднань з такою ж назвою, проте з деякими варіаціями, наприклад, Спілка “Об’єднання “Тендерна палата України” або Фундація “Аграрна “Тендерна палата України” тощо. У Законі про державні закупівлі не вказано, що ТПУ є індивідуальною назвою об’єднання громадян та не вказано загальної, тому ці варіації могли б спричинити виникнення загрози функціонування механізму всієї системи державних закупівель, оскільки ТПУ здійснювала низку фундаментальних для існування цієї системи повноважень.

Ще однією причиною зриву функціонування системи державних закупівель могла бути ліквідація об’єднання громадян, яку, відповідно до законодавства, може бути проведено в будь який момент. Закон про закупівлі за державні кошти не передбачав подібний розвиток подій і не дав відповідей на це запитання.

Існує також ще одна загроза паралізації або захоплення системи державних закупівель з боку бізнес- чи політичних угруповань.

Згідно з Законом про державні закупівлі, керівними органами ТПУ є з’їзд, правління, контролюючим – ревізійна комісія, а державний нагляд здійснюється Наглядовою радою, яка складається з представників відомств та парламенту.

На веб-сайті ТПУ було розміщено запрошення до співробітництва та вступу до неї громадських організацій, які мають за мету своєї діяльності сприяння розвитку системи державних закупівель в Україні, підвищення ефективності та раціональності витрачання державних коштів. Це означає, що будь-яка громадська організація (незалежно від принципу дії та статусу) може в будь-який момент вступити до ТПУ. Тобто завжди існувала висока ймовірність вступу (навіть і неодноразово) декількох громадських організацій до ТПУ з однією метою – взяти під контроль сферу державних закупівель, проголошуючи при цьому конституційні принципи. Продовжуючи можливий розвиток подій, можна припустити, що ці організації, маючи більшість голосів у громадському об’єднанні, змогли б сприяти своїм представникам до зайняття ними керівних посад у органах управління ТПУ. У результаті, як один з варіантів, – зупинення механізму системи державних закупівель або сприяння розвитку корумпованості, непрозорості у здійсненні тендерних процедур, монополізовано цілі галузі економіки [7].

Згідно зі ст. 8, 17-3 Закону про закупівлю за державні кошти, ТПУ була також засновником Інформаційного бюлетеня Тендерної палати України в якому, замовники повинні були публікувати оголошення про заплановану закупівлю, оголошення про результати проведеної процедури закупівлі та іншу інформацію щодо державних закупівель.

Проте таке розміщення не було безкоштовною послугою, а оскільки ТПУ не мала статусу прибуткової організації, таке платне розміщення здійснювалося через комерційну структуру.

Так, поруч із ТПУ існувала низка комерційних структур, утворених, ймовірно, з метою монополізації ринку “консультаційно-посередницьких” послуг при здійсненні держзакупівель, серед яких, як наприклад, Товариство з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ) “Європейське консалтингове агентство” (код ЄДРПОУ 31172276), ТОВ “Центр тендерних процедур всеукраїнський” (код ЄДРПОУ 32851490), ТОВ “Центр тендерних процедур України” (код ЄДРПОУ 32109289), ТОВ “Центр тендерних процедур – регіони” (код ЄДРПОУ 32311003), ТОВ “Центр тендерних процедур міжрегіональний” (код ЄДРПОУ 32911884), ТОВ “Центр тендерних процедур м. Києва” (код ЄДРПОУ 32555607) та деякі інші.

Як бачимо, список таких підприємств вражає, з огляду на те, що метою їх діяльності було сприяння виконанню ТПУ своїх обов’язків, як-от: визначення переліку засобів масової інформації, які відповідають вимогам щодо інформування про держзакупівлі; узгодження закритих процедур закупівель; розгляд скарг; публікація в друкованому органі інформації про торги; контроль за здійсненням держзакупівель.

Звернімо увагу на організаційно-правові форми цих утворень, всі названі комерційні структури априорі повинні мати на меті одержання прибутку, який вони успішно отримують у вигляді надходжень як від учасників тендерних торгів, так і від їхніх замовників, якими є розпорядники державних коштів, тобто надходження відбуваються з Державного Бюджету України. Таким чином, ці комерційні структури збагачувалися з бюджетних надходжень, зокрема за рахунок також і громадян, шляхом сплати ними податків та інших обов’язкових зборів [8].

Ситуація з ТПУ повинна стати уроком на всі часи функціонування сфери державних закупівель. Положення законодавства щодо інституту громадського контролю у галузі державних закупівель не повинні повторювати помилки та “напрацювання” ТПУ.

Законодавцем було враховано результати діяльності ТПУ та у чинному Законі України “Про здійснення державних закупівель” визначено, що основним способом реалізації громадського контролю у сфері державних закупівель є оприлюднення інформації та вільний доступ до неї. При цьому застережено, що громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у діяльність Уповноваженого органу та процедуру визначення замовником переможця торгів [9].

Оприлюднення інформації відбувається шляхом розміщення на веб-порталі Уповноваженого органу та опублікування в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель і повинно бути взаємно відповідним.

Базовим законом вказано перелік документів та видів інформації, що безоплатно оприлюднюється замовником на веб-порталі Уповноваженого органу в порядку та в терміни, визначені законодавством.

Згідно з Базовим законом, веб-портал Уповноваженого органу повинен відповідати встановленим законодавством вимогам щодо захисту інформації, що є власністю держави, забезпечувати вільний та безоплатний доступ до нього.

Окрім оприлюднення на Веб-порталі, обов'язково безоплатно публікуються в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель документи, визначені ч. 2 ст. 10 Базовим законом.

Проте не аналогічно є ситуація щодо публікації в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель.

Керуючись принципом “все, що прямо не заборонено законом, дозволено”, виходячи із указаної законодавчої норми, вся інша інформація, що не перерахована у ч. 2 ст. 10 Базового закону, але визначена законодавством такою, що підлягає оприлюдненню, публікується у виданні з питань державних закупівель Уповноваженого органу не безоплатно.

