

УДК 358.861(094.5)

П. Волянський

ДЕЯКІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ МИРНОГО ТИПУ

Висвітлено проблемні питання управління надзвичайними ситуаціями мирного часу. Досліджено принципи управління ліквідацією надзвичайних ситуацій мирного часу, зокрема організацію надання екстреної медичної допомоги постраждалим, також специфіку організації прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного походження.

Ключові слова: життєзабезпечення, надзвичайна ситуація, наслідки, населення, координація.

Ризик виникнення наслідків надзвичайної ситуації загалом, та медико-санітарних як найбільш трагічних, є головною проблемою при вирішенні завдань подолання наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного походження внаслідок того, що самі ризики значною мірою визначаються ефективністю заходів з подолання наслідків.

Технократичний шлях розвитку людської цивілізації XIX і XX ст. призвів до стрімкого зростання кількості Надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного походження (аварії на атомних станціях, пожежі і вибухи на промислових об'єктах, транспортні аварії тощо), які на сьогодні становлять 75 – 80 % від загальної кількості НС.

Найбільш часто трапляються надзвичайні ситуації природного походження, з яких тайфуни становлять 34 %, повені – 32 %, землетруси – 13 %, посухи – 9 %. Від НС природного походження потерпають усі частини світу, а саме 39 % від загальної кількості спостерігаються в Азії, 26 % в Америці, по 13 % в Африці та Європі, по 9 % в Австралії й Океанії. За даними Міжнародного Червоного Хреста, природні НС в XX ст. позбавили життя більше ніж 11 млн осіб. Щорічно кількість постраждалих від стихійних лих збільшується, в середньому на 6 % [1].

Хід і результати робіт із ліквідації НС залежать від співвідношення ресурсно-економічного, морально-політичного, науково-технічного та організаційного потенціалів системи, але й від ефективності роботи оперативного управління. Своєю чергою ефективність процесу прийняття, реалізації та корегування оперативних рішень визначається вмінням керівництва зосередити основні зусилля на головних напрямках ліквідації причин НС та її наслідків [2].

Зважаючи на вищевикладене доцільно навести визначення управління за умов надзвичайних ситуацій.

Управління в надзвичайній ситуації полягає у постійному керівництві з боку органу управління та уповноваженого керівника з ліквідації надзвичайної ліквідації залученими службами і силами та в організації виконання завдань із ліквідації НС або її наслідків.

Основними завданнями управління є: підтримання високого рівня морально-психологічного стану особового складу та постійної готовності до дій; завчасне планування дій сил; безперервний збір та вивчення даних про обстановку в районі НС; своєчасне прийняття рішень та доведення їх до підлеглих; організація та забезпечення безперервної взаємодії; організований збір та евакуація населення із

зони НС; підготовка сил і засобів до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, пов'язаних із ліквідацією НС; організація всебічного забезпечення сил і засобів; контроль за своєчасним виконанням заходів і завдань підлеглими та надання їм необхідної допомоги.

Основою управління є рішення керівника ліквідації НС, який несе повну відповідальність за управління підпорядкованими силами та успішне виконання ними завдань із ліквідації наслідків НС.

Принципами управління є безперервність, твердість, гнучкість та стійкість управління в НС.

Безперервність управління досягається своєчасним прийняттям рішень та оперативним доведенням завдань до підлеглих; наявністю зв'язку з підлеглими і взаємодіючими органами управління, силами та керівництвом; своєчасним розгортанням пересувних пунктів управління; оперативним відновленням порушеного управління.

Управління полягає у рішучому і наполегливому впровадженні заходів, передбачених планами реагування на НС, та прийнятих рішень щодо виконання завдань оперативного реагування на НС у встановлені терміни.

Гнучкість управління забезпечується оперативним реагуванням на зміну обстановки, своєчасним уточненням прийнятих рішень, поставлених завдань підлеглим та порядку взаємодії.

Стійкість управління досягається розгортанням у районі НС основного і пересувного пунктів управління та дублюючих засобів зв'язку.

Система управління в НС – це сукупність органів управління, пунктів управління та систем зв'язку, оповіщення і автоматизації управління. Загальна схема системи управління в НС показана на рис. 1.

Ефективність системи управління досягається за рахунок високого ступеня готовності її складових, сталості функціонування та можливості забезпечувати як централізоване, так і безпосереднє управління силами і засобами, залученими для ліквідації НС [3].

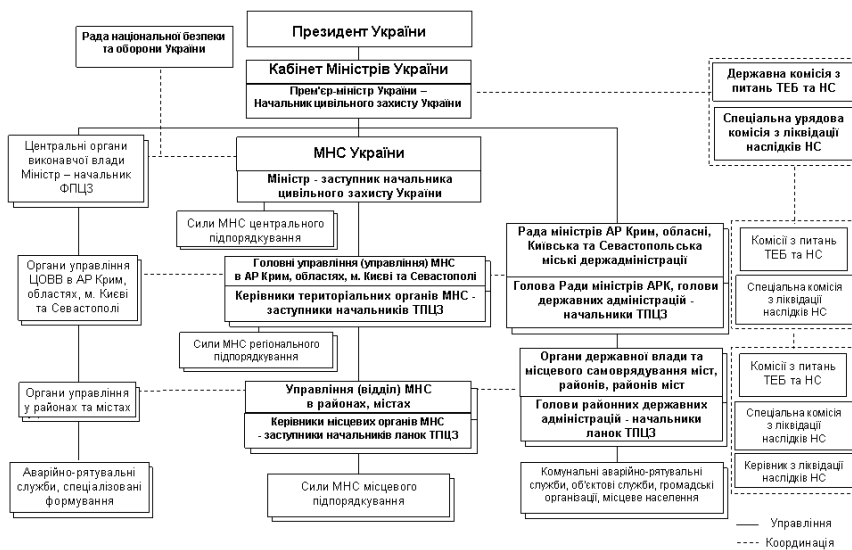


Рис.1. Загальна схема системи управління в надзвичайних ситуаціях

До координуючих органів управління в НС належать: постійно діюча комісія з питань техногенно-екологічної ситуації та надзвичайних ситуацій і спеціальна комісія з ліквідації НС, яка створюється у разі виникнення НС.

Для безпосередньої організації робіт з ліквідації НС або її наслідків та керівництва залученими органами управління, силами і службами одним із вищезазначених органів управління призначається уповноважений керівник з ліквідації НС (далі – уповноважений керівник).

Для організації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт (далі – АРНР) і координації дій органів управління та сил уповноваженим керівником створюється штаб із ліквідації НС. Ієрархія органів управління в НС показана на рис. 2.

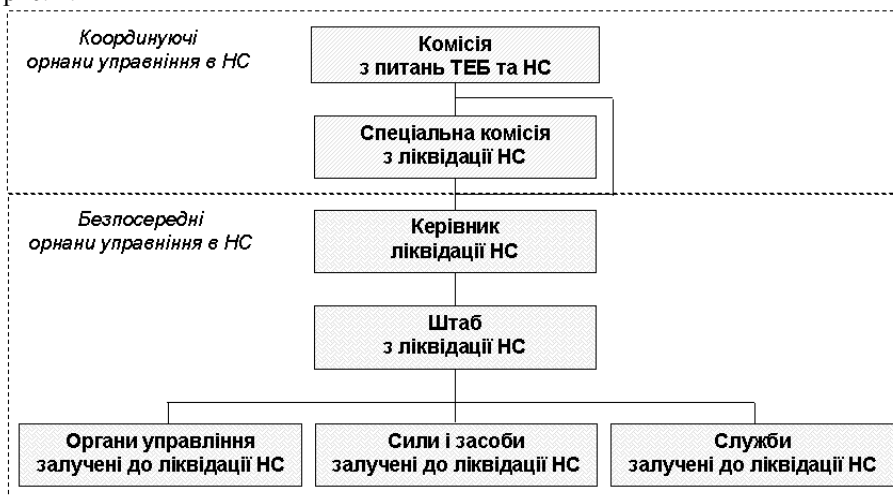


Рис. 2. Загальна схема органів управління в надзвичайних ситуаціях

Державна, регіональна, місцева та об'єктова комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі – комісія ТЕБ та НС) є постійно діючими органами, які координують діяльність органів виконавчої влади відповідного рівня і служб об'єкта, пов'язану з безпекою та захистом населення і територій від НС та реагуванням на НС. Зазначені комісії створені та функціонують згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій” № 174 від 16.02.1998 р.

Основними завданнями комісій є: координація діяльності відповідних органів виконавчої влади, пов'язаної з функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДС); організація та керівництво проведенням робіт із ліквідації наслідків НС.

У режимі повсякденної діяльності комісії координують діяльність відповідних органів виконавчої влади з питань розроблення та виконання цільових і науково-технічних програм і заходів щодо запобігання НС, забезпечення захисту населення, сталого функціонування господарських об'єктів, зменшення можливих матеріальних втрат та збереження національної культурної спадщини у разі виникнення НС.

У режимі підвищеної готовності комісія: вживає заходів щодо активізації спостереження та контролю за станом довкілля, перебігом епідемій інфекційних захворювань і спалахів інфекційних захворювань, ситуацією на потенційно

небезпечних об'єктах і прилеглий до них території, прогнозування можливості виникнення НС та її масштабів; організовує розроблення комплексних заходів щодо захисту населення і територій від НС, забезпечення стабільного функціонування господарських об'єктів незалежно від форми власності; забезпечує координацію заходів щодо запобігання виникненню НС.

У режимі діяльності в НС комісія забезпечує: координацію, організацію робіт та взаємодію функціональних і територіальних підсистем ЄДС, громадських організацій щодо надання допомоги населенню; організовує роботу, пов'язану з ліквідацією НС; залучає до виконання робіт із ліквідації наслідків НС необхідні рятувальні, транспортні, будівельні, медичні та інші формування, використовуючи наявні матеріально-технічні, продовольчі та інші ресурси і запаси; визначає межі території, на якій виникла НС, та організовує визначення розміру шкоди, заподіяної суб'єктам господарської діяльності і населенню внаслідок НС; організовує постійний контроль за станом довкілля на території, що зазнала впливу НС, ситуацією на аварійних об'єктах і прилеглий до них території; вивчає обставини, що склалися, та готує інформацію до відповідного органу влади щодо вжитих заходів, пов'язаних із реагуванням на НС, та про причини її виникнення.

Роботою комісії керує її голова, а у разі відсутності – перший заступник. Підготовку засідань та контроль за виконанням її рішень здійснює секретар комісії. Рішення комісії оформляються протоколом, який підписується головою та секретарем комісії. Рішення прийняті у межах повноважень комісії є обов'язковими для виконання відповідними органами виконавчої влади.

Організація оперативного реагування (рис. 3) на НС полягає у поетапному здійсненні організаційних і управлінських заходів від планування реагування на НС, інформування, переведення органів управління і сил у вищій ступені готовності, безпосереднього управління ними, організації взаємодії і всебічного забезпечення до забезпечення безпеки людей у зоні НС.



Рис. 3. Алгоритм оперативного реагування на НС

За звичайних умов поєднання централізації та децентралізації відображене у попередньому розподілі функцій управління, однак у НС зробити це практично неможливо. За цих умов розподіл функцій відбувається практично постійно, що вимагає, окрім добре розвинутої системи зв'язку та інформаційної системи для оперативного узгодження рішень, що приймаються, і прояву доречної ініціативи. Зважаючи на швидкоплинні зміни ситуації за умов НС при прийнятті оперативних управлінських рішень потрібно базуватися на максимальному обґрунтуванні цього рішення, яке має забезпечувати найбільш повне та ефективне використання наявних можливостей і ресурсів.

Література

1. Гур'єв С. О. Задачі кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями в державному управлінні / С. О. Гур'єв, Я. Ф. Радиш, А. В. Терент'єва // Університетські наукові записки [Текст] : наук. зб. — № 2 (30). — Хмельницький : ХмУПУ, 2009. — С. 285—290.

2. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій [Текст] : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. — К. : [б. в.], 2008. — С. 8—34; 93—112.

3. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій [Текст] / під ред. С. О. Гур'єва / ІДУСЦЗ НУЦЗУ ; УНПЦ ЕМД та МК. — Вінниця : [б. в.], 2010. — 412 с.

P. Volyanskyi

SOME ISSUES OF MANAGEMENT OF EMERGENCIES IN PEACETIME

The issues of management of emergencies in peacetime are highlighted. Principles of liquidation of emergencies in peacetime, in particular the provision of emergency medical assistance to victims, and the specificity of decision making under conditions of natural and anthropogenic emergencies.

Key words: life support, emergencies, results, population, coordination.

УДК 351.85:321.7

О. Гук

АСЕРТИВНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА КУЛЬТУРИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

На основі концептуального аналізу розкрито суть поняття асертивність, виділено основні підходи щодо вирішення проблеми ставлення людини до самої себе, зокрема до власної свободи в історії філософської думки, психології та менеджменту. Обґрунтовано, що асертивність як довіра людини до самої себе є важливою передумовою формування культури демократичного урядування.

Ключові слова: асертивність, довіра, впевненість, маніпулятивність, екстернальність, інтернальність, культура демократичного урядування.

В умовах формування відкритого суспільства в Україні напрацювання власної культури демократичного урядування постає актуальним завданням сучасної управлінської науки. Довіра громадян до влади, залучення їх до безпосередньої участі у вирішенні найважливіших питань суспільного життя безпосередньо залежить від рівня професійної культури державних управлінців. Ефективне впровадження концепції демократичного урядування, як підтверджує досвід розвинутих європейських країн, передбачає насамперед якісні зміни на рівні суспільної свідомості, правової, політичної, моральної культури. Ці зміни є неможливими без формування і впровадження системи цінностей, серед яких ключовими є: свобода, справедливість, рівність перед законом, гідність людської особистості. Однак, не менш важливу роль у цьому процесі відіграє психологічна складова культури.

На сьогодні управлінська діяльність має базуватись на розумінні реальних соціально-психологічних явищ, які супроводжують економічні, політичні й культурні процеси суспільного розвитку. Особливо зростає потреба у спеціалістах, які здатні враховувати динаміку психологічних процесів, володіють високим рівнем психологічної культури у кризових ситуаціях. Сучасна наука управління ґрунтується на основах гуманістичної психології та менеджменту людських відносин. Саме гуманістична психологія (основоположники К. Роджерс і А. Маслоу) розглядає людину як унікальну, складну систему, яка функціонує на основі соціальних та психофізіологічних закономірностей та власного цілепокладання, і для якої (що найважливіше) відкрита можливість самореалізації та самоактуалізації. Так, потреба у самореалізації, на думку А. Маслоу, – найвища потреба людського способу буття, але далеко не у кожній людині ця потреба є розвинутою. Але для самоактуалізованої особистості задоволення саме цієї потреби стає найважливішою справою її життя. Під самоактуалізацією А. Маслоу розуміє “повне використання талантів, здібностей, можливостей” [1].

Керівнику будь-якої ланки управління необхідно враховувати як індивідуальні психологічні особливості окремої людини, так і психологічні закономірності управлінської діяльності загалом. Серед основних психологічних закономірностей на особливу увагу заслуговує закон самозбереження, оскільки управлінцеві потрібно пам'ятати, що провідним мотивом соціальної поведінки суб'єкта управлінської діяльності є збереження його власного соціального статусу,

почуття власної гідності. Ще З. Фройд наголошував на тому, що на рівні несвідомості кожної людини діють механізми захисту психіки людини, які спрямовані власне на захист людиною власної гідності, і проявляться переважно таким чином, що не завжди допомагають нам гармонійно поєднувати задоволення власних потреб та дотримуватися необхідних соціально-моральних норм.

Однак механізм асертивності в цьому контексті відіграє найбільш конструктивну роль. Сама концепція асертивності сформувалася в середині ХХ ст. на основі досліджень американського психолога А. Солтера і ввібрала в себе ключові положення гуманістичної психології. Згідно з визначенням асертивність (від англ. *assertion* – наполягати на своєму) – здатність людини конструктивно відстоювати свої права, відстоювати власну точку зору, не порушуючи за цього моральних прав іншої людини. Це здатність оптимально реагувати на критику та вміння рішуче говорити собі та іншим “ні”, здатність самостійно регулювати власну поведінку і відповідати за неї [2]. У теорії А. Солтера асертивна поведінка розглядається як оптимальний, найбільш конструктивний спосіб міжособистісної взаємодії на противагу двом найпоширенішим деструктивним способам – маніпулюванні та агресивності.

Поняття асертивності перегукується з достатньо розробленим у вітчизняній та зарубіжній психології феноменом впевненості. Вона передбачає наявність суб'єктивної установки на самого себе, соціальної готовності та здатності адекватно реалізувати власні прагнення. Впевнена поведінка не означає придушення агресивних почуттів, вона сприяє редукції агресивної поведінки й зникненню приводів до агресії. Асертивність близька за семантикою до поняття внутрішньої стійкості особистості, а також до поняття нонконформізму. Адже не відчуваючи впевненості у собі, суб'єкт, який приймає рішення (часто керівник), поступається зовнішньому психологічному впливу, тиску і здатний легко відмовлятися від власних принципів, ціннісних орієнтацій і поглядів, тобто проявляти конформізм. Дослідники у галузі сучасних суспільно-політичних наук стверджують, що саме невпевненість у собі найбільш точно характеризує людину пострадянського простору, водночас акцентують на впевненості, як на характеристиці, що визначається вирішальною, домінуючою, особистісною спрямованістю у разі вирішення складних індивідуальних і колективних проблем, моральних і соціальних завдань. В окремих роботах цю властивість пов'язують з поняттям харизми.