Таким видом інформації є документи, визначені ч. 4 ст. 10 Базового закону, а саме: оголошення про проведення процедури закупівлі та про результати процедури закупівлі англійською мовою, якщо очікувана вартість предмета закупівлі перевищує суму, еквівалентну: для товарів – 200 тис. євро; для послуг – 300 тис. євро; для робіт – 500 тис. євро.

Ці документи обов'язково додатково розміщуються у міжнародному інформаційному виданні з питань державних закупівель та на веб-порталі Уповноваженого органу.

Плата за послугу з оприлюднення вказаних документів за рахунок державних коштів замовників спричиняє додаткові витрати на проведення державних закупівель, а у разі, якщо така сума за рік перевищує або дорівнює 100 тис. грн, це може призвести до необхідності застосування процедури торгів на закупівлю послуг з оприлюднення інформації про закупівлю.

Наприклад, при ціні за послугу з оприлюднення у міжнародному інформаційному виданні з питань державних закупівель та на веб-порталі Уповноваженого органу за одне оголошення в 750 грн, процедура відкритих торгів повинна застосуватися при необхідності опублікування майже 133 оголошень про проведення процедури закупівлі та про результати процедури закупівлі англійською мовою за рік, якщо очікувана вартість предмета закупівлі перевищує суму, визначену в ч. 4 ст. 10 Базового закону.

У цій ситуації у невиваженій стані перебувають лише замовники, оскільки доступ для всіх користувачів до інформації, розміщеної на веб-порталі Уповноваженого органу, є безоплатним та вільним.

Порушення порядку публікації оголошення про проведення процедури закупівлі, акценту, оголошення про результати процедури закупівлі, передбаченого цим законом, є причиною відміни торгів замовником.

Проте дублювання у фіксації інформації шляхом створення документів на паперовому носії та в електронному вигляді ускладнює процес проведення процедур закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, а загальний процес закупівель в загальнодержавному масштабі видається громіздким та тривалим.

Документ – це матеріальний об'єкт, що містить у зафіксованому вигляді інформацію, оформлений у заведеному порядку й має, відповідно до чинного законодавства, юридичну силу. Електронний документ – це інформація, зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа [10]. Електронний документ або сукупність електронних документів, що створюються

фізичними або юридичними особами, є доказом дій або взаємодії та містить інформацію про зміст дій та взаємодії.

Для забезпечення автентичності/цілісності електронного документа, згідно із Законом України “Про електронний цифровий підпис”, використовується електронний цифровий підпис, який є обов’язковим реквізитом електронного документа, створюється і перевіряється за допомогою системи закритого та відкритого ключів з відповідними повноваженнями з їх створення та розповсюдження [11].

На підставі викладеного, доцільно зауважити, що громадський контроль є реалізацією однієї із функцій громадянського суспільства як самоорганізації громадян з метою реалізації їх інтересів.

Практика здійснення громадського управління у вигляді контролю у сфері державних закупівель шляхом фокусування обов’язків із забезпечення захисту інтересів громадянина на одній громадській організації та наділення її широкими повноваженнями і статусом без чіткого визначення відповідальності показала себе явно негативною.

Виконання державних функцій з контролю однією громадською установою чи приватними комерційно-посередницькими інституціями, як це було за часів існування та активної діяльності ТПУ, ТОВ “Європейське консалтингове агентство” та іншими приватними структурами, керуючись гаслами демократії та побудовою громадянського суспільства, є недопустимим.

За часів функціонування системи державних закупівель законодавцем були враховані негативні тенденції та наслідки такої правореалізації.

Тому вбачається за доцільне широко запровадити функціонування системи електронних закупівель, яка має значні переваги, порівняно із традиційним паперовим документообігом.

Розвиток електронного документообігу у сфері державних закупівель повинен стати основою для створення ґрунтовної бази для розвитку системи електронних державних закупівель, що є продовженням електронної торгівлі у загальносвітовому масштабі для забезпечення вільного доступу як окремого громадянина, так і громадських організацій з метою активного та прозорого здійснення процесу громадянського контролю.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про здійснення державних закупівель : Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 49. — С. 169. — Ст. 1603.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держав : Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 29. — С. 18. — Ст. 1689.
4. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України (із змін. та доп.) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 20. — 19 трав. — С. 3.
5. Гузенко Н. М. Чи не тісно контролерам? / Н. М. Гузенко // День [Текст]. — 2006. — № 42. — С. 7.
6. Про об’єднання громадян : Закон України № 2460-ХІІ від 16.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

7. Сколотяний Ю. Рівень ризику в сфері українських держзакупівель – високий. Про це свідчать висновки нового звіту Світового банку / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня [Текст]. — 2007. — № 26 (655). — С. 5—9.

8. Горбунова О. Державні закупівлі – джерело корупції / О. Горбунова // Голос України [Текст]. — 2006. — № 167. — С. 2.

9. Про здійснення державних закупівель : Закон України // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 49. — С. 169. — Ст. 1603.

10. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України № 851-IV від 22.05.2003 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2003. — № 36. — Ст. 275.

11. Про електронний цифровий підпис : Закон України № 852-IV від 22.05.2003 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2003. — № 36. — Ст. 276.

K. Vodolaskova

PUBLIC CONTROL IN PUBLIC PURCHASE

The civil control as one of civil administration's function in the public purchase sphere is considered and consequences of Tender Chamber of Ukraine activity for the purpose of taking into consideration for the future lawmaking are carried out.

Key words: public purchase, procurement, civil control, electronic purchase, tenders, auction.

УДК 336.717(477)

М. Олещук

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПРОГНОЗ РОЗВИТКУ РИНКУ БАНКІВСЬКИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

Розглянуто еволюцію становлення та розвитку ринку банківських послуг та хронологію появи їх на ринку фінансових послуг. Представлено дослідження основних етапів розвитку банківської системи та становлення банківських послуг на кожному з них. Прогнозовано подальший розвиток ринку банківських послуг в Україні, які банки можуть враховувати при виведенні нових послуг на ринок.

Ключові слова: банківська система, банківські послуги, кредитно-депозитні послуги, посередницькі послуги, консультаційні послуги.

Аналіз сучасного стану розвитку ринку банківських послуг України дає змогу стверджувати про наявність широкого асортименту послуг, кількісні та якісні характеристики якого постійно змінюються. Динамічність ринку банківських послуг та загострення конкуренції на ньому змусили банки вести пошук додаткових шляхів отримання конкурентних переваг. Створення нових послуг та підвищення конкурентоспроможності вже існуючих суттєво залежить від кон'юнктури розвитку ринку банківських послуг. Враховуючи незначний період функціонування, ринок банківських послуг України порівняно із аналогічними ринками в промислово розвинутих країнах має низку структурних диспропорцій.

Банки пропонують своїм клієнтам широкий спектр різнопланових послуг, зокрема: залучення коштів, кредитування, розрахунково-касові, консультаційні, посередницькі послуги, послуги із гарантування окремих видів операцій тощо. Банківська послуга як ринковий товар має певні специфічні особливості, що відрізняють її від товарів на інших ринках. Основними з яких є такі:

– адресність (банківська установа розробляє для впровадження широкий перелік послуг і лише після аналізу споживчих потреб пропонує найбільш оптимальну послугу для задоволення максимальних потреб як покупця, так і продавця. За цього банк надає послуги як загальні (для широкого спектра споживачів), так і індивідуальні (для визначеного споживача);

– сегментованість (банківська послуга створюється лише під певну групу (сегмент споживачів). Основою критеріїв сегментування потенційних споживачів може бути: приналежність до певної сфери економіки, до фізичних чи юридичних осіб, рівень доходності, термін користування банківською послугою та багато інших);

– терміновість (при появі нових потреб банк у найкоротший термін намагається трансформувати банківську послугу під певний сегмент споживачів);

– контрактність (основою продажу кожного виду банківських послуг є лише письмові договірні відносини, які в подальшому є підтвердженням процесу купівлі-продажу).

Еволюція розвитку банківських послуг на ринку України суттєво впливає на поточний стан його розвитку та на перспективи в майбутньому. Тому дослідження хронології його становлення та розвитку є передумовою формування уявлення про

фактори впливу на рівень конкурентоспроможності банківських послуг на перспективу.

Проблема дослідження ринку банківських послуг розглядається в наукових працях багатьох закордонних авторів, зокрема: Ф. Котлера, Дж. Стейнейка, В. Заутера, П. Роуза, Ж. Ламбена, С. Валдеса, Ю. Коробова та інших, та вітчизняних – О. Лаврушина, А. Мороза, І. Лютого, Ю. Качаєвої та інших [1 – 3]. Але водночас подальшого дослідження вимагає ряд питань щодо визначення специфіки появи та розвитку банківських послуг на українському ринку, формалізація закономірностей та прогнозування появи нових видів послуг, які пропонуються банками. Актуальність і теоретико-практична значущість визначеного кола питань обумовили вибір теми статті, її мети та завдань.

Метою статті є аналіз еволюції становлення та розвитку вітчизняного ринку банківських послуг із метою визначення факторів впливу на рівень конкурентоспроможності банківських послуг в Україні.

Еволюція становлення будь-яких банківських послуг тісно пов'язана як з етапами розвитку суспільства загалом, так і зі зміною потреб клієнтів, через які видозмінювалася і сама банківська послуга. Проаналізуємо розвиток ринку банківських послуг на кожному з етапів становлення банківської системи України (табл. 1).

Отже, потрібно звернути увагу, що фактори, які впливають на розвиток ринку банківських послуг, були переломними в змінах асортименту послуг, які на кожному з етапів розвитку цього ринку задовольняли відповідні потреби споживачів.

Дослідження окремих видів банківських послуг дало змогу виокремити такі особливості:

- розвиток сегменту кредитно-депозитних послуг напряму залежить від розвитку банківської системи України: з покращенням ринкових умов банки починали займатися розширенням асортименту власних кредитних та депозитних послуг, а з погіршенням – деякі банки залишали перелік послуг, які пропонували на ринку, а певні банки намагалися в цих умовах за рахунок покращення якості послуг чи впровадження нових технологій завоювати та отримати лідируючі позиції на ринку;

- з появою нових інформаційних технологій, які були спрямовані на зниження собівартості та покращення якості банківських послуг, розвивався і сегмент розрахунково-касових операцій. За цього зазначимо, що з початку становлення банківської системи України банки пропонували практично однаковий спектр розрахунково-касових операцій і з появою нових тенденцій на світовому та українському фінансовому ринку поступово впроваджували та видозмінювали перелік цих послуг;

Таблиця 1

Еволюція розвитку ринку банківських послуг України

Етап	Основні тенденції розвитку ринку банківських послуг	Пріоритети на ринку банківських послуг
1	2	3
I етап (1988 – 1992 рр.)	Ринок банківських послуг України лише починає свій розвиток. Прийнято Закон України “Про банки та банківську діяльність” [4]. Ринок розвивається стихійно, суб’єкти конкурентного середовища постійно змінюються, нормативно-правове регулювання ринку ще повністю не сформовано	Кредити, ощадні вклади, розрахунково-касові операції. Банки не створювали нові види послуг