Датський психіатр Р. Лейнга виділяє впевненість як одну з найбільш важливих, фундаментальних характеристик людини, що відповідає за психічне здоров'я особистості. Впевненості у його теорії надається особливий методологічний статус стержневого інтеграційного особистісного утворення, адже лише така спочатку онтологічно захищена особистість зустрічатиме всі соціальні мінливості життя з відчуттям, в основі якого непохитна впевненість у своїй власній реальності та ідентичності, а також у реальності та ідентичності інших людей [3].

Ідея асертивності передбачає формування в особистості визначеної якості поведінки, завдяки якій вона може володіти спонтанними реакціями, розумним проявом емоцій, вмінням безпосередньо говорити про свої бажання і вимоги, здатна висловлювати власну точку зору, відстоювати свою думку в ситуаціях, коли будь-яка аргументація виявляється зайвою.

На думку англійських психологів ця риса передбачає насамперед впевненість у собі, в англійській мові це поняття “*confidence*” є похідним від латинського слова “*confidere*”, що означає “довіра”. Йдеться про віру у себе, віру у те, що в цю епоху

суцільних перемін ми володіємо достатнім потенціалом, щоб стикатися з різноманітними несподіванками і конструктивно взаємодіяти з іншими людьми.

У вітчизняній психології ця ідея практично ще знайшла своїх дослідників, порівняно новою є вона і у зарубіжній психології, однак можна простежити глибоке коріння проблеми довіри людини до самої себе у історії філософської думки. Конкретну постановку цієї філософської проблеми можемо знайти лише у есе американського філософа-ідеаліста Р. Емерсона “Довіра до себе”. Власне у цьому творі автор чітко відстоює ідею безмежних можливостей людини: “Будь собою і не намагайся бути схожим ні на кого іншого. Свій дар ти завжди можеш проявити у всій силі, накопиченій за ціле життя, але, копіюючи талант іншого, ти дієш без підготовки і здатен оволодіти ним тільки наполовину” [4]. За цього він доводить, що є дві основні перешкоди на шляху довіри людини до самої себе – це два види страхів: страх людини перед думкою більшості, який штовхає її до нещирих вчинків, і страх виявити внутрішню суперечність

Однак аналіз різноманітних філософських концепцій дає можливість виявити два вектори розвитку філософсько-антропологічної думки стосовно внутрішньої сутності людського “Я” і ставлення людини до самої себе, зокрема до власної свободи. Перший напрямок – ідеалістичний – умовно бере свій початок із системи філософських поглядів античних мислителів, зокрема Платона, активно розробляється представниками німецької класичної філософії. І, незважаючи на все розмаїття цих філософських думок, їх об’єднує ідея звернення до вищого Абсолюту, в якій вони вбачають вирішення протиріччя між природними і моральними прагненнями людини. Міра довіри людини до себе у цих концепціях персоналізована в образі Божому як вищому ідеалі.

Другий напрямок – це філософія індивідуалізму, яка найбільш яскраво проявилася у фундаторів некласичної філософії А. Шопенгауера і Ф. Ніцше, які вважали єдиним критерієм істини власне “Я” людини.

Аналіз цих двох напрямів розвитку філософської думки чітко показує, що абсолютизація довіри до себе (як індивідуального начала в людині) призводить до ідеї всездозволеності, ідеї надлюдини як у Ф. Ніцше. Натомість абсолютизація ідеального, недовіри до себе призводить до деіндивідуалізації, відчуження людини від себе самої.

Першим спробував вийти із цього філософського тупика засновник філософії екзистенціалізму С. Кіркегор, перенісши акцент на внутрішнє життя людини і висунувши принцип суб’єктивності. Він поставив проблему свобідного вибору дії з позиції непередбачуваності результату. Можна сказати, що філософ повернув людині певною мірою довіру до себе, персоналізувавши її не в образі Божому, а в деякій кількості і якості віри, яку може здобути кожна людина при виборі себе самої. На думку С. Кіркегора, найвищим рівнем страху як виміру людського буття є відчай, його не можна позбутися, він обов’язково пронизує все людське існування. Але філософ закликає людину глибоко пережити це почуття: “Вибирай відчай: відчай сам по собі є вже вибір... Впавши у відчай, вже вибираєш і вибираєш самого себе...” [5].

Таким чином, філософія С. Кіркегора заклала підґрунтя антропоцентричної парадигми ХХ ст., яка вперше розглядає людину як джерело активності, джерело ставлення до світу і самого себе. І вже тепер представники філософії екзистенціалізму перенесли центр активності людини у її суб’єктивний світ, а

пошук її сутності перемістився у простір людських можливостей, творчості, свободи, вибору відповідальності за самого себе і власне життя.

Що стосується розвитку психологічної науки, зокрема вітчизняної, то сьогодні вона розглядає довіру як відносно самостійний феномен суб'єктивності, властивий внутрішньому світу людської особистості і спонується безпосередньо з активністю людини. Довіра до себе вважається умовою існування особистості як суверенного суб'єкта активності, здатного до самостійного вибору цілей. Вибираючи ціль, прогнозуючи майбутню активність кожної миті, людина прагне відповідати не тільки самій собі, але і світу, тому довіра до себе існує в єдності з довірою до світу, а проблема полягає у рівні їхнього співвідношення. Відповідно, не повинно бути ні абсолютної довіри до себе, ні абсолютної недовіри. Абсолютизація довіри до себе, в кінцевому результаті, призводить до втрати особистістю самої себе; абсолютизація ж недовіри до себе призводить до втрати індивідуальності, оскільки тоді людина починає шукати точку опори у зовнішньому світі, тому стає залежною, несамостійною, очікує на постійне підтвердження своєї цінності зовні і в результаті перетворюється на об'єкт безконецних маніпуляцій з боку інших людей. І тільки довіра дозволяє людині, з одного боку, не боятися вступати у взаємодію зі світом, якого вона не може пізнати до кінця, а з іншого – самостійно вибирати цілі, ставитись до себе самої, до своїх переживань, до власної суб'єктивності як до цінності. Однак міра співвідношення довіри до себе і до світу не може бути сталою, вона перебуває у стані рухомої рівноваги. Врівноважена міра характерна лише для освоєних форм діяльності, сталих форм активності. В основі ж засвоєння нових форм діяльності завжди лежить порушення рівноваги в бік збільшення довіри або до світу (підкорення його умовам), або ж до себе (випробування власних сил, здобуття нових можливостей).

Довіру до себе можна виміряти емпірично, вона проявляється у безконецних вчинках людини і насамперед тих, які відповідають ціннісним уявленням людини про себе і не вступають з ними у протиріччя. За цього спрацьовує принцип відповідності: будучи суб'єктом активності, людина водночас прагне відповідати сама собі, тобто ціннісним уявленням про себе саму. Якщо ж уявний вчинок суперечить внутрішньому “Я” людини чи системі її внутрішніх смислових утворень, то він вступає у внутрішню емоційну суперечність із собою (що особистість переживає доволі складно), тому довго перебувати у такому стані людина не може.

Теоретично виділяють три можливості внутрішнього виходу з такого протиріччя:

- відмова від вчинку чи діяльності загалом;
- прийняття рішення здійснити вчинок, використавши будь-який спосіб психологічного захисту, що можна класифікувати як самообман;
- чесне визнання своєї неправоти [6].

Рівень довіри до себе пов'язаний із власними можливостями діяти певним чином, що сприймається суб'єктивно. Усвідомлення власних можливостей передуює постановці цілей і безпосередньо причетне до вибору. Емпіричне усвідомлення своїх можливостей передбачає переживання “Я можу”. Однак самого цього переживання недостатньо, для здійснення вчинку, діяльності потрібне ще вольове зусилля. Початку ж діяльності (ще до її вибору, до вибору цілі) передуює етап потужної внутрішньої роботи, який пов'язаний із довірою до себе. Таким чином, людські вчинки ініціюють не лише потреби, які ми трактуємо “Я хочу”, але й усвідомлені можливості “Я можу”. Загалом можна зробити висновок, що для якого-небудь

вчинку людина повинна поєднати напрямки трьох стимулюючих векторів: “Я хочу”, “Я можу”, “Я повинен”.

Тобто, будь-якої миті людина прагне відповідати не тільки світові, а й самій собі, своїм власним цінностям, переживанням відносно себе самої, тому довіра до себе проявляється у здатності людини “виходити за власні межі”, за межі свого досвіду чи конкретної ситуації, не вступаючи за цього у протиріччя із собою. Без довіри людини до себе неможливим є ні творчий характер життєдіяльності, ні само проєктування майбутнього, оскільки довіра до себе передбачає насамперед ставлення до себе як до цінності. Довіра виступає як механізм, засіб, який об’єднує минуле і майбутнє людини в один цілісний процес. Рівень довіри до себе бере участь також у процесі цілеутворення, оскільки вибір цілі визначається тим, наскільки людина не просто вірить у її досягнення, але й уміє конструювати у внутрішньому суб’єктивному плані способи досягнення поставленої цілі, які не вступають у суперечність з її внутрішніми особистісними смислами.

Оптимальний рівень довіри до себе в кінцевому результаті передбачає оволодіння здатністю до самоорганізації власного життя. Самоорганізація особистості на суб’єктивному, особистісному рівні передбачає насамперед у людини формування довіри до себе, що розуміється як повноцінне володіння собою, своєю сутністю, як здатність самостійно ставити цілі і діяти відповідно до них, зберігаючи адекватну критичну позицію у ставленні до себе, здатність передбачати результати дій до їх виконання, самостійно будувати стратегію досягнення цілі згідно з внутрішніми особистісними смислами, уміння співставити власні потреби з можливостями їх задоволення у певній ситуації відповідно до соціокультурних цінностей. Саме тому довіра до себе виступає важливою умовою успішного становлення особистості.

У 50-ті рр. ХХ ст. американські психологи займалися дослідженням цієї проблеми з метою практичного застосування в галузі міжособистісних комунікацій. Дослідник А. Солтер прагнув навчити своїх учнів спонтанних реакцій, розумному прояву емоцій, умінню безпосередньо говорити про свої бажання і вимоги. Він навчав висловлювати власну думку, не боятись заперечувати, причому як з використанням аргументів, так і в тих ситуаціях, коли будь-яка аргументація є зайвою чи недоцільною. Він зробив висновок, що найбільш цінним засобом створення почуття впевненості у собі є здатність проникнення в сутність поняття “хто ти є”. По-перше, тому що така здатність допомагає усвідомити власну неповторну індивідуальність. По-друге, усвідомлення рольових характеристик допомагає визначити, яким чином впевненість у собі може пригнічувати висунення до самого себе надто високих чи надто малих вимог.

Щоб визначити межі асертивної поведінки, доцільно її порівняти із маніпулятивною. Маніпулятивна поведінка – повна протилежність асертивності. Ціль маніпуляції – добитися бажаного, не враховуючи інтересів протилежної сторони.

Маніпуляція характеризується:

- неясністю, нечіткістю вираження своїх думок і прохань;
- використанням емоційно забарвлених аргументів, коли наголошується на моральні чи інші цінності, що повинно схилити партнера, який дотримується таких поглядів, до згоди;
- прагненням перекласти відповідальність за розвиток і наслідки подій на жертву.

Стиль маніпуляції залежить від типу особистості, вона може бути агресивною або пасивною. Є безліч різноманітних класифікацій маніпуляторів, але найбільш детально вважється класифікація, розроблена дослідником Е. Шостромом. Автор виявив елементи маніпуляції в дев'яти характерних стилях поведінки, а саме:

1. “Диктатор” (як правило, посилається на авторитети, традиції предків; завдяки вдало підібраним цитатам завжди добивається свого).

2. “Бідолаха” (демонструє свою напускну неповноцінність).

3. “Математик” (швидко, легко і успішно прораховує, що для нього найбільш вигідно у ситуації, що склалася; вибирає тактику або “батога” або “пряника” і несподівано про все “забуває”, але про те, що він хоче насправді, не забуває ніколи).

4. “Плющ” (схожий на “бідолаху”, маніпулює оточуючими, симулюючи повну від них залежність і демонструючи свої проблеми).

5. “Трубіян” (маніпулює за допомогою агресивної поведінки, люди уступають йому переважно тому, що їм неприємно бути схожим на нього).

6. “Добряк, альтруїст” (декларує готовність жертвувати і любити оточуючих, однак ніколи не ставить чужу думку вище, ніж свою власну).

7. “Останній із праведників” (характерні риси: постійний контроль, критика і провокування комплексу неповноцінності, старається викликати в оточуючих почуття провини, сам веде себе як “диктатор”, переконаний у власній непогрішимості і правоті).

8. “Батько-мама” (охороняє своїх обранців, піклується про них, але часто забуває запитати їх, чи потребують вони його опіки; не допускає навіть у думках, що може помилятися).

9. “Мафіозі” (маніпуляція полягає у прояві агресії щодо інших, із допомогою погроз прагне переконати інших у власній незамінності) [7].

Асертивність однозначно відкидає всі форми маніпуляції, вона передбачає спокійну, неагресивну протидію маніпуляторам. Згідно з ступенем впевненості у собі, поведінку людей, на думку деяких сучасних психологів, можна поділити на три категорії:

1. Покірна поведінка, коли людина дозволяє іншим задовольняти свої потреби і забезпечувати свої права за рахунок її прав і потреб. Людина, яка веде себе пасивно, не вміє чітко заявляти про свої бажання і потреби. В її діях відсутня впевненість, вона страждає від того, що не може належно застосувати свої здібності. Пасивна людина не здатна протистояти маніпуляторам. Невдачі послаблюють її не надто сильну самосвідомість. Іноді вона пробує оволодіти ситуацією за допомогою маніпуляції, але такі дії визначаються як прихована агресія.

2. Агресивна поведінка – задоволення власних потреб і забезпечення своїх прав у той час, коли потреби і права інших ігноруються. Агресія – це не лише нанесення фізичної шкоди чи сильні і голосні висловлювання. Агресивний вплив мають також сарказм, іронія, тихі і непомітні речі, які справи не стосуються, але деградують особистість, якої стосуються. Чим більш витонченою є агресія, тим менше агресивності вбачає її носій у своїх вчинках. Однак витончений агресор справляє неприємне враження на оточуючих людей, які схильні уникати будь-яких контактів з агресором.

Пасивна і агресивна поведінка, на перший погляд, суттєво відрізняються одна від одної. Однак в обох випадках протилежна сторона розглядається як “противник”, що переслідує одну-єдину ціль – нашкодити. Відмінність між пасивною і агресивною поведінкою полягає лише в тому, що агресивна людина

наносить випереджаючі удари, тоді як пасивна людина відкрито дає зрозуміти, що не претендує на перемогу.

3. Асертивна поведінка – це поведінка впевненої у собі людини, коли потреби і права інших поважають тоді, коли відповідно поважають її права. Асертивна поведінка відзначається ясністю, прямою, невідомою щирістю. Людина, яка веде себе асертивно, здатна чітко ясно формулювати, про що йдеться, якою вона бачить певну ситуацію, що думає і відчуває, як переживає. Вона відзначається позитивним ставленням до інших людей, вміє їх вислухати, піти на компроміс, здатна поміняти власну точку зору під впливом аргументів. Вважаючи інших людей порядними, вона не встидається попросити про послугу, а зі свого боку також готова проявити люб'язність. Для асертивної поведінки притаманним є спокій, складається враження, що людина розслаблена, бо і вербально і невербально вона не демонструє напруженості і натягнутості, створює навколо себе приємну атмосферу. Асертивна людина вміє розпізнати маніпуляцію і захистити себе від неї, вона переконана, що кожен має право вирішувати за себе і нести відповідальність за наслідки своїх рішень [8].

Інші сучасні дослідники виділяють десять принципів асертивності, в основі яких лежить впевненість, що ніхто не може успішно маніпулювати оточуючими, якщо ті самі цього не дозволять:

- людина має сама право судити про свою поведінку, думки та емоції, та нести відповідальність за наслідки, оскільки все, що відбувається у житті людини, залежить тільки від неї самої і ні від кого більше;

- людина має право не давати ніяких пояснень, які виправдовують її поведінку;

- людина має право сама вирішувати, за що і якою мірою вона є відповідальна;

- людина має право змінювати власні погляди, при чому не тільки під тиском обставин, а тому, що їй просто це подобається;

- людина має право робити помилки і відповідати за них;

- людина має право сказати: “я не знаю” (точка зору, згідно з якою людина здатна розібратися в собі самій і може дати відповідь на будь-яке питання, що стосується нюансів її поведінки, є соціальним міфом);

- людина має право не залежати від доброї волі інших людей, тобто вона не зобов'язана всім подобатися;

- людина має право на нелогічні рішення, бо логічні не завжди є правильні і доречні, особливо у тих випадках, коли не цілком зрозуміло, про що йдеться;

- людина має право сказати: “я тебе не розумію”. Ми не зобов'язані вгадувати і виконувати бажання інших людей;

- людина має право сказати: “мене це не хвилює”, має право не бути згідною з уявленням інших, що є добре і допустиме, а що ні [9].