Закінчення табл. 1

1	2	3
II етап (1993 – 1994 рр.)	Значний рівень недовіри фізичних та юридичних осіб до банків. Більшість банків не ставили перед собою завдання розробки та впровадження нових послуг, а головним стратегічним орієнтиром в діяльності більшості банків було утримання позиції на ринку шляхом збільшення обігу коштів (максимального залучення коштів і надання кредитів)	Збільшення обсягів вкладів в порівнянні з попереднім періодом, що дозволило банкам збільшити кількість кредитних послуг. Розвиток асортименту депозитних банківських послуг був тимчасово призупинений і банки не здійснювали ані власну розробку нових послуг, ані запозичення в інших фінансових установах
III етап (1995 – 2001 рр.)	Поява банків із іноземним капіталом, які приносять на ринок нові технології і послуги. Прийнято нову редакцію Закону України “Про банки та банківську діяльність”. Спостерігається підвищення якості послуг, впроваджуються нові послуги (інноваційні для України загалом або для окремих банків)	Стрімкими темпами збільшується обсяг надання банківських кредитних та депозитних послуг. Збільшуються обсяги кредитування інвестиційної діяльності юридичних осіб
IV етап (2001 – 2007 рр.)	Бурхливий розвиток ринку банківських послуг. Банківські установи масово починають використовувати мережеву стратегію при формуванні каналів просування та супроводження банківських послуг до споживача. Розширення банками філіальної мережі	Збільшення асортименту нових банківських послуг (пов’язане з мережею Інтернет), покращення якості банківських послуг. Запровадження пластикових карток
V етап (кінець 2007 – початок 2009 рр.)	Стрімке зниження обсягів банківських послуг. Погіршення стану розвитку ринку загалом. Призупинення впровадження інноваційних технологій, які б покращували якість банківських послуг [5, 6]. Збільшення рівня недовіри споживачів до банківських послуг загалом	Банки не здійснюють розробку та впровадження нових видів послуг
VI етап (з початку 2009 р. до сьогодні)	Збільшення (хоч і не великими темпами) обсягів банківських послуг. Переоцінка банками якості власних послуг. Інвестування коштів в інноваційні технології з метою підвищення якості банківських послуг. Стратегія банків переорієнтована на утримання позицій на ринку фінансових послуг. Активізація впливу непрямих конкурентів, які пропонують товари-субститути. На цьому етапі активізувалася діяльність непрямих конкурентів банків, а саме страхових компаній, інвестиційних компаній, недержавних пенсійних фондів, які прямо впливають на обсяг продажу банківських послуг	Розробка нових послуг, спрямована на зниження собівартості та покращення якості банківських послуг. Рівень пропозиції банківських послуг (як за ціною, так і за якістю) не задовольняє попиту на ринку, а споживачі намагаються знайти альтернативні джерела фінансування власних потреб

– консультування та посередницькі послуги розвивалися майже постійно (з деякими піками розвитку), оскільки ці види можна вважати додатковими та доповнюючим до основних банківських послуг. Значне зростання обсягів послуг консультування спостерігалось одночасно з впровадженням інновацій (наприклад, масове введення в експлуатацію безготівкових розрахунків чи робота з пластиковими картками), які необхідно було роз'яснювати споживачам. Посередницькі послуги почали стрімко розвиватися лише на третьому етапі розвитку ринку банківських послуг, коли на ньому почали з'являтися учасники з іноземним капіталом. До цього моменту посередницькі послуги займали мінімальну частку в структурі доходів банку.

Сучасний етап розвитку ринку банківських послуг має низку особливостей в порівнянні з попередніми періодами.

По-перше, після фінансової кризи банки намагаються відновити рівень довіри споживачів за рахунок підвищення якості банківських послуг та виведення на ринок нових.

По-друге, низхідна динаміка вартості депозитів домогосподарств була визначальною для зміни процентної ставки за депозитами. Загалом зі зниженням рівня ставок зміни відбулися і в сфері кредитування – збільшилися обсяги по всіх видах, незалежно від терміновості їх погашення. В 2010 р. з'явилося поняття “нові кредити”, які включають суми за первинними кредитними договорами, укладеними протягом звітного періоду, а також суми за додатковими пролонгованими договорами, за якими, крім продовження строку, відбулася зміна або суми, або/та процентної ставки [7]. На рис. 1 зображено динаміку нових кредитів, які представили банки протягом аналізованого періоду.

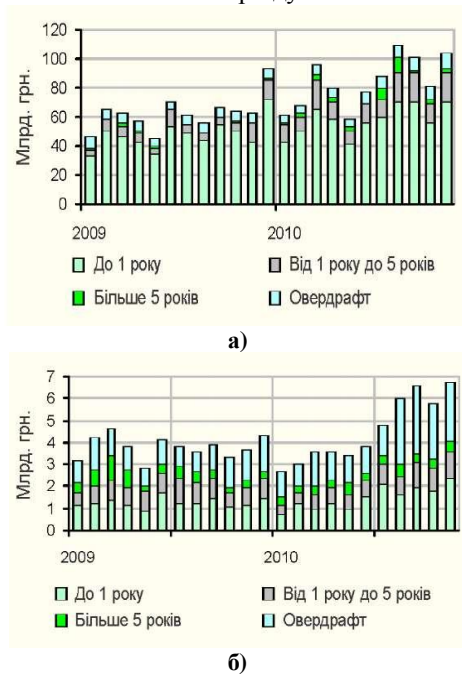


Рис. 1. “Нові кредити” за термінами, які були надані банками України сектору нефінансових корпорацій (а) та сектору домогосподарств (б) в 2009 – 2010 рр. [8]

По-третє, в аналізованому періоді має місце специфіка у залученні коштів від юридичних та фізичних осіб (табл. 2). В порівнянні зі збільшенням обсягів наданих кредитів, залучення коштів залишається відносно постійним, що можна пояснити зниженням процентної ставки за депозитами на 4,8 % на кінець 2010 р.

Таблиця 2

Депозити, залучені банками України в 2008 – 2010 рр., млн грн [9]

Роки	Нефінансові корпорації			Домашні господарства		
	до 1 року	1 – 2 роки	більше 2 років	до 1 року	1 – 2 роки	більше 2 років
2008	27791	17985	11208	55878	98626	22777
2009	22557	11205	5810	95157	46638	12038
2010	22160	8962	5726	98453	87912	16333

По-четверте, доходи банків у 2010 р. збільшилися на 18% у порівнянні з 2009 р. через збільшення процентних та комісійних доходів.

Як бачимо, динаміка зміни обсягів продажів банківських послуг в Україні напряму залежить не лише від внутрішньої політики банків, а й від зовнішніх чинників.

Отже, провівши аналіз еволюції становлення ринку банківських послуг, можна спрогнозувати його подальший розвиток, зокрема визначити такі можливі тенденції:

- внаслідок консолідації банківської системи (в 2010 р. кількість діючих банків скоротилася на 6 одиниць у порівнянні з 2009 р.) у наступні декілька років буде змінюватись і питома вага банківських послуг у структурі банку – значно збільшиться частка невідсоткових доходів (наприклад, консультаційних послуг) із метою підвищення рівня фінансової обізнаності потенційних споживачів та зацікавлення іншими послугами вже існуючої клієнтської бази;

- зі змінами в розвитку банківської системи України буде змінюватись і асортимент послуг (поява нових інноваційних та ліквідація неприбуткових банківських послуг). Для отримання конкурентних переваг на ринку банки почнуть частіше звертатися до маркетингових досліджень (розроблених власноруч чи замовлених у маркетингових агенціях) та звертати більшу увагу на аналіз потреб споживачів, зниження собівартості послуг, покращення їх якості, зниження терміну їх продажів;

- у майбутньому зі збільшенням асортименту депозитних послуг банки будуть намагатися розширити покращити якість послуг і, навпаки, зі збільшенням потреб у кредитних ресурсах банки будуть розвивати ринок депозитних послуг із метою максимального задоволення потреб споживачів. У конкурентній боротьбі за утримання ринкових позицій банки будуть приділяти увагу цільовому кредитуванню підприємств або галузей, які утрималися на ринку після кризи;

- банки будуть активно нарощувати обсяги споживчих кредитів, незважаючи на зростання прострочених заборгованостей фізичних осіб, але умови їх видачі будуть значно послаблені в порівнянні з поточними. Знову буде відновлено видачу короткотермінових незабезпечених кредитів та відбудеться новий стрибок у збільшенні обсягів видачі кредитних карток;

- на ринку банківських послуг буде відновлено автокредитування, але лише банками з іноземним капіталом;

– що стосується ставок, то можна очікувати незначне зниження рівня відсоткових ставок за короткотерміновими кредитами для фізичних осіб і підвищення – за середньотерміновими, які будуть пропонуватися юридичним особам; всі інші залишаться на тому ж рівні, якщо не буде значних змін макроекономічних показників країни. Прогноз щодо зміни динаміки ставки депозитів є дещо іншим: для фізичних та юридичних осіб рівень ставки практично не зміниться, але в разі збільшення рівня інфляції ставка по споживчим депозитами збільшиться, а в разі різкого збільшення рівня забезпечення фінансовими ресурсами підприємства (за рахунок інших джерел фінансування) ставка буде знижуватись.

Висновки

Еволюція та становлення вітчизняного ринку банківських послуг має дуже невелику за часом та насичену історію, яка відзначається постійною зміною асортиментної групи послуг, їх ціни та якості. Проведений аналіз дає змогу зробити прогнози на майбутнє, а отримані дані використати при визначенні пріоритетних напрямків подальшого розвитку асортименту банківських послуг із метою отримання конкурентних переваг на кожному сегменті ринку окремо та загалом. Необхідно зазначити, що на сьогодні наслідки світової фінансової кризи стали причиною тимчасового призупинення темпів зростання розвитку, але до основних напрямків розвитку ринку можна віднести впровадження інноваційних технологій, які допоможуть банкам не лише отримати більш вигідні конкурентні переваги, а й знизити собівартість банківських послуг за рахунок підвищення ефективності використання фінансових ресурсів банком. Подальшого дослідження потребує проблема оцінки впровадження інновацій як інструмента підвищення конкурентоспроможності банківських послуг.

Література

1. Rose P. S. Financial institutions: understanding and managing financial services [Text] / Peter S. Rose, James W. Kolari. — 5th ed. — [S. p. : s. n.], 1995. — 766 p.
2. Банковское дело [Текст] : учебник / под ред. О. И. Лаврушина. — М. : Банковский и биржевой научно-консультационный центр, 1992. — С. 50.
3. Кожан В. А. Етапи становлення банківської системи України / В. А. Кожан // БизнесИнформ [Текст]. — 2009. — № 4(2). — С. 13, 14.
4. Про банки і банківську діяльність : Закон України № 2121-III від 07.12.2000 р. із змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2006. — 17 січ. — С. 5—13.
5. Грошово-кредитна та банківська статистика // Бюлетень Національного банку України [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 114—166.
6. Розвиток фінансового сектора // Бюлетень Національного банку України [Текст]. — 2008. — № 1. — С. 25—29.
7. Нові кредити // Бюлетень Національного банку України [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 29—33.
8. Грошово-кредитна статистика // Бюлетень Національного банку України [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 84—127.
9. Там само. — С. 84—127.

M. Oleshchuk

**THE EVOLUTION OF THE FORMATION AND PROGNOSIS
OF THE DEVELOPMENT OF BANKING SERVICES MARKET
IN UKRAINE**

The evolution of the formation and development at the market of banking services and the chronology of their appearance in the financial service market is considered. The development of the main stages of banking system is researched and presented as the establishment of banking services to each of them. The further development of the banking service market in Ukraine which banks may consider while bringing new services to market is predicted.