Таким чином, в ідеалі впевненість у собі допомагає постояти за себе, не нанісши шкоди іншим людям. Над вихованням у собі такої впевненості потрібно працювати, і її можна добитися незалежно від того, наскільки людина є впевненою у собі в певний момент часу. Впевненість у собі пов'язана з локусом контролю, який відображає віру людини у здатність впливати на хід подій у власному житті, контролювати наслідки власних дій. За цим показником людей можна поділити на екстерналів (які бачать причину всього, що відбувається з ними у зовнішніх обставинах) та на інтерналів (схильних брати на себе відповідальність за все, що

відбувається в їхньому житті, впевнених у собі, таких, що покладаються лише на себе). Інтерналі більш природні, незалежні і самостійні, володіють вольовими якостями. Серед осіб, які добиваються у житті успіху, більшість перебуває в полюсі інтернальності, вважає дослідниця Е. Кір'янова [10].

Поглиблене дослідження інтернальності-екстернальності засвідчило, що характеристики рівня суб'єктивного контролю можуть змінюватися у однієї і тієї ж людини залежно від того, якою вона бачить конкретну ситуацію: складною чи простою, приємною чи неприємною, вигідною чи невигідною. Людина, яка веде себе асертивно, не звинувачує у власних неприємностях інших людей, а у випадку невдачі вона здатна переконати себе, що це власне її успіх.

У деяких дослідженнях зафіксований зв'язок інтроверсії-екстраверсії з інтернальністю-екстернальністю, хоча остання є більш фундаментальним поняттям. Екстравертованість-інтравертованість, на думку Ф. Девіса, можна розглядати як окремі випадки прояву феномену екстернальності-інтернальності [11]. Екстраверти надають перевагу зовнішній реальності, реакція інших людей підтримує їхню думку про самих себе. Інші люди є для них джерелом енергії, відповідно, і впевненість може постраждати через віддаленість від інших. Інтроверти надають перевагу внутрішній реальності, ясність і порядок дають їм впевненість у собі.

Вважається, що врівноваження переваг може зробити людину щасливою. Тобто розвиток інтровертних навичок забезпечує екстравертів більшими ресурсами, які дозволяють їм справлятися з кризами впевненості у собі, а розвиток соціальних екстравертних навичок проведення бесіди може допомогти інтроверту сформувати почуття впевненості у зовнішньому світі.

Сучасні дослідники виділяють також "страхи", які перешкоджають досягненню впевненості:

- страх опинитися в ізоляції, бути відторгненим (наприклад, у разі переходу на іншу роботу, підвищення по службі, кар'єрний ріст);
- страх втрати індивідуальності (перешкоджає налагоджувати стосунки з оточуючими людьми);
- страх втратити контроль (в умовах нестабільності людині складно контролювати події, які відбуваються у її житті);
- страх виявитися некомпетентним (позбавляє впевненості, коли людина береться за незнайому справу) [12].

Формування впевненості у собі – складний процес. По-перше, необхідно розібратися у собі (що перешкоджає здобути впевненість); по-друге, потрібно просто уявити собі, що виховання такої впевненості має велике значення у взаємостосунках з іншими людьми у різноманітних ситуаціях. Тим не менше, потрібно виховувати впевненість у собі, щоб жити більш повноцінно.

Існують різноманітні методики із розвитку асертивної поведінки. Наприклад, дослідник І. Ладанов описав методику, яка складається з п'яти кроків:

- 1) визначити з допомогою спеціального тесту, яка установка властива людині: пасивна, агресивна чи асертивна;
- 2) самоспостереження, короткі записи та аналіз ситуації;
- 3) концентрація (уявити якусь ситуацію, пережити її повністю, визначити її корисність);
- 4) моделі висловлювань (пробувати з якогось конкретного приводу сформулювати висловлювання трьома способами: пасивно, агресивно, асертивно);

5) невербалика (згадати і проаналізувати свою поведінку, коли висловлювали свої думки пасивно, агресивно, асертивно) [13].

Успіх асертивної поведінки обумовлений правильним вибором певної техніки і конкретної ситуації. Однак не менш важливо навчитися впевнено вести себе, використовуючи ту чи іншу техніку. Таким чином, розвиток рівня асертивності можливий. Для цього людині необхідно розібратися в особливостях свого темпераменту, характеру, зрозуміти, що заважає в набутті впевненості. Із допомогою кваліфікованих психологів чи самостійно, вивчаючи і використовуючи спеціальні методики, працювати над підвищенням рівня впевненості у собі.

Зокрема, можна використовувати тест-опитувальник діагностики здібності до асертивності Левінсона і методику ступеня асертивності; тест-опитувальник Айзенка ЕРІ; методику діагностики показників і форм агресії А. Басса і А. Дарки; методику діагностики рівня суб'єктивного контролю Дж. Роттера; методи статистичної обробки [14].

Сучасні психологічні дослідження проблеми асертивності, на нашу думку, можна дуже ефективно використати у процесі формування у нашому суспільстві культури демократичного врядування. Ми свідомі того, що це тривалий процес, оскільки передбачає зміни на рівні суспільної свідомості, але водночас це необхідний і неминучий процес. Серед основних факторів, які дозволять гнучко і ефективно реалізувати цю ідею, вважаємо за доцільне виділити такі: 1) соціально-економічні (економічна стабільність, достатній рівень життя); 2) соціально-правові (рівень правової культури, правова регламентація відповідальності посадових осіб); 3) організаційно-управлінські (удосконалення управлінської системи, поліпшення роботи з кадрами); 4) соціально-психологічні (професійна психологія, мотивація, цілісні установки); 5) культурно-етичні (посилення виховної роботи серед молоді).

Урядування означає вироблення і здійснення такої публічної політики, яка є справою суспільства, громади, кожного її члена як повноцінного суб'єкта політичної діяльності. Демократичне урядування кидає виклик політичній владі як єдиному центру прийняття рішень, утверджуючи можливість “урядування без уряду”. Здійснення такого урядування неможливе без піднесення загального рівня культури суспільства, основною цінністю якого виступає самостійна, відповідальна особистість, яка здатна довіряти собі, ставити перед собою важливі цілі, приймати чіткі рішення, готовою захистити свої права, поважаючи за цього права іншої людини. Саме тому проблема асертивності набуває особливої ваги у процесі формування культури демократичного врядування.

Література

1. Маслоу А. Мотивация и личность / А. Маслоу // Райгородский Д. Я. Психология личности [Текст] : хрестоматия / Д. Я. Райгородский : у 2 т. Т. 1. — Самара : Изд. Дом “БАХРАХ – М”, 2006. — С. 409.
2. Солтер А. Условно-рефлекторная терапия [Электронный ресурс] / А. Солтер. — Режим доступа : enc-dic.com/enc_psy/Solter-JEndrju-26135.html.
3. Генезис понятия “Асертивність” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.univerua.rv.ua/1214.11.09/pdf/Nikolaev.pdf.
4. Емерсон Р. Довіра до себе [Електронний ресурс] / Р. Емерсон. — Режим доступу : www.management.com.ua/vision/vis018.html.
5. Киркегор С. Наслаждение и долг [Текст] / С. Киркегор. — К. : Aar Land, 1994. — С. 293.

6. Скрипкина Т. П. Доверие к себе как условие развития личности / Т. П. Скрипкина // Вопросы психологии [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 95—103.
7. Шостром Э. Анти-Карнеги, или Человек-манипулятор [Текст] / Э Шостром. — Минск : ТПЦ “Полифакт”, 1992. — 127 с.
8. Шпалинский В. В. Психология менеджмента [Текст] / В. В. Шпалинский. — М. : [б. и.], 2000. — С. 80.
9. Каппони В. Как делать все по-своему, или ассертивность в жизнь [Текст] / В. Каппони, Т. Новак. — СПб. : [б. и.], 1995. — 192 с.
10. Кирьянова Е. Н. Влияние неадекватной самооценки на профессиональную эффективность специалиста / Е. Н. Кирьянова // Управление персоналом [Текст]. — 2000. — № 6. — С. 68—70.
11. Девис Ф. Полная уверенность в себе [Текст] / Ф. Девис. — Минск : [б. и.], 1996. — 512 с.
12. Львов В. М. К проблеме оценки и формирования личности [Электронный ресурс] / В. М. Львов, А. В. Ильина, Н. Л. Шлакова. — Режим доступа : www.augustamaria.co.uk.
13. Ладанов И. Д. Психология управления рыночными структурами [Текст] / И. Д. Ладанов. — М. : [б. и.], 1997. — 288 с.
14. Мещеряков Б. Большой психологический словарь [Текст] / Б. Мещеряков, В. Зинченко. — 3-е изд. — СПб. : Прайм-Еврознак, 2003. — С. 95.

O. Huk

ASSERTIVENESS AS A PART OF DEMOCRATIC GOVERNANCE CULTURE

On the principles of conceptual analysis, the essence of concept assertiveness is revealed, the main approaches concerning the problem of the relation of human to him/herself are highlighted, especially to his/her own freedom in the history of philosophical thought, psychology and management. It is grounded that assertiveness as the trust of person to his/herself is an important prerequisite for building a culture of democratic governance.

Key words: assertiveness, trust, confidence, manipulativeness, externality, internality, the culture of democratic governance.

УДК 342.57:342(4)

Л. Новак-Каляєва

ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПРОЦЕСАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Досліджено джерела формування сучасної концепції прав людини в контексті європейського досвіду державотворення (від античних часів до Великої французької революції XVIII ст.) із позицій полідисциплінарності та глобальності проблематики. Розглянуто особливості трактування науковою думкою у різні історичні епохи проблем взаємовідносин людини та державних інституцій й набуття людиною суб'єктності в цих відносинах. Підкреслено значний навчальний та виховний потенціал джерельної бази дослідження проблем реалізації прав людини в теорії та практиці державного управління.

Ключові слова: права людини, концепція прав людини, державне управління, джерельна база, досвід європейського державотворення.

Сучасні європейські теорія та історія державотворення й державного управління багато в чому базуються на ідеях, що формувалися довгі роки і в наші дні отримали як узагальнення, так і своєрідну інтерпретацію. До цих ідей належить, зокрема, концепція прав людини, як інституційна, правова, морально-етична та, з рештою, якщо брати до уваги саме рівень розвитку культурних засад, цивілізаційна основа задекларованих на національному та міжнародному рівнях “європейських цінностей”, що набули особливої актуальності на початку XXI ст. Правозахисна риторика, використовувана сучасними урядовцями, подекуди стає засобом маніпуляцій суспільною свідомістю та спекуляцій у політичних баталіях, що певною мірою знецінює визначальну роль концепції прав людини у суспільному житті та актуалізує дослідження проблем її втілення у взаємовідносини між людиною й урядовими структурами, тобто в практику державного управління.

Концепція прав людини формувалась упродовж століть з уявлень людей про суспільну рівність та справедливість, особисту гідність, незалежність та свободу людини. Практично всі відомі світові філософсько-етичні та релігійні вчення інтерпретували ці ідеї відповідно до вимог свого часу й умов суспільного порядку, проте усвідомлення неоднозначності, варіативності та контрверсійності цих інтерпретацій формувалося упродовж століть наполегливої полеміки мислителів у різних галузях людського знання.

Правам людини присвячені роботи багатьох сучасних філософів, юристів, політологів та державних діячів. Серед зарубіжних дослідників – це, зокрема, П. Бардієр, К. Бучко, Т. Виноградова, А. Козицький, В. Козлов, Ю. Малінова, К. Москаленко, Е. Рекош, А. Соболева, А. Сунгуров, Ю. Сунгуров, М. Терзієв, М. Шабельніков. Не втрачають актуальності роботи С. Алексєєва, М. Баглая, Л. Богораз, Л. Кренстона, Е. Лукашева, О. Мироненка, В. Нерсєянца, М. Новіцького, В. Осятинського, М. Хвански Р. Численні аспекти генезису прав людини висвітлюються у роботах вітчизняних дослідників Г. Аляєва, С. Жданова, Н. Козаченка, І. Литвиненка, С. Рабіновича, Г. Радова, В. Шамрая. Проблемам реалізації прав людини в теорії та практиці державного управління у своїх

дослідженнях приділили увагу, зокрема, А. Колодій, М. Петровський, О. Сушинський та інші.

Метою статті є аналіз джерельної бази формування концепції прав людини в динаміці європейського державотворення в контексті взаємовідносин держави та особи.

Античність започаткувала концепцію “природного права” як точки відліку історичного осмислення прав людини. Результатом прагнення античної людини усвідомити світ і місце людини в ньому було формування понять особи й особистості, громадянства та влади, держави та демократії як форм реалізації зв’язку громадянина та держави. На засадах власного досвіду державотворення античне суспільство створило своєрідну парадигму взаємовідносин людини, що набувала статусу особи, та держави, яка сприймалась у невіддільному зв’язку з волею богів та прагненням вільних громадян. Не перебільшуючи усвідомлення античною людиною власної суб’єктності, можна говорити, що основою цієї парадигми були взаємовідносини людини та ідеї Бога, людини та держави, держави та суспільства. Водночас громадянськість як рівень зрілості особистості залишалася обмеженою залежністю від волі богів, як зрештою і вся державотворча діяльність, що базувалася на ідеї богомданості.

Антропоморфність античних богів свідчила про усвідомлений статус богоподібності та залежного зв’язку людини з ідеєю Бога, що одночасно і возвеличувала людину до особистості, й підпорядковувала її у всіх прагненнях необхідності тільки реалізовувати волю богів. Держава, створювана по волі богів заради упорядкування людського життя самими людьми, усвідомлювалась як така, що походить не тільки від божого промислу, але й від людського загалу, зберігаючи зв’язок і відповідальність перед громадою. Держава й громада формувалися у взаємозв’язку та взаємозалежності. Ідея відповідальності держави перед суспільством сприймалась як природна, органічна й така, що не вимагала обґрунтування.

В античних полісах, – містах-державках Стародавньої Греції, – вперше були сформовані поняття “політична свобода”, “рівність людей”, “цивільні права”, “права людини”. Процес становлення та розвитку теоретичних концепцій права та прав людини в Стародавній Греції розвивався в руслі пошуків об’єктивних природних основ поліса та його законів. Антична традиція виводила ідею права взагалі та прав людини, зокрема від ідеї про походження полісу на засадах “божественного порядку справедливості”. Єдність справедливості поліса і закону була яскраво виражена в античних джерелах, головна діюча особа яких – людина – сприймалася як носій особистих прав, вільна особа та активна складова правових відносин із полісом, тобто державою та її органами, тобто державним управлінням. Посилення особистої складової в тодішньому суспільно-політичному житті обумовило появу критики насильства та сприяло формуванню ідеї про права вільної людини та необхідності їх захисту органами державного управління [1].

Реалізація права взагалі, та індивідуальних прав людини зокрема, була безпосередньо пов’язана з необхідністю визначення певних загальновизнаних у суспільстві норм поведінки, суть яких апелювала до понять свободи та міри, адже без загальної норми поведінки, що базується на однаковій для всіх суб’єктів мірі дозволеного та забороненого й визначає рівну для всіх міру свободи, реалізація прав особистості неможлива. Пошуки об’єктивної норми справедливості та права для поліса і його громадян характерні для законодавства Солона (594 р. до н. е.), яке

дослідники переважно наводять як приклад формування основних правових понять та реалізації права на “належну міру” [2]. Не вдаючись до глибокого аналізу правових досягнень Солона, доцільно підкреслити, що саме він знищив боргове рабство й увів в Афінах помірну цензову демократію, що була просякнута ідеєю компромісу між знаттю та демосом, багатими та бідними, які, будучи громадянами полісу, рівною мірою мали перебувати під захистом закону та підкорятися його загальнообов’язковим нормам [3].

Важливу роль у формуванні ідей правової рівності людей відіграли піфагорійці (VI – V ст. до н.е.), які запропонували поняття “рівність” щодо визначення міри та відповідальності, права і свободи. Геракліт (VI – V ст. до н.е.), трактуючи поліс і його закони як відображення космічного порядку, визначав, що основою всіх подій у світі є загальний божественний логос (розум) – першоджерело людської справедливості і права, що дає розумний масштаб і міру явищам людського життя, справам, відносинам, зокрема й людським законам [4].

Антична традиція наділяла людей природним правом, яке мало божественне походження і було нормою загального розуму, що підлягав реалізації через встановлення правової норми – закону. Зокрема, Демокріт (кін. V – IV ст. до н.е.) трактував поліс як “опору” своїх громадян та їх “загальну справу”, інтереси якої визначали суть і межі прав і обов’язків членів поліса. Сформульована софістами (V – IV ст. до н.е.) ідея природної рівності і свободи всіх людей базувалась на твердженні Протагора (бл. 481 – 411 рр. до н.е.) про те, що міра всіх речей – людина [5], і пропонувала, поряд із божественним виміром міри і свободи, людський вимір свободи людини у її відносинах з державою на засадах справедливості, розсудливості та благочестя [6]. Положення софістів Антифонта та Алкідама про походження та суть загальної природної рівності у протистоянні закону й держави базувалися на твердженні, що Бог створив всіх людей вільними, і ніхто не є рабом за природою, поглибили означені ідеї та дали поштовх їх понятійно-теоретичному дослідженню, пов’язаному з ім’ям Сократа (469 – 399 рр. до н.е.), який обстоював принцип індивідуальної свободи й автономії особи.

Раціоналістичні ідеї Сократа розвинув його учень Платон (427 – 347 рр. до н.е.), який у проекті ідеальної держави не передбачав приватної власності та розподілу людей на вільних і рабів, визнавав гендерну рівність, хоча й не допускав участі жінок у вищому керівництві держави. Неоднозначно в сучасних суспільних науках сприймається позиція Платона щодо цінності суспільної нерівності та примат “загального блага” над особистими інтересами членів суспільства, а деякі сучасні дослідники розглядають його як “батька тоталітарних ідеологій” [7]. Натомість, серед античних прихильників індивідуальної громадянської свободи були, зокрема, лідер демократів Перікл, історик Фукидід, драматурги Есхил, Софокл і Евріпід. Так, Перікл вважав, що закони повинні гарантувати рівну справедливість “в приватних справах всім”, пов’язуючи індивідуалізм з альтруізмом [8].

У роботі “Відкрите суспільство і його вороги” К. Поппер, розмірковуючи щодо ідеї справедливості, трактує нападки Платона на індивідуалізм як нападки проти прав людини у сучасному розумінні цього терміну [9]. Індивідуалізм в Стародавній Греції, на думку автора, був складовою частиною старої інтуїтивної ідеї справедливості, яка, на відміну від платонівської, означала не здоров’я і гармонію в державі, а певний спосіб ставлення до особи. У поєднанні індивідуалізму з альтруізмом К. Поппер вбачав основу сучасної західної цивілізації та асоціював це поєднання з ядром християнства, зокрема християнською проповіддю любові до

ближнього, а також основу всіх етичних учень нашої цивілізації. На нашу думку, аргументація автора для таких глобальних оптимістичних оцінок дещо недостатня, зокрема на фоні інтенсивного розвитку сучасної концепції прав людини та значної відмінності у підходах до трактування понять не тільки порівняно з авторами стародавніх епох, але й серед сучасників.

Роздуми та висновки Платона про можливість справедливості на основі належної міри рівності розвинув Арістотель (384 – 322 рр. до н. е.), зокрема щодо існування двох видів справедливості: такої, що зрівнює, та такої, що розділяє [10]. Перша, за Арістотелем, це прояв справедливості при розподілі всього того, що може бути розділене між членами суспільства: влади, почесті, виплат тощо. Друга – застосовується в галузі цивільно-правових операцій, зокрема щодо відшкодування шкоди, злочину, покарання. Арістотель вважав, що тільки ті форми державного ладу, які мають на увазі загальну користь, є, згідно із принципом абсолютної справедливості, правильними; ті ж форми, у яких мається на увазі тільки особисте благо правителів, є помилковими, і вони, засновані на деспотичному принципі, є відхиленням від правильних, а держава є спілкуванням вільних людей. Право загалом та права індивіда зокрема, за Арістотелем, мають політичне спрямування і можливі тільки в державі для вільно народжених і рівних громадян, тоді як за неполітичного типу влади й відносин загальне право та права індивідів, зокрема, неможливі, тобто залишаються тільки умовними, декларативними. Для благоденства людей, вважав Арістотель, потрібно, щоб “силу мав голос закону, а не гнів будь-якої людини, щоб вільні люди побоювалися доказів, а не звинувачення, щоб безпека громадян залежала не від тих, хто лестить династам і обмовляє громадян, а від вірності законам” [11].

Античні філософи інтуїтивно відчували, а згодом і визначили, різницю прагнення до особистої свободи та до суспільної доцільності, між якими може виникнути певна суперечність, що різними філософськими школами вирішувалась по-різному. Зокрема, послідовники Платона вимагали повного підкорення особи інтересам суспільства. Кініки заперечували будь-яку цінність суспільного життя порівняно з життям вільного людського духу та обстоювали ідею пріоритету особистої свободи перед свободою суспільства, ідеалізуючи самодостатність особи і зневажаючи суспільне життя. Арістотель і стоїки протиставляли законам і звичаям різних полісів єдиний незалежний від людських бажань “природний закон”: “Природним правом є будь-яке право, яке діє повсюдно і не залежить від того, чи вважають його люди діючим чи ні” [12].

В епоху елінізму уявлення про взаємини держави й особи на основі договору для забезпечення індивідуальної свободи та взаємної безпеки людей були розвинені Епікуром (341 – 270 рр. до н. е.), який вважав, що головна мета та підстави політичного спілкування полягали у забезпеченні взаємної безпеки людей. Договірний тип держави, права й прав людини у Епікура обумовлений самовизначенням людини у прагненні до загальної та індивідуальної користі на засадах відповідності закону потребам людей, що змінюються, та їх природним уявленням про справедливість, що також змінюються [13].

Визначення співвідношення компетенцій органів влади і права особи, форм і процедури реалізації суб’єктивних прав і виконання юридичних обов’язків, державно-правових засобів і способів захисту прав індивідів тощо стали також наслідком наполегливої дослідницької діяльності римських державних діячів, філософів, юристів. Інститут римського цивільного права, вчення про

справедливість і справедливе право істотно вплинули на формування і розвиток концепції прав і свобод людини.

Видатний римський державний діяч та мислитель Цицерон (106 – 43 рр. до н. е.) фізичний і соціальний світ, що оточує людину, форми людського спілкування та співіснування, саме людське буття, що охоплює тіло і душу людини, зовнішнє і внутрішнє її життя та весь космос вважав джерелом справедливості. Він визначав природне право як істинний закон, розумне положення, що відповідає природі та поширюється на всіх людей. Природне право, за Цицероном, закликає до виконання обов'язку, наказуючи, забороняючи, відлякуючи від злочину, хоча реально нічого й нікому не здатне наказати й заборонити. Цицерон говорив: “є істинний закон, праведний розум, згідний з природою; він незмінний і вічний” [14]. Значення справедливості щодо прав людини полягала, на думку Цицерона, у збереженні саме правової, а не майнової рівності людей [15]. Порушення недоторканості приватної та державної власності Цицерон розцінював як порушення справедливості та права [16]. Сама держава як “загальний правопорядок” по суті повинна бути уособленням природного права самих людей – громадян держави [17]. Відповідність або невідповідність людських законів природі та природному праву є критерієм і мірилом їх справедливості або несправедливості. Цицерон підтримував політичну і правову активність громадян і підкреслював, що “при захисті свободи громадян не існує приватних осіб” [18].

Подальшого розвитку ідеї природного права набули в працях римських стоїків Сенеки, Епіктета, Марка Аврелія, що, слідом за грецькими стоїками Зеноном, Хрисипом та іншими, обґрунтували універсальну й космополітичну концепції, згідно з якими всі люди за своєю сутністю і за законами всесвіту є громадянами єдиної світової держави, а людина є громадянином всесвіту. У концепції Сенеки (4 р. до н. е. – 65 р.) Всесвіт є природною державою, членами якої за законом природи є всі люди, незалежно від того, визнають вони це, чи ні, а окремі державні утворення є за цього випадковими й значущими лише для обмеженого кола людей, а не для всього людського роду. Виходячи з природного права як загальнообов'язкового і рівного для всіх світового закону, Сенека найбільш послідовно обстоював ідею духовної свободи та рівності всіх людей, яка у римських стоїків набула глобального значення і поширювалась на всіх представників людського роду як співгромадян єдиної космополітичної держави [19]. Плутарх (бл. 46 – 120 рр.) розглядав всіх людей як своїх співгромадян у світовому масштабі, не залишаючи місця рабству, що суперечило “загальному закону і світовому співтовариству людей” [20].

Розроблені римськими юристами положення про свободу людей згідно з природним правом суб'єкт права, про правові статуси людей, про розподіл права на приватне й публічне, про справедливе й несправедливе право тощо сприяли усвідомленню юридичного значення прав людини в контексті систематичного наукового вчення про правовий характер взаємостосунків між індивідом і державою.

Середньовіччя доповнило античне поняття природного права моральним універсалізмом, що констатував рівність людей перед Богом та висував вимогу моральної поведінки, характерної для класичної середньовічної доби. Пізньою середньовіччю була притаманна ідея індивідуальної свободи. Падіння Римської імперії обумовило значне послаблення римських впливів у варварській Європі як у глобальному, так і в індивідуальному сенсі. Римське право, ще залишаючи за собою певне значення, було витіснене місцевим звичаєвим правом. Уявлення про свободу, справедливість та право ускладнилося внаслідок виникнення ієрархічних систем

взаємних прав і обов'язків, своїх у кожному регіоні. Складне поєднання правових і соціальних інститутів, релігійних систем, філософських концепцій в умовах зміцнення феодальних відносин поступово перетворилося на систему норм, що врегульовували поведінку всіх членів середньовічного соціуму.

Християнські богослови розробили вчення про свободу волі як наслідок відповідальності людини перед Богом, а іслам запропонував прямі розпорядження щодо політичної рівності членів общини. Християнська ідеологія довгий час зберігала своє панівне становище у духовному житті середньовічного суспільства, оскільки об'єднала у собі світогляд, філософію, етику, правові норми та підпорядкувала собі науку, освіту й мистецтво. Для неї було характерне розмежування між політикою і особистою свободою, яку у своїй теорії особи Августин Блаженний (354 – 430 рр.) визначав як свободу волі, пов'язану з окремою особою, з її духом. Свободу душі та рівність перед Господом він обумовлював необхідністю політичної влади над грішними людьми, а “тріховному” світському граду – протиставляв “град божий” [21]. У глобальному сенсі, за Августином Блаженим, світова історія була результатом божественного визначення, адже “без віри немає знання, немає істини”. В кінці IV ст. Августин Блаженний в трактаті “Про вільне рішення” відзначав, що Бог не відповідає за світове зло, єдиним джерелом якого є зла воля людини, а вища справедливість тільки віддає кожному за його заслугами [22].

На думку А. Столярова, цінність теорії особи Августина Блаженного для історії європейської ментальності полягає у відкритті в людині унікальної, неповторної особистості, що трактувалася як похідна від Абсолютної Особи Творця. Саме від такого погляду на світ та інтерпретації ідеї людської особистості походить специфіка всієї західної духовності та ідейні засади концепції прав людини. На базі цих ідей Августин збудував раціоналістичну етику обов'язку, за багатьма параметрами подібну до етики стоїків: людина повинна стати тим, ким може бути, за умови, що її дії повинні бути вільні, тобто незалежні від зовнішньої причинності, по ідеї, навіть і від Божественної [23].

Античне вчення про природне право поступово перетворилося на метафізичне, яке середньовічні схоласти виводили з трьох джерел: *jus positivum* – римського права, *jus naturale humanorum* – природно-правової ідеї еллінізму та *jus divinum voluntarium* – права Божественної волі, одержаного від Бога через одкровення. Останнє джерело права вважалося вищим за всі інші, а Людина повинна була підкорятися незбагненній Божественній волі. Спробу поєднати античні традиції, зокрема погляди Арістотеля та християнські доктрини середньовіччя, здійснив теолог і філософ Ф. Аквінський. Основний принцип його філософії – це гармонія віри і розуму, оскільки розум здатний раціонально довести існування Бога і розбити заперечення проти істин віри. У розробленій ним системі сполучилися, не змішуючись, філософія і теологія, держава і церква, громадянська і християнська доброчесність. Згідно з його визначеннями, держава утворюється внаслідок суспільної та політичної сутності людей, що повинні бути підпорядкованими церкві та державі, зв'язок між якими опосередковується через одвічні природний, людський та божественний закони [24]. Природний закон – це доступний людині внаслідок здатності мислити раціонально аспект божественного порядку речей, на основі якого людський розум продукує людські закони – специфічні правила урядування. Отже, людські закони і політична влада держави розглядалися як позитивні, оскільки вони походять від одвічного Божого закону як первісного

джерела для будь якого права і влади. Єство природного права (jus naturale) Ф. Аквінській вважав тією основою, на якій утверджуються всі створювані людьми закони (Lex humana). Будь-який закон, який хоч якось відхиляється від здорового глузду, втрачає своє значення як закон і стає проявом насильства. Так само як Арістотель, Ф. Аквінській вважав, що, згідно із природним правом, цілком допустиме рабство.

За часів середньовіччя політичну свободу давніх греків і цивільне право римлян змінили численні локальні “свободи” або “вольності”, надані певним групам населення. В епоху пізнього феодалізму ці права і свободи розглядалися як привілеї, засновані на звичаї чи на політичному компромісі. Універсальні концепції свободи були інтерпретовані у релігійних і філософських уявленнях, а політичні теорії – роздроблені в різних галузях права, тоді як ідея рівності своєрідно втілилась у релігійні доктрини, що набували агресивного соціального забарвлення на поворотних етапах історії. Панування християнської ідеології в середньовічній Європі не виключало, проте, розвитку різноманітних неоднозначних, породжених самим життям концепцій. Англійські монархи у тексті присяги на коронації гарантували своїм підданам свободи, які, зокрема, “робили повітря міст вільним”, тобто обумовлювали звільнення від кріпосного стану мешканців міст, які прожили в місті один рік і один день. Прикладом середньовічних уявлень про права людини є зміст Великої хартії вільностей 1215 р., у якій права англійського народу розуміються як сукупність прав корпорацій, що історично сформувалися: церкви, баронів, лицарів, торгівців, городян, селян. Велика Хартія вільностей гарантувала правосуддя для вільної людини на основі “законного вироку рівних їй” та за законом країни, хоча в ній передбачався цілий перелік привілеїв і пільг для церкви, феодалів, а пізніше й для міських общин. Для представників знаті передбачалося звільнення від ряду податків, а також надавалися переважні права в судочинстві” [25]. Цей документ легалізував цивілізаційні особливості західного права, вказуючи на правовий тип взаємовідносин людини та державних органів в суспільстві.

В епоху Відродження, відзначену народженням і поширенням засад гуманістичного ідеалу, людина у її взаємовідносинах із урядовими структурами була предметом активного дослідження. Відродження удосконалило запропоновану античністю парадигму суспільного буття, наділивши людину-особу суб’єктністю у відносинах з ідеєю Бога. Людина Відродження, не полишаючи ідею Бога, “віддає” йому глобальні справи: всесвіт, світ, загальне благо... Сама людина наділяється можливістю брати участь у власному житті, мати вибір і нести відповідальність. Отже, формулюється ідея людської гідності, наділена якою людина стає суб’єктом історії. Дж. Манетті пише трактат “Про гідність і довершеність людини”, спрямований проти Папи Іннокентія III, Джованні Піко делла Мірандола створює “Промову про гідність людини”, в яких зміст морально-етичних міркувань і концепцій епохи обумовлено вільною творчістю та гідною поведінкою людини-творця, наділеної божественним талантом.

Потужний поштовх усвідомленню людиною власної ролі в організації людського суспільства надала Реформація, що, базуючись на притаманній християнській традиції релігійній рівності душ, яка сама по собі ще не означала громадянської рівності, створила ґрунт, на якому мислителі XVII ст. проголосили природну свободу людини. Разом з цією свободою народилася вимога громадянської рівності [26].

Поставши із культурних перетворень епохи Відродження, Просвітництво у XVII ст. базувалося на ідеї раціональності людини, особи, особистості, а також джерел політичної влади та права. Предтечею раціоналізму Просвітництва став Р. Декарт (1596 – 1650 рр.), який вибудував універсальні фундаментальні передумови прав, притаманних людям від їхнього народження, втілених у закон незаперечності: «коли щось існує, воно не може не існувати» [27]. Одним із перших теорію природного права сформулював у термінах гуманітарного знання Нового часу Г. Гроцій (1583 – 1645 рр.), який визначив природне право як “розпорядження здорового глузду, яким та або інша дія, в залежності від відповідності або суперечності найрозумнішій природі, визнається або моральне ганебною або моральне необхідною; а отже, така дія або заборонена або наказана самим Богом, творцем природи” [28]. Традицію правового оформлення державно-владних відносин та взаємовідносин держави та особи в Англії продовжили, зокрема, Петиція про права (1628 р.), Habeas Corpus Act (Закон про недоторканність особи) (1679 р.) і Білль про права (1689 р.).

Таким чином, відкриті у XVII ст. свободи і права людини стали інтерпретуватися в рамках природного права. Думка про природний закон, висловлена давньогрецькими філософами та підхоплена християнськими богословами від Августина Блаженного до Ф. Аквінського, оформилася в струнку теорію природного права, що базувалася на висунутій просвітителями гіпотезі про природний стан людського співтовариства у додержавний період.

Історично першими в переліку громадянських прав і свобод стали, зокрема, свобода совісті, як продукт Реформації, свобода слова, що сформувалася на основі первинної вимоги свободи проповіді, та свобода власності як свобода від довільних конфіскацій з боку уряду. До переліку християнських свобод свобода слова була віднесена англійським поетом і політичним діячем Дж. Мільтоном (1608 – 1674 рр.), який прямо заявляв свою першочергову вимогу “свободи знати, говорити і аргументувати абсолютно безперешкодно, відповідно до моєї совісті”. Дж. Мільтон послідовно вважав, що навіть ересь має право на вираз, і тим більше на сповідання [29].