Key words: banking system, banking services, credit and deposit services, brokerage services, consulting services

УДК 336.025:005

Н. Шевченко

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН

Досліджено теоретичні аспекти державного фінансового контролю, встановлено місце оцінки його ефективності в системі фінансових відносин. Проведено узагальнення основних елементів оцінки ефективності державного фінансового контролю, виявлено її мету, а також обґрунтовано принципи здійснення.

Ключові слова: фінанси, функції фінансів, фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, оцінка ефективності.

Будь-який процес, навіть стабільний і налагоджений, вимагає проведення контролю за його реалізацією. В умовах постійного реформування і зміни параметрів керованої системи роль контролю зростає, оскільки підвищується необхідність в оперативному реагуванні на зміни, що вносяться, а також в адаптації самих контрольних систем і у використанні результатів їх роботи.

Потреба у дієвій системі державного фінансового контролю зумовлена необхідністю забезпечення формування та використання фінансових ресурсів держави для реалізації її функцій. Ця вимога універсальна і не залежить від форми державного управління, рівня розвитку економіки. Водночас питання підвищення ефективності державного фінансового контролю є актуальними на сьогодні, оскільки Україна знаходиться на новому етапі соціально-економічної модернізації, головним завданням якої є досягнення вищого рівня якості життя населення та підвищення глобальної конкурентоспроможності економіки. Від ефективної системи державного фінансового контролю залежить ефективність соціально-економічного розвитку країни, регіонів загалом, а також економічних суб'єктів зокрема.

Теоретичним, методологічним й методичним проблемам управління фінансами, зокрема фінансового контролю, присвячені праці відомих зарубіжних науковців Е. Аткинсона, Дж. Бюкенена, П. Самуельсона. Окремі напрями теорії та практики державного фінансового контролю висвітлені в працях українських вчених, а саме М. Білухи, О. Василика, В. Вишневського, В. Геєця, В. Кравченка, В. Опаріна, Н. Рубан, М. Федосова та інші. Водночас проблеми розвитку державного фінансового контролю залишаються недостатньо висвітленими. Так, в економічній літературі майже відсутні науково обґрунтовані методичні підходи щодо оцінки ефективності державного фінансового контролю, а також недостатньо виявленим залишається місце цієї діяльності в системі фінансових відносин.

Метою статті є обґрунтування взаємозв'язку функцій фінансів і фінансового контролю, а також виявлення місця ефективності державного фінансового контролю в системі фінансових відносин.

Складність розуміння сутності державного фінансового контролю та його ефективності значною мірою обумовлена багатоаспектністю самої категорії фінансів, реально існуючих фінансових відносин та їх специфічних властивостей.

Відомо, що фінанси – це фундаментальна, узагальнююча багатозначна економічна категорія, яка характеризує процеси утворення, розподілу і

перерозподілу грошових коштів держави, регіонів, юридичних та фізичних осіб у процесі формування їх доходів, витрат, накопичень, і виникають при цьому грошові відносини [1]. Категорія фінансів відображає суспільно-політичну та соціально-економічну систему в певних умовах і в складі якої функціонує фінансова система. Будучи історичною категорією, фінанси зазнають змін у міру розвитку економіки і суспільства.

Сутність економічної категорії проявляється в її функціях, або, по-іншому, функція є формою прояву сутності. Шляхом виконання функцій відбувається об'єднання абстрактної сутності категорії з практичними формами її реалізації. Більшість економістів [2, 3] вважають, що фінансам притаманні три функції – розподільна, контрольна і регулятивна. Водночас у літературі можна знайти твердження, що фінансам притаманні й інші функції: оперативна, стимулююча, перерозподільна, відтворна.

Сутність фінансового контролю як провідної функції фінансів зводиться до перевірки точного дотримання фінансового законодавства, своєчасності й повноти виконання фінансових зобов'язань перед бюджетною системою, податковою службою, кредитно-банківською системою, а також взаємних зобов'язань підприємств за розрахунками і платежами [4]. В умовах переходу до ринкових відносин фінансовий контроль спрямовано на забезпечення динамічного розвитку суспільного та приватного виробництва, прискорення науково-технічного прогресу. Його призначення полягає у сприянні успішній реалізації фінансової політики держави, забезпеченні стану законності у процесі формування та використання фінансових ресурсів у всіх сферах господарської діяльності [5].

Фінансовий контроль існує в будь-якому суспільстві, що обумовлено необхідністю впорядкування економічних, розподільних, фінансових, бюджетних, податкових та інших відносин. Значні соціально-економічні перетворення, що відбувалися в Україні в останні роки, відповідним чином позначилися на трансформації змісту, функцій, методів та механізмів державного фінансового контролю. Державний фінансовий контроль реалізується в різних напрямках, але від імені та в інтересах держави [6].

На нашу думку, державний фінансовий контроль є одним із найважливіших видів фінансового контролю, що здійснюється державою. Справді, будь-яка діяльність (зокрема діяльність державних органів) вимагає певних фінансових витрат, результати ж її так чи інакше мають фінансові наслідки, які в сучасному світі певним чином визначають все інше, виступаючи так званою “відправною точкою” прийняття управлінських рішень. Взагалі ж на сучасному етапі економічного розвитку фінансові відносини пронизують усі сфери господарської діяльності держави і її економічних суб'єктів, всі стадії суспільного виробництва, а економічна ефективність в принципі є основою побудови кількісних критеріїв цінності прийнятих рішень у будь-яких сферах господарської діяльності на всіх рівнях. Отже, державний фінансовий контроль є об'єктивно необхідним елементом економічного механізму при будь-якому способі виробництва, функцією державного управління, проявом контрольної функції фінансів, через які реалізуються фінансові відносини (рис. 1).