Пізніше Дж. Локк (1632 – 1704 рр.) висловив думку про те, що кожна людина має “повну і необмежену свободу думок і віросповідання, якою вона може користуватися без заборон і без наказу, або всупереч наказу правителя, не знаючи за собою вини або гріху, але завжди за умови, що робить це щиросердо і по совісті перед Богом, скільки дозволяють її знання і переконання”. Дж. Локк пішов далі своїх попередників на шляху до усвідомлення свободи людини і свободи волі як продукту людського розуму, що здатна навчити власника закону, за яким він повинен собою управляти. Саме це аргументування додало правам і свободам людини універсальності, поширюючи їх на весь рід людський. Така зміна концепції дозволила включити в неї доктрину природного права (*jus naturalis*), адже відносини між людьми і Богом, за Дж. Локком, виходили за межі досяжності та дії політики і уряду. Дж. Локк вважав, що, природна свобода людини полягала в тому, що “вона вільна від будь-якої влади, що стоїть вище за її владу на землі і не підкоряється волі або законодавчій владі іншої людини, але керується тільки Законом Природи. Свобода людини в суспільстві полягає в тому, що вона не підкоряється жодній іншій законодавчій владі, окрім тієї, яка встановлена за її згодою в державі, і не підкоряється будь-чій волі, і не обмежена будь-яким законом за винятком тих, які

будуть встановлені цим законодавчим органом відповідно до наданого йому довір'я...” [30].

Взаємовідносини індивіда та держави стали предметом теорій суспільного договору Т. Гобса (1588 – 1679 рр.) [31] та Дж. Лока, які визначили державу як штучне утворення, що походить із домовленості між індивідами, що раціонально мислять, й обмежується природними правами індивідів на життя, свободу та власність. М. Кренстон, аналізуючи динаміку формування сучасної концепції прав людини, зауважував думку Т. Гобса про те, що основою всякого людського суспільства є щось на зразок пакту про ненапад між істотами, для яких напад – єдиний даний від природи захист і які не бажають вести нескінченну війну [32]. М. Кренстон висловив думку про те, що суспільний договір, як в значенні, яке йому надає Т. Гоббс, так і в будь-якій іншій інтерпретації, є міфом; але цей міф “проливає світло” на реальні умови людського буття.

Т. Гоббс та Дж. Локк визнавали за державою різні ступені легітимності, проте обидва прагнули обґрунтувати її з погляду індивіда, раціональність якого походила з дополітичного стану природи. Раціональний індивідуальний вибір пропонувався як основа обґрунтування держави та її легітимності внаслідок цього вибору. Отже, держава отримувала право на владу від свідомих раціональних індивідів. Створена на підставі теорії природного права і суспільного договору Г. Гроція, Т. Гоббса та Дж. Локка “суспільна угода” твердила, що суспільство, дотримуючи положення про те, що право не може перейти до набувача в більшому обсязі: “*nemo plus juris transferre potest, quam ipse habet*”, – частину своїх прав (сили) віддає державним структурам та їх посадовцям – суб’єктам або фахівцям адміністративної діяльності. Відповідно до цього положення, на адміністративні та контролюючі структури держави покладалася особливо важлива роль у захисті прав і основних свобод людини. Саме адміністративні та контролюючі структури держави повинні були переконливо пропонувати суспільству відповідний напрямок своєї політики та постійно надавати звіт про те, як вона втілюється в життя.

Авторитет державних органів трактувався як легітимна можливість запроваджувати та підтримувати правила, що керують політичними інституціями. Авторитет влади був необхідним для збереження політичного суспільства, отже, аналіз легітимності держави, її права на владу займав провідне місце в моральній, політичній, правничій та управлінській теоріях епохи Просвітництва, продукт якого – раціональний розум – створив підґрунтя для легітимації права держави на владу. На думку Б. Мейлер, теорії суспільного договору Т. Гобса та Дж. Лока визначали державу як штучне утворення, чие право на владу походить із домовленості між індивідами, що мислять раціонально й обмежуються природним правом індивідів на життя, свободу та власність [33]. Автори визнавали за державою різні ступені права на владу, проте прагнули обґрунтувати державне право на владу з погляду раціонального індивіда, первісно вміщеного у дополітичний стан природи. Саме універсальними правилами, які приписуються лише раціональним розумом, що зумовлює дії автономних людських істот, І. Кант пізніше обґрунтував мораль [34]. Свобода стає можливою тоді, коли люди підкоряють себе авторитетові морального закону, який походить від розуму.

Одним із прихильників теорії Дж. Лока був англійський публіцист-революціонер Т. Пейн (1737 – 1809 рр.), учасник американської і французької революцій. Визначаючи природні права як ті, що належать людині по праву її існування, він трактував цивільні права як такі, що належать людині як члену

суспільства. Основою кожного громадянського права, за Т. Пейном, встановлене право природне, що існує в індивіді, проте скористатися цим правом не завжди можливо в його особистих силах. Сюди належать всі права, що стосуються безпеки і захисту... Кожна людина – власник в своєму суспільстві та по праву користується його капіталом [35].

Таким чином, раціональний індивідуальний вибір слугує основою для морального обґрунтування авторитету держави. Розвинуте на традиціях римського цивільного права, раціоналістичне природне право епохи Просвітництва значною мірою визначило напрямки та критерії подальшого розвитку європейської державотворчої практики. Як в Західній Європі, так і в Північній Америці, ідея прав людини розглядалася як антитеза привілеям феодального суспільства та сваволі абсолютистських монархій, отже, була органічно пов'язана з ідеєю громадянської рівності та прагнула до панування закону.

Ш. де Монтеск'є (1689 – 1755 рр.), визначав поняття свобода як право робити все, що дозволено законами. Якби громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то у нього не було б свободи, оскільки те ж саме могли б робити й інші громадяни [36].

Ідеолог французької революції Ж.-Ж. Русо, намагаючись вирішити суперечність між індивідуальною свободою і правами особи, з одного боку, та реалізуваним державними органами “загальним благом” – з іншого, звернувся до теорії “суспільного договору”, який, на його думку, був порушений політичною владою, що сама була наслідком “початкової узурпації” влади, переданої індивідом суверену на певних умовах. Відносини панування та підкорення між владою й окремим громадянином, за Ж.-Ж. Русо, були неправомірними [37], що й стало поштовхом до розгортання революційних подій за найбільш драматичним сценарієм.

В останній чверті XVIII ст. відбулася вдала спроба втілення в політичну практику ідей філософів-просвітителів у Північній Америці [38]. Результатом стала проголошена представниками тринадцяти англійських колоній так звана філадельфійська Декларація незалежності (1776 р.), що сповіщала про намір створити нову державу, засновану на принципах свободи та рівності всіх громадян. Через 13 років після оприлюднення філадельфійської Декларації у Франції почались події, які згодом були визначені та визнані суспільством як Велика французька революція, тому що саме тоді був запропонований новий порядок речей, закріплений у прийнятому Національними зборами основоположному документі революції – Декларації прав людини і громадянина, у змісті якої було акумульовано здобутки наукової думки всіх попередніх поколінь у галузі державного будівництва, управління, філософії та права від часів античності до кінця XVIII ст. Цей документ є основою сучасної концепції прав людини.

Висновки

Джерела актуальної концепції прав людини складають документи правозахисної та правоперетворюючої діяльності античних, зокрема давньогрецьких мислителів, державних діячів та теоретиків права, що забезпечила взаємозв'язок різних джерел права і сприяла поєднанню стабільності та гнучкості в розвитку й оновленні юридичної конструкції прав індивіда як основного суб'єкта права. У Стародавньому Римі акцент перемістився від політичних і моральних теорій до практичних питань державного управління та юриспруденції. У відносинах з індивідами держава, згідно з римським правом, повинна була перебувати не над

правопорядком, а бути безпосередньою його складовою частиною, якій притаманні всі основні властивості права взагалі. Підставою та критерієм справедливого, правомірного і правильного у відносинах між індивідом і державою визнавалось право, а не держава, яка зобов'язувалась бути законотворчим суб'єктом праводносин, як і окрема людина, тобто діяти відповідно до загальних для всіх вимог права.

Концепція індивідуальної свободи людини як духовної та соціальної цінності продовжувала бути предметом дискусій серед державних діячів, релігійних письменників, філософів та учених правознавців в епоху Середньовіччя. Християнство, а пізніше й іслам, у певному сенсі, можна розглядати як наступників античної філософії, адже міркування про свободу, право й справедливість, які постали в центрі філософських, теологічних та теоретичних дискусій середньовіччя, базувалися не тільки на відповідному релігійному фундаменті, але й, значною мірою, на спадщині античності та докладно вивчалися й коментувалися християнськими легістами та мусульманськими муфтіями. Уявлення про свободу і несвободу, закладені в тій або іншій релігійно-філософській системі, поволі впливали на світосприйняття достатньо широких верств населення. Упродовж декількох століть і для певних соціальних груп ці уявлення втілювалися в юридичні норми – права, свободи, привілеї.

Мислителі Відродження уявляли врядування на основі права результатом вільної творчої діяльності людини. Свобода і творчість як принципи людського співжиття протиставлялися середньовічній ієрархії та підлеглих церкві, а зміст морально-етичних міркувань і концепцій епохи було обумовлено вільною творчістю та гідною поведінкою людини-творця, наділеною божественним талантом. Ренесанс, Реформація і контрреформація, абсолютистські монархії пізнього Середньовіччя намагалися аргументувати божественне джерело державної влади, що актуалізувало у свідомості європейців проблему особистої свободи і суспільної справедливості в практиці державного управління.

Свого виразного сутнісного оформлення ідея прав людини набула в Новий час, мислителі якого вважали права людини найвищим суспільним та політичним ідеалом, метою функціонування державних інституцій. Джерельна база новітньої конституційної традиції збагатилася документами Великої Французької революції, оцінка яких в теоретичній та практичній площинах є значною мірою парадоксальною, але вона виходить за межі заявленої теми і може бути предметом подальших наукових пошуків.

Концепція прав людини і в практиці сьогодення залишається ідеалом, до якого тільки прагне діюча система державного управління, незалежна від особливостей географії, політики й культури. Національні уряди та міжнародні інтеграційні структури намагаються демонструвати політичну волю щодо впровадження прав людини у практику державного управління. Водночас, потрібно зважати й на роль кожної конкретної людини в цьому процесі, адже людина повинна усвідомлювати свої права й свободи, мати можливість і бажання їх обстоювати перед державою, що, переважно, їх і порушує. Реалізація прав людини можлива тільки на умовах законності та транспарентності процесів, процедур та документного супроводу державного управління, що яскраво демонструє джерельний фонд та досвід європейського державотворення.

Література

1. Мизес Л. фон. О свободе / Мизес Л. фон. // О свободе. Антология западноевропейской классической либеральной мысли [Текст]. — М. : Прогресс-Традиция, 1995. — 314 с.
2. Солон. Благозаконие / Солон // Эллинистические поэты VIII – III вв. до н. э. [Текст]. — М. : Ладомир, 1999. — 528 с.
3. Солон. Против единовластия / Солон // Эллинистические поэты VIII – III вв. до н. э. [Текст]. — М. : Ладомир, 1999. — С. 252.
4. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги [Текст]. — Т. 1: Чары Платона. / К. Р. Поппер ; пер. с англ. ; под ред. В. Н. Садовского. — М. : Феникс, Международный фонд “Культурная инициатива”, 1992. — 448 с.
5. Платон. Протагор / Платон // Платон. Собрание сочинений [Текст] : в 4 т. Т. 1. — М. : Мысль, 1994. — С. 418—476.
6. Аннерс Э. История европейского права [Текст] / Э. Аннерс. — М. : Наука, 1994. — 398 с.
7. Платон. Законы / Платон // Платон. Сочинения [Текст] : в 4 т. Т. 3. Ч. 2 / Платон ; пер. с древнегреч. — СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та; “Изд-во Олега Абышко”, 2007. — Т. — С. 89—513.
8. Античная демократия в свидетельствах современников [Текст] / Изд. подгот. Маринович Л. П., Кошеленко Г. А. — М. : ЛАДОМИР, 1996. — 383 с.
9. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги... — 448 с.
10. Аристотель. Политика [Текст] / Аристотель ; пер. з давньоюгр. — К. : Основи, 2003. — 239 с.
11. Там само.
12. Там само.
13. Аннерс Э. История европейского права [Текст] / Э. Аннерс. — М. : Наука, 1994. — 398 с.
14. Цицерон. Диалоги: О государстве. О законах [Текст] / Цицерон ; пер. В. О. Горенштейна, прим. И. Н. Веселовского и В. О. Горенштейна, ст. С. Л. Утченко ; отв. ред. С. Л. Утченко. — М. : Наука, 1994. — 224 с. — (Серия “Литературные памятники”).
15. Там же.
16. Там же.
17. Там же.
18. Там же.
19. Аннерс Э. История европейского права... — 398 с.
20. Там же.
21. Stirk P. An Introduction to Political ideas [Text] / P. Stirk, D. Veigall. — N.-Y., 1995. — 244 p.
22. Скирбекк Г. История философии [Текст] / Г. Скирбекк, Н. Гилье ; [пер. с англ. В. И. Кузнецова]. — М. : Владос, 2000. — 799с.
23. Столяров А. А. Аврелий Августин. Жизнь, учение и его судьбы [Текст] / А. А. Столяров. — М. : ОИ “Реабилитация”, 2005. — С. 310.
24. Антология мировой философии. Фома Аквинский [Текст] : в 4 т. Т. 1. Ч. 2. — М. : Мысль, 1969.
25. Stirk P. An Introduction to Political ideas...

26. Хегглунд Б. История теологии [Текст] / Б. Хегглунд ; пер. с шведского В. Володин. — СПб. ; М. : Изд.-торговый дом “Гранд”, Агентство “ФАИР”, 1998. — 234 с.
27. Асмус В. Ф. Декарт [Текст] / В. Ф. Асмус. — М. : Высшая школа, 2006. — 335 с.
28. Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права [Текст] / Г. Гроций ; пер. с лат. А. Саккетти. — М. : [б. и.], 1994. — 868 с. — (репринт с изд. 1956 г.)
29. Штейнберг А. Потерянный Рай / А. Штейнберг // Джон Милтон. “Потерянный рай. Возвращённый рай. Другие поэтические произведения” [Текст] / Джон Милтон ; илл. Г. Доре. — М. : Наука, 2006. — 191 с.
30. Локк Дж. Об истинном происхождении, области действия и цели гражданского правления / Локк Дж. // Локк Дж. Сочинения [Текст] : в 3 т. Т. 3 / Дж. Локк. — М. : Мысль, 1988. — С. 137—405.
31. Асмус В. Ф. Декарт... — 335 с.
32. Крэнстон М. Права человека. Документы о правах человека [Текст] / М. Крэнстон. — Paris : Editions de la Seine, 1975. — 376 с.
33. Карлейль Т. Французская революция [Текст] / Т. Карлейль. — М. : [б. и.], 1991. — 412 с.
34. Кант И. Сочинения [Текст] : в 6 т. Т. 4. Ч. 2 / И. Кант. — М. : [б. и.], 1965. — 478 с.
35. Пейн Т. Права людини [Текст] / Т. Пейн ; пер. з англ. — Львів : Літопис, 2000. — 288 с.
36. Монтескье Ш. О духе законов. Избранные произведения [Текст] / Ш. Монтескье. — М. : [б. и.], 1955. — 570 с.
37. Руссо Ж.-Ж. О причинах неравенства / Ж.-Ж. Руссо // Антология мировой философии [Текст] : в 4 т. Т. 2. — М. : [б. и.], 1970. — С. 560—567.
38. Джефферсон Т. Декларация представителей Соединенных Штатов Америки / Т. Джефферсон // Правовая мысль [Текст] : антология. — М. : [б. и.], 2003. — 615 с.

L. Novak-Kalyayeva

THE SOURCES OF FORMING OF HUMAN RIGHTS CONCEPT IN THE PROCESS OF EUROPEAN STATE FORMATION

The sources of forming of the modern concept of human rights in the context of European experience of state formation (from antiquity to the French Revolution of the XVIII century) from the position of globality and polydisciplinarity of the issue are investigated. The features of the interpretation of scientific thought in different historical periods concerning the problems of human relations with public institutions and acquisition of human subjectivity in these relations are considered. The significant academic and educational potential of sources of research concerning the problems of human rights realization in theory and practice of public administration is emphasized.

Key words: human rights, the concept of human rights, public administration, source base, the experience of the European state formation.

УДК 351.851:241(477)

Ю. Решетніков

ВИКЛАДАННЯ ПРЕДМЕТІВ ДУХОВНО-МОРАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ ШКОЛІ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Проаналізовано нормативне забезпечення та статус предметів духовно-морального спрямування в Україні та закордоном. На основі вивчення українського та зарубіжного досвіду впровадження і здійснення викладання таких предметів зроблено висновки і рекомендації, які можуть бути враховані в процесі подальшої гармонізації державно-конфесійних відносин та реформування системи освіти в Україні.

Ключові слова: предмети духовно-морального спрямування, релігійноорієнтовані курси, загальноосвітні навчальні заклади.

Впровадження викладання предметів духовно-морального спрямування (“Основи християнської етики”, “Християнська етика”, “Основи православної культури” тощо) почалося в Україні з початку 90-х рр. XX ст. і за рішенням органів місцевого самоврядування стало масовим у низці регіонів (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська області, трохи пізніше Рівненська область та деякі інші). З кінця 90-х рр. XX ст. релігійна спільнота та батьківська громадськість почали порушувати питання щодо доцільності забезпечення впровадження такого викладання на національному рівні.

Нині, відповідно до даних Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, у 2011/2012 навчальному році викладання курсів духовно-морального спрямування здійснюється у більшості областей України (зокрема, в Автономній Республіці Крим, у Вінницькій, Волинській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Львівській, Рівненській, Тернопільській, Харківській, Черкаській, Чернівецькій та інших областях, а також у м. Києві), загалом охоплюючи майже 40% від загальної мережі шкіл України. Відповідні курси вивчають більше 644 тисяч учнів, що становить приблизно 14,5% українських школярів.

Водночас на сьогодні, після двадцяти років формування державно-конфесійних відносин в Україні в нових демократичних умовах, сформувалась потреба у визначенні стратегії подальшої гармонізації відносин між державою і церквою, зокрема з урахуванням можливості їхньої співпраці у сфері освіти. Зазначене обумовлює необхідність подальшого аналізу світових моделей державно-конфесійних відносин, визначення позитивних і негативних тенденцій їх практичної реалізації та елементів перспективних для застосування в Україні з урахуванням вітчизняного досвіду.

Питання впровадження викладання у загальноосвітніх початкових закладах предметів духовно-морального спрямування та викладання релігійноорієнтованих предметів за кордоном неодноразово ставали предметом аналізу з боку вітчизняних та зарубіжних дослідників, насамперед релігієзнавців та фахівців у сфері педагогічних наук: Л. Філіпович, О. Мірошникової, І. Понкіна, С. Здіорука, В. Жуковського, Т. Саннікової, М. Палінчака, К. Писенка, М. Васіна та інших.

Водночас дискусія в Україні (так само як і в Російській Федерації) переважно велась щодо доцільності впровадження викладання таких курсів, практично не торкаючись питання аналізу відповідного вітчизняного та закордонного досвіду з метою вироблення на його основі методичних рекомендацій щодо форм і методів їх подальшого впровадження. При цьому найцікавішим для дослідження видається досвід тих країн, законодавство яких передбачає принцип відокремлення церкви від держави та проголошення свободи совісті, тобто країн, які, у цьому відношенні, є подібними до України.

Вивчення закордонного досвіду не означає механічного його застосування у практиці державно-конфесійних відносин в Україні. Попередній аналіз світових моделей державно-конфесійних відносин засвідчує, що форма і методи державно-конфесійних відносин у кожній країні є унікальними, оскільки базуються на історії відповідних країн, реальній релігійній ситуації у них, традиції тощо. Окрім того, урахування наявного досвіду інших країн у зазначеній сфері є об'єктивно доцільним, оскільки дає змогу не лише використати їх позитивні надбання, але й врахувати негативний досвід. Таким чином необхідно вести мову про вивчення закордонного досвіду формування і забезпечення державно-конфесійних відносин, його творче осмислення та використання в процесі подальшого реформування соціально-гуманітарної сфери в Україні з урахуванням українського досвіду та особливостей. Зазначене є слушним і щодо досвіду інших країн у забезпеченні викладання релігії та курсів духовно-морального спрямування у державній системі освіти.

На виконання доручення Президента України № 1-1/657 від 08.07.2005 р. щодо подолання морально-духовної кризи суспільства Міністерством освіти і науки України 26 липня 2005 р. було видано наказ № 437 “Про вивчення у навчальних закладах факультативних курсів з етики віри та релігієзнавства”, згідно з яким: 1) було затверджено склад спеціальної комісії для розроблення змісту факультативних курсів з етики віри та релігієзнавства; 2) батькам надано право вибору вивчення дітьми, починаючи з 2005/2006 навчального року, предмета етика у 5 – 6 класах або факультативних курсів морально-етичної проблематики, що апробуються в регіонах, за умови кадрового та навчально-методичного забезпечення з відповідним грифом міністерства; 3) Міністерству освіти і науки Автономної Республіки Крим, управлінням освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, інститутам післядипломної педагогічної освіти, керівникам навчальних закладів доручено організувати проведення роз'яснювальної роботи серед батьків та педагогічних працівників щодо права та порядку вибору вивчення курсів морально-етичної проблематики або поєднання їх вивчення; 4) розпочато проведення науково-методичної експертизи навчальних програм, навчальних та методичних посібників із морально-етичних курсів з метою надання їм відповідного грифа міністерства; 5) розпочато підготовку та перепідготовку відповідних педагогічних кадрів [1]. Зазначений наказ практично створив умови для впровадження викладання курсів духовно-морального спрямування на загальнонаціональному рівні.

У розвиток положень цього наказу Міністерства освіти і науки України 18 серпня 2005 р. на адресу Міністерства освіти і науки Автономної Республіки Крим, управління освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також інститутів післядипломної педагогічної освіти було направлено лист № 1/9-436 “Про вивчення етики у 2005/2006 навчальному році”, яким визначено підходи щодо викладання предметів духовно-морального

спрямування на факультативних засадах. Зокрема було передбачено, що факультативні заняття – це додаткові заняття, що організуються для розширення та поглиблення знань з певної галузі, відповідно до інтересів школярів та бажання батьків. При цьому батьками на ім'я директора загальноосвітнього навчального закладу пишеться заява щодо вибору факультативного курсу. Мінімальна наповнюваність груп при проведенні факультативних занять та курсів за вибором у загальноосвітніх навчальних закладах міської місцевості становить 8 учнів, сільської місцевості – 4 учні (Наказ Міністерства освіти і науки України № 128 від 20.02.2002 р.). Групи комплектуються з одного або паралельних класів. Факультативні курси, як правило, короткотривалі і розраховані на 30 – 35 годин на рік. Рівень навчальних досягнень учнів з факультативних курсів морально-етичної проблематики не оцінюється. Навчальні програми та посібники факультативних курсів погоджуються відповідною науково-методичною комісією Міністерства освіти і науки України, у цьому випадку – комісією з етики [2].

Окрім того, вказаним листом було визначено, що викладати предмет “Етика” та факультативні курси морально-етичного спрямування можуть вчителі загальноосвітніх навчальних закладів, які мають документ про проходження відповідної курсової підготовки на базі інститутів післядипломної педагогічної освіти.

Результатом роботи комісії для розроблення змісту факультативних курсів з етики віри та релігієзнавства, створеної відповідно до вищезазначеного наказу Міністерства освіти і науки № 437 від 26.07.2005 р., стала підготовка Концептуальних засад вивчення в загальноосвітніх навчальних закладах предметів духовно-морального спрямування, затверджених рішенням колегії Міністерства освіти і науки України (протокол № 8/1-2 від 29.06.2006 р.). Цей документ спирається на зазначених вище документах згадуваного міністерства і визначає засади викладання означених предметів у 5 – 6 класах на загальнонаціональному рівні. Їх викладання здійснюється в обсязі годин, передбачених для вивчення в 5 – 6-х класах предмета “Етика”. За наявності бажання батьків, учнів, кадрового забезпечення і методичної бази предмети духовно-морального спрямування, відповідно до Концептуальних засад, можуть вивчатися і в інших класах за рахунок годин варіативної складової навчальних планів [3].

У 2010 р. Міністерством освіти і науки України було затверджено програми “Основи християнської етики” та “Біблійна історія та християнська етика” для учнів 1 – 11 класів загальноосвітніх навчальних закладів, а також схвалено програму виховання на основі християнських моральних принципів для дошкільних навчальних закладів. У навчальних закладах України впроваджуються й інші відповідні програми, що пройшли передбачену процедуру схвалення з боку Міністерства освіти і науки України. Підготовка педагогічних кадрів здійснюється обласними інститутами післядипломної педагогічної освіти. Таким чином на сьогодні існують всі необхідні, зокрема і нормативні, умови для забезпечення впровадження викладання курсів духовно-морального спрямування на основі відповідного волевиявлення з боку батьків.

Важливо відзначити, що наявні результати досліджень засвідчують тісний взаємозв'язок виховання на основі релігійних цінностей з формуванням у людини високих моральних якостей та чеснот, відповідальної поведінки та здатності протистояти негативним впливам постмодерністського суспільства [4].

Говорячи про закордонний досвід викладання у державних загальноосвітніх навчальних закладах релігійноорієнтованих предметів, насамперед важливо зазначити, що традиції більшості демократичних країн засвідчують, що викладання основ релігійного світогляду та етики в системі світської освіти є цілком можливим. Так, у конституціях багатьох європейських країн, які декларують світськість держави та її нейтральність у справах релігії, принцип відокремлення освітніх закладів від релігійних організацій доповнюється гарантіями забезпечення прав батьків на виховання та навчання своїх дітей відповідно до власних переконань (наприклад, ст. 48 та 53 Конституції Польщі тощо). Принцип нейтральності держави в її ставленні до релігії у застосуванні до державних шкіл у традиції багатьох європейських країн не означає, що такі школи мусять повністю вилучити навчання релігії із своїх програм [5].

Латвія. Згідно зі ст. 99 Конституції Латвійської Республіки, держава відділена від церкви. Водночас церкви мають право викладати у школах Латвії християнське вчення, що фінансується державою. У державних школах і школах органів самоврядування християнське духовне вчення (віросповідання) може викладатися особам, які в письмовому вигляді виявили бажання освоїти його. Заява неповнолітньої особи про бажання освоїти християнське духовне вчення (віросповідання) подається за наявності письмової згоди батьків або опікунів. Якщо неповнолітня особа є молодшою 14 років, замість нього заяву подають батьки або опікуни цієї особи.

Християнське духовне вчення (віросповідання) викладають за затвердженою Міністерством освіти і науки Латвії навчальною програмою педагога євангелічно-лютеранської, католицької, православної, старообрядницької та баптистської конфесій, якщо у школі не менше 10 учнів бажають освоїти вчення відповідної християнської конфесії. Педагогів висуває керівництво конфесії і атестує Міністерство освіти і науки Латвії. Викладання християнського духовного вчення (віросповідання) і етики фінансується з державного бюджету.

У школах національних меншин, з урахуванням побажань учнів, їх батьків або опікунів, в установленому Міністерством освіти і науки Латвії порядку може викладатися й інше, характерне для відповідної національної меншини духовне вчення (віросповідання) [6].

Угорщина. Відповідно до ст. 6 Конституції Угорщини, церква є відділеною від держави. Водночас Основний Закон Угорщини (Конституція) відображає роль християнства – провідної конфесії в Угорщині, в усіх сферах життя країни, її вплив на соціально-політичну систему, побут, культуру і традиції.

Законодавство Угорщини також регулює питання релігійної освіти в школах та її фінансування за рахунок держави. Церкви мають право проводити у загальноосвітніх школах уроки релігії, однак учні не зобов'язані відвідувати такі заняття [7].

Російська Федерація. Попри те, що Конституція Російської Федерації визначає Росію як світську державу, з 2010 р. у її загальноосвітніх навчальних закладах за вибором учнів та їх батьків здійснюється викладання основ культури однієї з традиційних релігій (православ'я, ісламу, буддизму, іудаїзму). Здебільшого викладаються “Основи православної культури”, історії та основ культури основних світових релігій або основ етики [8].

Польща. Конституція Республіки Польща містить положення, що стосуються релігії, зокрема щодо релігійного навчання в школах (ст. 48). Ст. 53 Конституції

гарантує свободу совісті і релігії. Така свобода включає (розділ 2 ст. 53) і право батьків на забезпечення моральної і релігійної освіти і навчання їхніх дітей.

Поряд із Конституцією, основою всієї системи цивільного церковного права в Польщі є Закон “Про гарантії свободи совісті та віросповідання від 17.05.1989 р. У ст. 10 вказаного закону стверджується, що Республіка Польща є світською державою, яка зберігає нейтралітет у питаннях релігії і світогляду. Згідно зі ст. 16 цього ж закону, держава співпрацює з церквами та релігійними громадами у сфері збереження миру, у визначенні умов розвитку держави і викорінення нездорової обстановки в суспільстві.

Місце Римсько-католицької церкви в Польщі визначає Конкордат між державою та Апостольською Столицею, підписаний у 1993 р. і ратифікований 1998 р. Провідною ідеєю Конкордату є визнання права релігійної свободи кожної особистості і релігійних спільнот. У ньому також передбачено забезпечення добровільної участі у шкільному навчанні катехизму.

У 1990 р. відповідним наказом Уряду Республіки Польща до навчальних програм шкіл було повернуто релігійні заняття. Нині предмет “релігія” є обов’язковим у програмі польських шкіл. Згідно із Законом “Про систему освіти” 1991 р. та розпорядженням Міністра освіти у справах умов і форм навчання релігії у публічних школах від 14.04.1992 р. усі релігійні організації, що визнані законом, мають право проводити в школі навчання релігії в обсязі 2 годин на тиждень, якщо у класі є принаймні 7 учнів, які сповідують цю релігію. Бажання батьків, щоб їхні діти брали участь у релігійних курсах, може бути “заявлено найпростішим способом”. Якщо батьки (а в середній школі самі учні) не хочуть навчатися релігії, діти вибирають між трьома додатковими гуманітарними предметами, по одному з яких вони атестуються. Зокрема, як альтернатива, їм може бути запропонований курс етики. Якщо кількість дітей певної конфесії становить від трьох до семи, релігійні заняття повинні бути запропоновані школою разом із відповідною релігійною громадою. Якщо кількість дітей менше трьох осіб, релігійні заняття забезпечуються у відповідних церковних установах. У всіх випадках вчитель повинен мати викладацьку кваліфікацію відповідно до угоди між Міністром освіти, Єпископською конференцією і Польською єкуменічною радою [9, 10].

Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН). Ст. 4 Основного закону (Конституції) ФРН гарантує свободу віросповідання. У ФРН церква відокремлена від держави. Водночас, поняття “відокремлення” не заперечує можливості співпраці. Така співпраця можлива, якщо вона базується на принципах нейтралітету та взаємоповаги. Держава сповідує так званий принцип нейтралітету, який, згідно з визначенням Конституційного суду ФРН, полягає у тому, що держава є “родинним місцем усіх громадян”, незалежно від їх релігійних чи світоглядних переконань. В контексті Німеччини принцип “нейтралітету” потрібно розглядати не як принцип невтручання, а як принцип рівноцінного ставлення держави до усіх без винятку релігійних громад.

Ст. 7 Основного закону проголошує право на релігійну освіту. Відповідно до ст. 141 Основного закону ФРН, уроки релігії викладаються як звичайні дисципліни у всіх федеральних землях крім Берліна та Бремена (у Берліні викладання релігії здійснюється релігійними організаціями). Питання викладання релігії у школах належить до компетенції федеральних земель і вирішуються відповідно до угод, що заключаються між федеральними землями та релігійними спільнотами. При цьому береться до уваги число прихильників проведення таких занять, а також

затребуваність у їх проведенні і спроможність відповідної релігійної громади забезпечувати кваліфіковане викладання у багаторічній перспективі. Як правило, до 90% витрат, пов'язаних із викладанням релігії, покривається земельними властями. Водночас від релігійної громади очікується, що такі уроки проводитимуться у відповідності до принципів Основного закону щодо недоторканості та невід'ємності права третіх осіб на вільний вибір.

При цьому ст. 7 Основного закону передбачає право батьків знімати своїх дітей з реєстрації на відвідання уроків з релігії, а учні, які досягли 14-літнього віку, мають право робити це самостійно [11]. Таким учням замість релігії викладається етика [12].

Естонія. Ст. 40 Конституції Естонії встановлює, що в Естонії відсутня державна церква. Існує низка законів, які прямо чи опосередковано регламентують свободу віросповідання окремих осіб або груп людей, зокрема закони, що стосуються освіти. Естонське законодавство передбачає і забезпечує можливість організації релігійного навчання. Відповідно до ст. 4 (4) Закону "Про освіту", вивчення та викладання релігії в загальноосвітніх школах є добровільним та неконфесійним. Згідно із Законом "Про загальноосвітні школи та гімназії", сутністю релігійної освіти є те, що даний предмет є неконфесійним, і учні можуть відвідувати його добровільно (ст. 3(8)). Принципи та теми релігійних занять визначаються у навчальному плані, схваленому Міністерством освіти. Релігійні заняття в школі є предметом, в ході вивчення якого аналізуються точки зору та внесок різних релігій у розвиток людства.

Релігійна освіта в школі наразі є обов'язковою, якщо щонайменше п'ятнадцять учнів висловлюють бажання відвідувати такі заняття. При цьому батькам надається право приймати рішення про те, чи буде їх дитина відвідувати заняття з релігії. На рівні середньої школи учні приймають рішення з цього питання самостійно. Викладачі, які ведуть заняття з релігії, повинні мати як релігійну, так і педагогічну освіту [13].

Румунія. Держава дозволяє, але не нав'язує релігійне виховання в державних школах. Відповідно до ст. 32 Конституції та Закону України "Про релігійну свободу та загальний режим культів" № 486/2006, держава забезпечує свободу релігійної освіти, визнані в Румунії деномінації мають право викладати релігію в державних школах за наявності у них достатньої кількості прихильників даних релігійних спільнот. Відвідування предмету "релігія" на всіх рівнях освіти (початкова, загальна та вища) є добровільним. Для відмови від предмету учні повинні надати керівництву навчального закладу відповідне письмове звернення.

Педагогічний персонал, який викладає релігію в державних навчальних закладах, призначається за згодою відповідної деномінації [14, 15].

Великобританія. Характерною особливістю правової системи Великої Британії є відсутність кодифікації або офіційної систематизації права. У Сполученому Королівстві існують лише дві офіційно визнані церкви: Англійська в Англії та Пресвітерська в Шотландії. На території Уельсу та Північної Ірландії немає державних релігій.