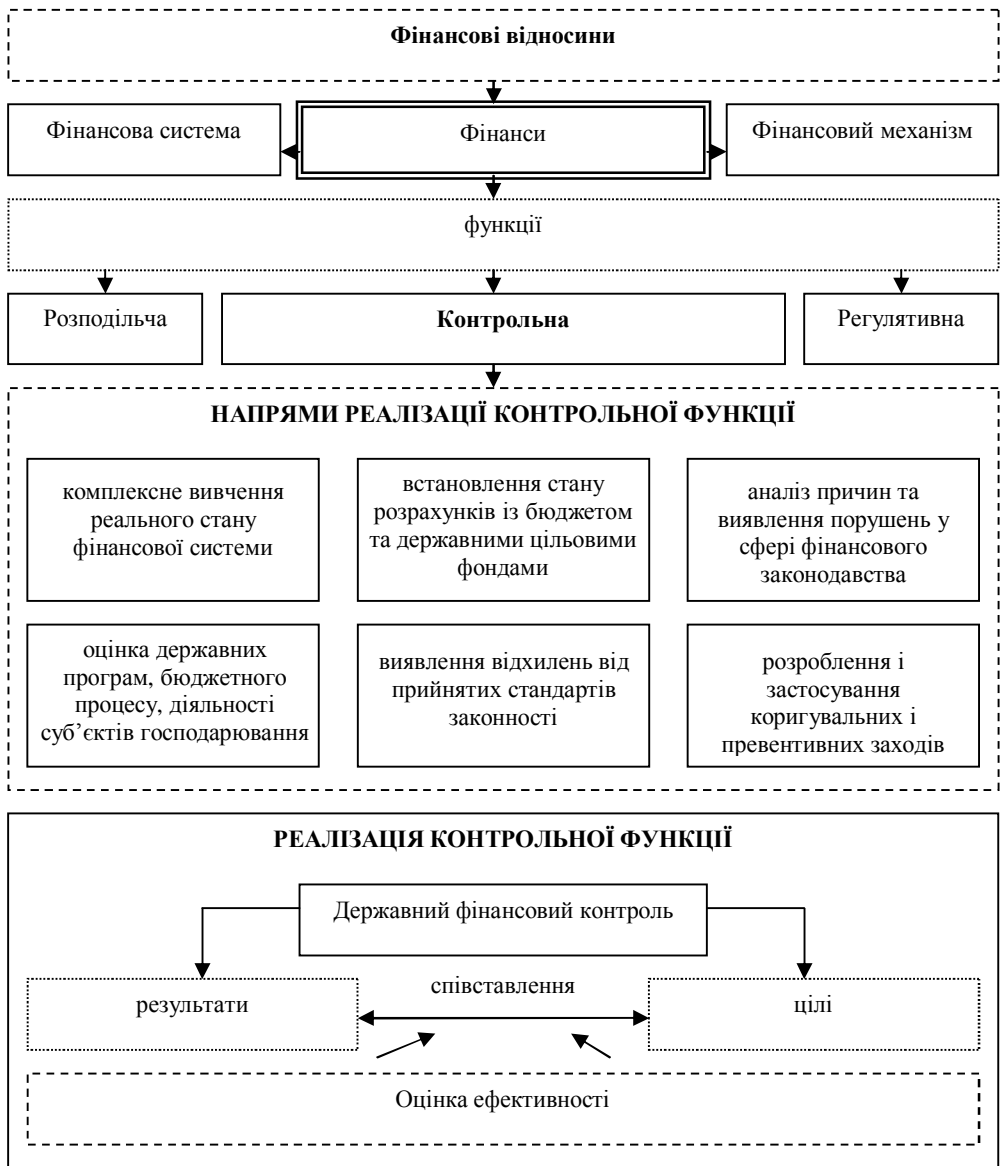


Рис. 1. Місце державного фінансового контролю та оцінки його ефективності в системі фінансових відносин

Питання підвищення ефективності державного фінансового контролю є актуальними на сучасному етапі, оскільки від ефективної системи державного фінансового контролю безпосередньо залежить ефективність соціально-економічного розвитку країни, регіонів, місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання. Для того, щоб визначити напрямки підвищення ефективності державного фінансового контролю, необхідно виробити чіткий науково-методичний підхід до оцінки ефективності системи державного фінансового контролю і, відповідно, контрольних органів.

Ефективність фінансового контролю – це складна економічна категорія. Вона характеризується певними критеріями і показниками. Зазвичай, коли розглядають питання про ефективність управлінської діяльності, насперед мають на увазі адекватність досягнутих у процесі її здійснення результатів наміченим цілям, ступінь наближення результату до мети з одночасним урахуванням витрат (часу, матеріальних і грошових коштів, трудових ресурсів тощо) [7]. З урахуванням цього положення, на нашу думку, оцінка ефективності державного фінансового контролю буде полягати у співвідношенні досягнутих контролюючими органами результатів з поставленими цілями (рис. 1).

У широкому сенсі цілями державного фінансового контролю є: зростання темпів розвитку економіки, забезпечення стабільності фінансової системи, збільшення дохідної частини бюджету та економія коштів у його видатковій частині. Методологічною проблемою встановлення критеріїв за цими цілям є визначення “внеску” державного фінансового контролю в рівень досягнення кінцевої мети. У вузькому сенсі метою державного фінансового контролю є скорочення кількості та обсягів правопорушень у фінансовій сфері.

Кінцевий результат, тобто сукупність об’єктивних наслідків державного фінансового контролю, – це головний критерій визначення його ефективності. Отримання даних про такий результат вимагає знання конкретного змісту діяльності певного контролюючого органу, реакції на його дії суб’єкта контролю, змін, що відбуваються під впливом контролю в управлінській діяльності. Неможливо робити висновки про результати контролю без виявлення практичних результатів, які він надав у результаті діяльності суб’єкта або посадової особи. Облік наслідків контролю для управлінської діяльності тим більше необхідний тому, що ефективність державного фінансового контролю – це досягнення не будь-якого позитивного результату, а тільки того результату, що є наслідком контролю. Наприклад, якщо контрольний орган виявив якісь недоліки чи порушення, з’ясував, хто в них персонально винен, він зобов’язаний не тільки вжити заходів до винних, але, насамперед, вказати шляхи і способи поліпшення роботи, як і хто має усунути виявлені недоліки або порушення, встановити для цього певний термін, а потім перевірити виконання.