В Англії, Уельсі і Шотландії всі школи в обов'язковому порядку викладають предмет, у якому дітей знайомлять з основними світовими релігіями. Відповідно до Акту про шкільні стандарти 1998 р., усі шкільні програми повинні містити релігійний компонент, виходячи з того, що викладання таких предметів формує у дітей моральні цінності. При цьому в курсі, відповідно до Закону "Про освіту"

1996 р., робиться акцент на християнство і терпимість до представників інших віросповідань. У державних школах учні повинні щодня брати участь у шкільній молитві. Водночас батьки можуть звільнити своїх дітей від вивчення релігійних предметів та від участі у шкільній молитві [16]. Існує можливість вивчення учнями за їх вибором інших віровчень: ісламу, іудаїзму, буддизму, індуїзму та сікхізму [17].

Іспанія. Ст. 27 Конституції Іспанії гарантує право батьків на вибір такої форми виховання своїх дітей, яка відповідає їх моральним та релігійним переконанням.

Відповідно до законодавства, релігійним організаціям, із якими Іспанською державою укладено угоду про співпрацю, надається можливість здійснювати релігійну освіту в державних і приватних школах за наявності відповідного бажання з боку учнів та їх батьків. Релігійна освіта є факультативною і здійснюється на всіх рівнях, починаючи з дошкільного, фахівцями, які відбираються світською адміністрацією з числа кандидатів, запропонованих керівними органами відповідних релігійних організацій. Такі викладачі є частиною викладацького складу відповідних освітніх установ.

Питання релігійної освіти регламентуються нормами як центрального (насамперед Королівський декрет 2438/1994 від 16.12.1994 р. та Королівський декрет 3/1995 від 13.01.1995 р.), так і місцевого законодавства, зокрема питання, що стосуються матеріального забезпечення викладачів релігії за рахунок місцевих комунальних бюджетів. Основні принципи і норми викладання католицької релігії закріплені в Угоді між Іспанською державою і Святим Престолом в області освіти і культури 1979 р. Відповідно, питання викладання інших релігійних вчень визначається в угодах про співпрацю між державою та релігійними спільнотами. Державні нормативні акти у сфері освіти містять посилання на такі угоди.

В якості альтернативи вивченню релігії учням дозволяється вивчати нерелігійні етичні предмети [18].

Бельгія. Відповідно до бельгійського законодавства, правомірність включення в шкільну програму філософських курсів, під якими розуміються як релігійні курси, так і викладання нерелігійної моралі, базується на ст. 18 і 26 Загальної декларації прав людини і ст. 29 – 30 Міжнародної конвенії про права дитини, якими гарантується право батьків на виховання своїх дітей відповідно до своїх переконань та цінностей. Право на релігійну освіту у школах чітко роз'яснюється в офіційному посібнику Міністерства освіти “Предмети моралі і релігії. Освітнє поле”.

Релігійна освіта у школах Бельгії відкрита для усіх релігій, офіційно визнаних бельгійським законодавством, в чому проявляється реалізація принципу відділення держави від церкви. Нині Бельгійською державою офіційно визнано шість релігійних віросповідань: католицизм, протестантизм, англіканство, православ'я, іудаїзм та іслам. Також офіційно визнаним є “лаїсіте” – нерелігійна філософська течія або атеїзм.

Ст. 24 Конституції Бельгії та Федеральний закон від 29.05.1959 р. (“Шкільний пакт”) передписують школам надавати учням можливість вибору між однією з визнаних релігій або світською етикою для обов'язкового вивчення в рамках шкільної програми в обсязі 2 годин на тиждень впродовж усього періоду навчання у школі з 6 до 18 років. Таким чином, уроки з вивчення основ зазначених вище релігій або світської етики містяться в обов'язковій шкільній програмі. Вибір здійснюється батьками, що повинні записати свою дитину на відповідні заняття на початку

навчального року. Таке право не обмежується ні конфесійною належністю батьків (наприклад, діти католиків мають право вивчати протестантизм і навпаки), ні кількістю бажаючих записатися на той чи інший предмет. Школа зобов'язана забезпечити відповідне викладання навіть для одного учня. Попри те, що учні отримують за такі уроки оцінки на загальних умовах, вони не можуть бути залишені на другий рік за наявності незадовільної оцінки з основ релігії.

Укладання програм уроків та контроль за їх здійсненням делеговані відповідним релігійним організаціям [19].

Італія. Ст. 19 Конституції Італії декларує, що “кожна людина має право вільно сповідувати свої релігійні вірування в будь-якій можливій формі, індивідуально чи спільно з іншими, пропагувати їх і здійснювати богослужіння в приватному порядку або публічно, за винятком обрядів, які суперечать добрим звичаям”. Ст. 3 (1) підтверджує, “що всі громадяни мають однакову суспільну гідність, є рівними перед законом незалежно від статі, раси, мови, релігії, політичних переконань, особистого і суспільного становища”.

Фундаментальні положення італійського церковного права містяться в Конституції і мають на меті, з одного боку, гарантувати свободу і рівність індивіда в релігійних питаннях, а з іншого – гарантувати систему співпраці між державою та релігійними деномінаціями. Ст. 8 (1) Конституції Італії стверджує, що “всі релігійні сповідання рівною мірою є вільними перед законом”. Спеціальне регулювання, проте, застосовується до Католицької церкви відповідно до ст. 7 Конституції Італії. Згідно з зазначеною статтею, між Італійською державою і Католицькою церквою у 1984 р. було укладено Угоду Вілла Мадама, за якою послідувала серія спеціальних угод, зокрема щодо католицької релігійної освіти в державних школах (1985 р.). Також відповідно до ст. 8 (3) Конституції Італії, були укладені угоди між Італійською державою і низкою інших релігійних спільнот. Таким чином в Італії немає загального закону, що застосовувався б до усіх релігійних громад в контексті їх можливої співпраці з державною системою освіти. Унаслідок цього у сфері релігійної освіти в державних школах існує чітка різниця між положеннями, що застосовуються до Католицької церкви, і тими, що застосовуються до інших деномінацій.

Угода Вілла Мадама передбачає, що в дитячих садках і початковій школі вивчення релігійної освіти триває дві години на тиждень, а в старших класах – одну годину на тиждень. Держава несе повну фінансову відповідальність за католицьку релігійну освіту у державних школах. При цьому щороку при наборі учнів або при закінченні середньої школи батьки повинні заявити, чи мають намір учні брати участь в уроках католицької освіти. Якщо вони від цього відмовляються, учні, відповідно до рішення Конституційного суду № 13 від 1991 р., можуть в цей час вивчати інші предмети або залишити шкільне приміщення.

Вчителів для здійснення релігійної освіти вибирає правлячий єпископ зі списку осіб, які мають відповідні сертифікати, що підтверджують їх кваліфікацію в теології і церковних дисциплінах, та успішно здали іспити. Єпископ надає відповідним особам письмове підтвердження щодо того, що вони підходять для викладання релігійних предметів. Якщо таке підтвердження відкликано, особа повинна припинити викладати католицьку релігію.

Програма для католицької релігійної освіти встановлюється угодою між Міністерством громадської освіти і головою італійської Єпископської конференції для кожного типу шкіл.

Шість деномінацій, які мають угоду з Італійською державою, також можуть направляти своїх вчителів у державні школи, якщо учні, їх батьки або шкільна адміністрація звернулися до них із проханням про надання уроків певної релігії. Організація таких уроків проводиться за згодою компетентних шкільних властей і представників деномінацій, у той час як фінансове навантаження щодо їх забезпечення покладається на деномінацію. Деномінації, які не уклали угоди з державою, не мають права направляти своїх представників у державні школи.

Участь учнів у заходах, що проводяться Католицькою церквою у державних школах, є добровільною [20].

Франція. Конституційні акти Франції встановлюють режим нейтральності держави щодо церкви. Відповідно до режиму позитивної нейтральності, закріпленого у Доктрині “*Franck laïcité*”, держава повинна гарантувати, що кожен має можливість відвідувати богослужіння своєї церкви і вивчати ту релігію, яку він вибрав.

Водночас, з 80-х рр. XX ст. релігія починає розглядатися не як антипод світського суспільства, а як його органічна складова, знання якої необхідне для розуміння життя людських спільнот. Внаслідок широкої публічної дискусії наприкінці 80-х – в першій половині 90-х рр. XX ст. з приводу доцільності присутності релігійної складової у державній школі, Франція нині знаходиться перед перспективою відновлення у традиційних католицьких кантонах історичної практики впливу церкви на освітньо-навчальний процес [21]. Важливо відзначити, що важливість викладання релігії розглядається і в контексті необхідності ознайомлення дітей з родин мігрантів із традиційною культурою Франції.

Водночас доцільно зазначити, що у Франції існує розгалужена система католицьких шкіл, діяльність яких підтримується державою, в яких діти можуть отримувати відповідне релігійне виховання [22].

Окрім того, місцеве право трьох департаментів на сході Франції (зокрема Ельзаса та Лотарінгії) зберігає релігійну освіту у державних початкових і середніх школах як частину загальної програми. Вчителі релігії оплачуються державою. Сім'ї вільні у вирішенні питання, чи треба їх дітям відвідувати релігійні уроки. Оцінки з релігійних дисциплін не враховуються при загальній оцінці знань учнів [23].

На основі проведеного аналізу вітчизняного та закордонного досвіду викладання релігійноорієнтованих предметів у загальноосвітніх навчальних закладах видається можливим зробити такі **висновки**:

1. Практика викладання релігійноорієнтованих предметів та предметів духовно-морального спрямування за вибором учнів та їх батьків є широко поширеною в європейських демократичних країнах, зокрема в тих, законодавство яких проголошує світськість держави та її відділення від релігії.

2. Традиції провідних демократичних країн засвідчують, що викладання основ християнського світогляду в системі світської освіти цілком можливе. Так, у конституціях деяких європейських країн, які декларують нейтральність держави у справах релігії, принцип відокремлення освітніх закладів від релігійних організацій доповнений виразними гарантіями батьківських прав на виховання та навчання дитини відповідно до власних переконань.

3. Однак здебільшого учням надається можливість обирати між релігійними курсами та вивчення світської етики, водночас вони зобов'язуються пройти один із таких предметів, які містяться в обов'язковій частині шкільної програми, чим досягається морально-етичне виховання підростаючого покоління.

4. В Україні є практично унікальна ситуація, коли у школах викладаються не основи певної релігії або релігієзнавство, але саме курси духовно-морального змісту, спрямовані не на ознайомлення з особливостями певної релігійної системи чи з різними релігіями (тобто інформаційного спрямування), але насамперед на досягнення виховного ефекту.

5. Унікальність України полягає і в тому, що програми предметів духовно-морального спрямування є не лише інтелектуальним здобутком представників якої-небудь однієї релігійної спільноти, але і результатом діяльності міжцерковних робочих груп, що дає змогу уникнути конфесійної заангажованості таких програм і зробити їх прийнятними для батьків, що належать до різних християнських традицій.

6. На основі вивчення вітчизняного та закордонного досвіду найоптимальнішою в умовах України для викладання предметів духовно-морального спрямування видається модель, закладена в Концептуальних засадах вивчення в загальноосвітніх навчальних закладах предметів духовно-морального спрямування 2006 року: учні обов'язково повинні пройти вивчення одного з альтернативних предметів духовно-морального спрямування, а конкретний предмет визначається за волевиявленням батьків, а у старшій школі – учнів. Такий підхід дає змогу забезпечити моральне виховання учнів, враховує поліконфесійність українського суспільства, забезпечує право батьків на забезпечення освіти та виховання своїх дітей відповідно до власних світоглядних переконань. Така концепція відповідає і практиці багатьох європейських демократичних країн.

7. З огляду на необхідність викладання курсів духовно-морального спрямування педагогами, здатними показати учням приклад високоморального життя, заслуговує на увагу практика багатьох закордонних країн щодо погодження кандидатур викладачів предметів релігійного спрямування із офіційними органами відповідної релігійної спільноти, до якої належить такий викладач. Впровадження в Україні цього правила дало б змогу релігійним організаціям рекомендувати керівництву шкіл своїх вірних, що мають педагогічну освіту, як потенційних викладачів курсів духовно-морального спрямування, а також більш широко задіяти релігійні спільноти у процесі підготовки таких викладачів, що сприяло б вирішенню проблеми нестачі викладачів зазначених курсів.

8. Зважаючи на викладене, вважаємо, що євроінтеграційному курсу України більш відповідає не вилучення предмету “Етика” з державного стандарту базової та повної загальної середньої освіти, а навпаки передбачення у державному стандарті можливості вивчення учнями від 1 до 11 класу предметів духовно-морального спрямування з наданням їм можливості вибору на альтернативній основі одного з варіантів: світська етика або релігійноорієнтовані курси (“Основи християнської етики” та інші). Водночас, враховуючи поліконфесійність українського суспільства, в межах християнського етичного вчення перевага має надаватися курсам, розробленим міжцерковними робочими групами.

Література

1. Про вивчення у навчальних закладах факультативних курсів з етики віри та релігієзнавства [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки України № 437 від 26.07.2005 р. — Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/laws/MON_437.doc.

2. Про вивчення етики у 2005/2006 навчальному році [Електронний ресурс] : лист Міністерства освіти і науки України № 1/9-436 від 18.08.2005 р. — Режим доступу : www.mon.gov.ua.

3. Рішення Колегії Міністерства освіти і науки України “Про концептуальні засади вивчення в загальноосвітніх навчальних закладах предметів духовно-морального спрямування” [Електронний ресурс] : затверджене протоколом № 8/1-2 від 29.06.2006 р. — Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/laws/29_06_06.doc.

4. Будник О. Дослідження коаліції громадських організацій “Роль релігійних цінностей у вихованні високоморальних громадян”: Пропозиції щодо забезпечення права на свободу віросповідання у сфері освіти [Електронний ресурс] / Будник О., Хоміч І., Васін М. [та ін.] — Режим доступу : http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1007%3A1&catid=38%3Apub&Itemid=65&lang=uk.

5. Палінчак М. Політика щодо релігійної освіти в школах: вітчизняна та зарубіжна практика [Електронний ресурс] / М. Палінчак. — Режим доступу : <http://www.social-science.com.ua/публікація/434>.

6. Щодо державно-конфесійних відносин у Латвійській Республіці // Лист Посольства України в Латвійській Республіці № 6129/12-600-365 від 20.03.2012 р. [Текст] // Архів автора.

7. Щодо досвіду Угорщини у сфері регулювання відносин між державою та церквою // Лист Посольства України в Угорщині № 61311/904-3-344 від 01.03.2012 р. [Текст] // Архів автора.

8. Писенко К. А. Уроки релігії в государственной школе – норма светского правового государства [Електронний ресурс] / К. А. Писенко. — Режим доступу : <http://www.mospat.ru/church-and-time/431>.

9. Досвід Республіки Польща у сфері врегулювання державно-церковних відносин // Лист Посольства України в Республіці Польща № 6137/12-904/3-746 від 28.03.2012 р. [Текст] // Архів автора.

10. Палінчак М. Політика щодо релігійної освіти в школах: вітчизняна та зарубіжна практика...

11. Інформаційна довідка щодо державно-церковних відносин у ФРН // Лист Посольства України у Федеративній Республіці Німеччина № 61212/12-600-592 від 02.04.2012 р. [Текст] // Архів автора.

12. Писенко К. А. Уроки релігії в государственной школе – норма светского правового государства...

13. Державно-церковні відносини в Естонській Республіці. Довідка // Лист Посольства України в Естонській Республіці № 6126/12-904/3-232 від 14.03.2012 р. [Текст] // Архів автора.

14. Досвід Румунії у сфері регулювання державно-церковних відносин // Лист Посольства України в Румунії № 6138/12-130-454 від 06.03.2012 р. [Текст] // Архів автора.

15. Палінчак М. Політика щодо релігійної освіти в школах: вітчизняна та зарубіжна практика...

16. Інформаційна довідка про досвід Великої Британії у сфері регулювання державно-церковних відносин // Лист Посольства України у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії № 6124/12-117-252 від 02.03.2012 р. [Текст] // Архів автора.

17. Писенко К.А. Уроки религии в государственной школе – норма светского правового государства...

18. Там же.

19. Там же.

20. Держава і церква в Італії // Лист Посольства України в Італії № 6128/630-130-318 від 13.03.2012 р. [Текст] // Архів автора.

21. Здіорук С. Розмежування і взаємодія духовної та світської систем освіти в секулярному суспільстві: вітчизняна та європейська практики [Електронний ресурс] / Здіорук С. — Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/20.htm>.

22. Писенко К. А. Уроки религии в государственной школе – норма светского правового государства...

23. Довідка щодо державно-конфесійних відносин у Франції // Лист Посольства України у Франції № 61215/12-700-353 від 16.03.2012 р. [Текст] // Архів автора.

Yu. Reshetnikov

TEACHING OF SPIRITUALLY-MORAL ORIENTED COURSES AT STATE SCHOOL: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

The analysis of the normative providing and status of spiritually-moral oriented courses in Ukraine and abroad is conducted. On the basis of study of Ukrainian and foreign experience of introduction and realization of teaching of such courses the conclusions and recommendations are given that can be taken into account in the process of harmonization of state-confessional relations and reformation of the system of education in Ukraine.

Key words: spiritually-moral oriented courses, religiously oriented courses, state schools.

УДК 332.135(061ЄС)

О. Решота

СТАНОВЛЕННЯ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПЕРЕДУМОВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Досліджено особливості становлення внутрішнього ринку Європейського Союзу у історичному аспекті. Особливу увагу приділено поетапному розгляду та аналізу європейської економічної інтеграції.