Однак результати державного фінансового контролю будуть неточними, якщо не враховувати витрати на проведення контрольних заходів, тривалість перевірок, число осіб, що беруть участь у перевірках. Так, витрати на проведення контролю можуть бути більшими або меншими і повинні порівнюватися з його результатами. Ступінь ефективності державного фінансового контролю тим вищий, чим менше зусиль і коштів витрачається на досягнення позитивного результату. З огляду на це одним із критеріїв ефективності державного фінансового контролю повинна бути його економічність.

Оцінка ефективності державного фінансового контролю повинна здійснюватися, враховуючи такі принципи: 1) комплексного підходу, орієнтованого на кінцевий результат; 2) функціональності (відповідальність контролю за конкретний процес і результат); 3) орієнтованості контролю на майбутнє, а не тільки на минуле; 4) концептуальності контролю (контроль всього процесу управління, а не окремих його частин). Таким чином, ефективна система державного фінансового контролю повинна бути орієнтована на майбутні події, а не тільки на минуле. Окрім того, ефективність досягаються лише за умови, коли контролюється увесь процес, а

не окремі частини. Також необхідно контролювати формування і виконання бюджету, а не лише результати його виконання.

На нашу думку, основними джерелами забезпечення ефективності державного фінансового контролю є: 1) зростання обсягів надходжень до бюджету, економія бюджетних коштів внаслідок здійснення державного фінансового контролю; 2) скорочення витрат, виробничих та інших ресурсів на проведення державного фінансового контролю (рис. 2). Виходячи з такого підходу, метою оцінки ефективності державного фінансового контролю повинно стати визначення ступеня наблизеності досягнутих результатів наміченим цілям із одночасним урахуванням понесених витрат (часу, матеріальних і грошових коштів, трудових ресурсів).



Рис. 2. Джерела забезпечення і основні чинники вдосконалення механізму ефективності державного фінансового контролю

Ефективність державного фінансового контролю необхідно визначати як сукупність декількох складових. По-перше, це ефективність та економія

використання бюджетних коштів, які означають, що при складанні та виконанні бюджетів уповноважені органи та одержувачі бюджетних коштів мають виходити з необхідності досягнення заданих результатів із використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів. По-друге, ефективність державного фінансового контролю необхідно визначити як сукупність критеріїв якості, народногосподарської ефективності (сукупного ефекту контрольної діяльності держави) та відповідальності контрольних органів.

Необхідно зазначити, що ефективність державного фінансового контролю може бути забезпечена тільки за умови встановлення чіткої відповідальності. Таке твердження може бути розглянуто у трьох аспектах: 1) відповідальність органів та працівників органів державного фінансового контролю, що виражається у трьох взаємопов'язаних аспектах: фінансовому, організаційному та соціальному; 2) відповідальність контрольованих осіб (відповідальність за точне і неухильне дотримання бюджетного законодавства при здійсненні фінансово-господарської діяльності об'єктів контролю, яку несуть, відповідно до законодавства, відповідні посадові особи об'єктів контролю (кримінальну, фінансову, дисциплінарну, адміністративну)); 3) відповідальність третіх осіб (включаючи тих, які приймають рішення, тобто володіють виконавчими повноваженнями, зокрема державних органів).

Висновки

Державний фінансовий контроль як форма реалізації контрольної функції фінансів є самостійною функцією держави і суб'єктів господарювання, має свої, тільки йому притаманні, до того ж відносно обмежені, цілі, завдання і сферу дії. Контрольна функція фінансів і, відповідно, державного фінансового контролю як особливий вид практичної діяльності не підміняють і об'єктивно не можуть підміняти інші функції, а головне, – форми їх реалізації, але взаємодіють з ними, істотно впливаючи на підвищення ефективності фінансового механізму загалом.

Проведення оцінки ефективності державного фінансового контролю є однією з найважливіших функцій державного управління, яка повинна виявляти відхилення від установлених норм, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, оцінювати їх вплив на господарську діяльність, визначати причини їх появи та давати рекомендації органам державного управління.

Література

1. Фінанси // Фінансово-кредитний енциклопедичний словник [Текст] / за заг. ред. А. Г. Грязнова. — М. : Фінанси і статистика, 2002. — 1045 с.
2. Симоненко В. К. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект) [Текст] : монографія / В. К. Симоненко, О. І. Барановський, П. С. Петренко. — К. : Знання України, 2006. — 280 с.
3. Шутов М. І. Державний фінансовий контроль в Україні (теорія і практика) [Текст] : монографія / М. І. Шутов, В. А. Бабенко, Н. М. Стоянова. — Одеса : Юридична література, 2004. — 136 с.
4. Там само. — 136 с.
5. Микитюк, І. Система управління якістю державного фінансового контролю / І. Микитюк // Вісник КНТЕУ [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 41—48.

6. Овсянников Л. Н. Контроль внешний и внутренний: условия взаимодействия / Л. Н. Овсянников // Финансы [Текст]. — 2008. — № 11. — С. 58—64.

7. Чугунок І. Я. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку / І. Я. Чугунов, В. М. Федосов // Фінанси України [Текст]. — 2009. — № 4. — С. 3—12.

N. Shevchenko

ASSESSMENT OF THE STATE FINANCIAL CONTROL EFFICIENCY IN THE SYSTEM OF FINANCIAL RELATIONS

The theoretical aspects of public financial control are studied; the place of its efficiency assessment in the system of financial relations is identified. The generalization of basic elements of assessment the efficiency of state financial control has been summarized, its purpose are determined and principles of implementation are grounded.

Key words: finance, finance's functions, financial control, public financial control, assessment of efficiency.