Ключові слова: європейська інтеграція, Європейський Союз, внутрішній ринок, історичні етапи становлення внутрішнього ринку.

Європейський Союз (далі – ЄС) становить унікальне об'єднання європейських демократичних держав із метою політичного, економічного та правового співробітництва. Важливими передумовами створення на формування Європейського Союзу стали: потреба миру та безпеки в Європі, відновлення економічної та політичної могутності Європи на міжнародній арені, покращення економічного добробуту населення держав-членів ЄС. Головною економічною метою створення ЄС стало становлення єдиного європейського внутрішнього ринку для забезпечення вільного руху товарів, осіб, послуг та капіталу.

Актуальність запропонованої теми полягає у необхідності розгляду та поетапного аналізу становлення внутрішнього ринку Європейського Союзу задля ефективного здійснення реформування вітчизняної економічної, політичної й правової системи та глибокого переосмислення міжнародних інтеграційних процесів й специфіки реалізації сучасних економічних реформ. Тому проблеми становлення та розвитку внутрішнього ринку ЄС становлять значний інтерес у контексті подальшої інтеграції України до європейських структур.

Метою запропонованої статті є здійснення поетапного аналізу становлення єдиного внутрішнього ринку ЄС та окреслення оптимальних шляхів реформування економічної та управлінської сфери в Україні.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких завдань: проаналізувати основні етапи становлення внутрішнього ринку ЄС; визначити особливості функціонування внутрішнього ринку на кожному етапі розвитку; окреслити основні закономірності функціонування єдиного європейського ринку.

Питання становлення та функціонування внутрішнього ринку Європейського Союзу розглядали вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: О. Буторина, Ю. Гаряча, І. Грицяк, О. Киричук, В. Кривцова, Г. Луцишин, А. Петров, С. Федонюк та інші. Однак проблеми становлення та функціонування внутрішнього ринку ЄС потребують подальших ґрунтовних досліджень.

Формування європейського внутрішнього ринку відбувається у другій половині 40-х рр. XX ст. із прагнення західноєвропейських держав до відновлення колишньої позиції у світі та здійснення перших спроб економічної інтеграції.

Перший етап становлення європейського внутрішнього ринку характеризується підписанням у 1951 р. Договору про Європейське Співтовариство вугілля та сталі (далі – ЄСВС) на основі плану міністра закордонних справ Франції Р. Шумана про передачу вугледобувної та металургійної галузі Франції та Німеччини під спільне наддержавне управління в рамках організації, відкритої для

участі інших європейських країн. Утворення ЄСВС як першого секторного співтовариства стало основою подальших інтеграційних процесів та першим кроком до створення Європейської Федерації. Державами-засновниками ЄСВС були Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Франція, Німеччина та Італія. ЄСВС створило інфраструктуру для поширення інтеграції на інші галузі господарства, поставивши за мету забезпечення швидкого і зрівноваженого економічного розвитку, збільшення зайнятості та підвищення рівня життя громадян країн-учасниць [1].

Основні цілі ЄСВС полягали у: створенні спільного ринку сировини і продукції вугільної промисловості та металургії; створенні однакових умов доступу до вугільної та металургійної продукції для споживачів із країн спільного ринку; забезпеченні регулярного постачання у необхідній кількості відповідної сировини та продукції; розвитку виробництва за умов раціональної експлуатації сировинних запасів; підтримці розвитку міжнародного обміну та модернізації продукції; протидії проявам протекціонізму щодо промислових підприємств чи галузей.

Договір про ЄСВС передбачав необхідність у межах держав-членів згаданого вище співтовариства сформувати спільний ринок вугілля, заліза та сталі шляхом поступового зниження мит та зняття кількісних обмежень, спрощення адміністративних приписів щодо вільного обігу відповідних товарів, встановлення єдиних транспортних тарифів на сировину та продукцію вугільної промисловості і металургії; введення єдиних транспортних тарифів, запровадження єдиних цін у галузі індустрії, встановлення контролю за монополіями, введення заборони дискримінацій та субвенцій.

Результатами діяльності ЄСВС були: модернізація вугільно-металургійного сектора у країнах-членах; підвищення рентабельності у цій сфері завдяки реорганізації чи ліквідації збиткових підприємств; концентрація виробництва з утворенням великих підприємств; впровадження новітніх технологій, розгортання дослідно-конструкторської діяльності; отримання переваг масштабів виробництва.

Процес утворення спільного ринку вугілля і сталі відбувався поетапно: лютий 1953 р. – об'єднання ринків вугілля, залізних руд та металолому; травень 1953 р. – спільного ринку сталі; серпень 1954 р. – ринку спеціальних сталей. Загалом перехідний етап завершився 9 лютого 1958 р. Європейське Співтовариство вугілля і сталі виступило першим ринком, що включав території декількох держав, де було знято обмеження у торгівлі вугіллям і сталлю, а також запроваджено єдині ціни на продукцію металургійного виробництва. Ефективність діяльності ЄСВС була передумовою створення подібних структур на території Європи.

Другий етап становлення європейського внутрішнього ринку відбувся у 1957 р. із підписанням Римських Договорів між Бельгією, Нідерландами, Францією, Люксембургом, Німеччиною та Італією, якими утворено Європейське Економічне Співтовариство (далі – ЄЕС, Співтовариства) та Європейське співтовариство атомної енергії. Створення ЄЕС передбачало ліквідацію торговельних бар'єрів, утворення та розвиток спільного ринку, економічного та валютного союзу, забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку країн-членів, використання потенційних переваг масштабу виробництва і порівняльної переваги різних територіальних сегментів континенту у торговельних процесах, створення спільного ринку з гарантіями вільного руху осіб, послуг та капіталу, заснованого на координації та гармонізації секторних політик.

Договір про Європейське Економічне Співтовариство визначає спільний ринок як економічний простір без внутрішніх кордонів, у межах якого всі види

товарів, а також особи, послуги і капітал вільно пересуваються за умови встановлення єдиних для всіх держав-членів правил заборони дискримінаційних дій.

У ст. 7 Договору про створення Європейського Економічного Співтовариства передбачалось створення спільного ринку протягом дванадцятирічного перехідного періоду, поділеного своєю чергою на три етапи тривалістю у чотири роки. Відповідно до ст. 2 Договору про створення Європейського Економічного Співтовариства 1957 р., завданням ЄЕС, через створення спільного ринку та прогресивного зближення економічної політики держав-членів, є: сприяння гармонійному розвитку економічної діяльності; підвищення стабільності та рівня життя; встановлення більш тісних відносин між державами-членами [2].

Для досягнення цієї мети діяльність держав-членів мала спрямовуватися на: скасування між ними митних зборів та кількісних обмежень при експорті та імпорті товарів, а також інших заходів еквівалентного характеру; встановлення спільного митного тарифу та спільної комерційної політики з третіми країнами; усунення між державами-членами перешкод для вільного руху осіб, послуг та капіталу; прийняття спільної політики у сфері сільського господарства та транспорту; зближення законодавства держав-членів із метою належного функціонування спільного ринку; створення асоціації з третіми країнами для збільшення обсягів торгівлі та сприяння спільному економічному та соціальному розвитку; встановлення основ вільної конкуренції на території Співтовариства (охорона рис ринку); створення системи взаємодії і встановлення основ координації господарської політики країнами-членами (врахування локальних чинників); утворення Європейського соціального фонду (далі – ЄСФ), завданням якого було створення сприятливих умов для зростання зайнятості і покращення умов життя людей у Співтоваристві (соціальна орієнтація ринку); створення Європейського інвестиційного банку з метою фінансування різних господарських заходів у країнах-членах (фінансова база); створення умов для розвитку дружніх відносин із давніми колоніями з метою збільшення торговельного обороту і спільного впливу на пришвидшення їх господарського та соціального розвитку (стабільність постачання, забезпечення ринку збуту).

Становлення спільного ринку відбувалось із запровадження митних знижок у межах Співтовариства та усунення перешкод у торгівлі, уніфікації норм регуляції ринку сільськогосподарської продукції, заміни внутрішньодержавних норм на загальноєвропейські, ліквідації кількісних обмежень у торгівлі, редукції мит у внутрішньому обороті й упровадженні спільного зовнішнього тарифу. У липні 1968 р. відбувається утворення митного союзу, що характеризується усуненням митних зборів між державами-членами та заснуванням єдиного зовнішнього тарифу, заборонаю кількісних обмежень (квот) та заходів еквівалентного типу з метою повного забезпечення вільного руху товарів, забезпечення вільного руху осіб, особливо найманих працівників, послуг та капіталу.

Відбувалось поступове впровадження спільної сільськогосподарської політики через організацію окремих ринків сільськогосподарської продукції та створення системи гарантування доходів виробникам цього сектора економіки.

У 1970 р. відбувається уніфікація спільної торговельної політики Європейського Економічного Співтовариства щодо третіх держав. Вона охоплює встановлення спільного митного тарифу, укладення митних і торговельних угод, уніфікацію інструментів експортної політики та охоронних засобів. Органом, уповноваженим щодо реалізації спільної торговельної політики, є Європейська

комісія, котра вирішує від імені країн-членів торговельні угоди і конвенції, але у рамках Генеральної угоди з тарифів і торгівлі Світової організації торгівлі (далі – ГАТТ СОТ).

На основі підписання Конвенції про деякі спільні інститути було утворено Європейський Парламент та Європейський Суд. Утворено спільні виконавчі органи ЄСВС, ЄЕС та Євроатому – Європейську Комісію та Раду Міністрів. Також був створений Єдиний бюджет Спільнот.

У 70-х рр. XX ст. запроваджено валютне співробітництво, що стало першим кроком до утворення економічного та валютного союзу та передбачало запровадження низки економічних новацій. У 1973 р. для стабілізації спільного ринку було запроваджено валютний механізм регулювання коливання національних валют країн-членів та фінансовий інститут – Європейський фонд валютної співпраці. Водночас відбувається перший етап розширення Європейські Спільноти вступом до неї нових держав-членів: Великої Британії, Данії та Ірландії. Як наслідок боротьби із світовою економічною кризою у 1979 р. було утворено Європейську валютну систему (далі – ЄВС) та впроваджено європейську валютну одиницю – екю, а також механізм обміну та інтервенції у сфері валютних курсів, механізми кредитування, що стосуються центральних банків країн-учасниць системи тощо [3].

Складність процесів формування спільного європейського ринку спричинила невиконання значної кількості завдань: не було суттєвого зменшення заходів еквівалентного типу стосовно кількісних обмежень (національні технічні правила для продуктів, кількість яких зростала поряд із економічними складнощами); на практиці положення національного законодавства держав-членів, які стосувалися надання послуг, суттєво відрізнялись; свобода торгівлі товарами та послугами була також обмежена подальшою антиконкурентною практикою, що нав'язувалася державними органами влади (монопольне виробництво, надання державної допомоги).

Європейське Економічне Співтовариство не змогло подолати всі перешкоди на шляху створення спільного ринку через складну процедуру гармонізації законодавства держав-членів, оскільки неліквідовані бар'єри у торгівлі свідчили про збереження кордонів та здійснення бюрократичних формальностей, перевірки осіб та товарів на внутрішніх митницях, існування непрямих податків за дуже різними ставками, що спричиняло транскордонні формальності.

Для третього етапу становлення європейського спільного ринку характерні пошуки шляхів вирішення проблем становлення внутрішнього ринку, що полягали у: стрімкому зростанні цін на нафту на світових ринках і кризі світової фінансової системи; діючих національних важелях управління, невисокому рівні уніфікації, що спричиняло труднощі при вільній реалізації торгівлі деякими товарами; відмінних нормах регуляції, що стримували розвиток послуг; диференціації умов організації зайнятості, що спричиняла до обмеження руху людських ресурсів; подальшому застосуванні інструментів протекціонізму; обмеженні економічної свободи суб'єктів господарської діяльності.

Складність утворення спільного ринку спричинила виникнення нової європейської ініціативи, актуалізації неконкретного цільового поняття європейської політики, скерованої на утворення економічного й монетарного союзу та потребу нового договору, метою якого було створення Європейського Союзу. У 1981 р. проект договору був запропонований міністрами закордонних справ Німеччини Х.-Д. Геншером та Італії Е. Коломбо. На Штутгартському саміті у 1983 р. відбулось

підписання “Урочистої декларації про Європейський Союз” та формування пакету реформ для вирішення низки структурних проблем, що обтяжували Згадано співтовариство, наприклад джерела фінансування, реформа ринку сільськогосподарської продукції тощо. У 1984 р. Європейський Парламент прийняв проєкт угоди про утворення Європейського Союзу, опрацьованого інституційною комісією під керівництвом А. Спінеллі [4].

З метою остаточного формування європейського внутрішнього ринку Європейська Комісія прийняла Білу книгу про “Завершення формування внутрішнього ринку”, що була затверджена Європейською Радою у червні 1985 р. у Мілані. Біла книга – це документ, що інвентаризує фізичні, технічні та фінансові обмеження і бар’єри, які утруднюють об’єднання національних ринків.

У документі містились більшість законодавчих актів щодо остаточного формування внутрішнього ринку, що згруповані за трьома головними цілями: усунення фізичних кордонів шляхом скасування перевірок осіб та товарів під час перетину внутрішніх кордонів; усунення технічних кордонів, а саме знищення бар’єрів, що існували в національних правилах щодо товарів та послуг шляхом гармонізації або взаємного визнання; усунення податкових кордонів, а саме подолання перешкод, викликаних відмінностями у сфері непрямого оподаткування шляхом гармонізації або зближення ставок податку на додану вартість та акцизних зборів.

Основним принципом Білої книги була зміна курсу від інституційної до функціональної гармонізації права в рамках єдиного ринку. Основою координації стало взаємне визнання норм або ж використання нових підходів до технічної гармонізації і нормалізації. Документ передбачав директивне окреслення Європейською Радою лише базових, у загальних рисах сформульованих вимог щодо охорони споживачів, навколишнього середовища, безпеки, здоров’я та затвердження технічних деталей у так званих європейських нормах. Біла книга, разом із підготовленими доповідями спеціальних комітетів, стала основою для підписання у 1986 р. державами-членами ЄС та ратифікації у 1987 р. Єдиного європейського акту (далі – ЄЄА), яким закріплювалася методологія Білої книги стосовно гармонізації законодавства держав-членів та вносилися зміни до Договору про ЄЕС.

Мета прийняття ЄЄА полягала у: інкорпорації концепції внутрішнього ринку, визначеної у Білій книзі, відповідно до якої внутрішній ринок визначався як “простір без внутрішніх кордонів, у межах якого гарантується вільне пересування товарів, осіб, послуг та капіталу” та встановленні граничного терміну його створення – 31 грудня 1992 р.; встановленні спрощеної процедури прийняття рішень (кваліфікованою більшістю членів Ради) з питань, що безпосередньо впливали на функціонування внутрішнього ринку, а саме: зміни до спільного митного тарифу; вільного руху послуг; вільного руху капіталу; зближення національного законодавства.

Серед окремих цілей, що відображені в цьому документі, найважливішими є: забезпечення тіснішого співробітництва між європейськими регіонами і подолання існуючих між ними диспропорцій; вдосконалення соціальної політики; посилення фінансового співробітництва; запровадження норм охорони навколишнього середовища, а також норм науково-дослідної і дослідно-конструкторської роботи.

Виконавчі органи співтовариств повинні були докласти великих зусиль і провести значну роботу для гармонізації права країн-членів, а також з метою ліквідації ще існуючих бар’єрів. Найзначнішими з них вважають: затримки на

кордонах через митні процедури й інші адміністративні бар'єри, що спричинюють додаткові операційні витрати підприємств; відмінності у технічних нормах та правилах між різними країнами, що мали негативний вплив на підприємств; відмінності в оподаткуванні, акцизних ставках, що вигідно вирізняє підприємства одних країн у порівнянні з іншими: обмеження у доступі до публічних ринків інших країн-членів ЄС; обмеження свободи трансакцій послуг на території інших країн Співтовариств тощо.

У 1987 р. Європейська Комісія запропонувала документ, так званий "Перший пакет Делора", де передбачалось значне збільшення власних засобів Співтовариств за рахунок створення нових джерел доходів; подвоєння структурного фонду; редукції витрат на ринку сільськогосподарських продуктів шляхом зниження цін при перевиробництві.

У 1988 р. відбувся саміт у Брюсселі, основними здобутками якого були: визначення меж фінансових можливостей; диспропорції у сфері фінансової регуляції аграрного ринку; відмінності у розвитку між регіонами Співтовариства; визначення обмеження суми видатків до 1992 р. та упровадження додатковою джерела доходів (безпосередні виплати країн-членів залежно від величини їх валового національного продукту (далі – ВВП); встановлення річної норми зростання сільськогосподарського фонду на рівні 74 % від показника річного зростання ВВП, додаткове запровадження "сільськогосподарських стабілізаторів" тощо, запровадження підтримки розвитку і структурних перетворень у регіонах із порівняно низьким рівнем розвитку, у яких валовий продукт у перерахунку на одного мешканця становив менше ніж 75 % від середнього у Співтоваристві.

Внутрішній ринок Європейського Союзу отримав завдяки Брюссельському саміту та Єдиному європейському актову унійний вимір через поступову реалізацію основної цілі ЄСА щодо утворення до 31 грудня 1992 р. спільного внутрішнього ринку, а саме простору без внутрішніх кордонів із вільним рухом товарів, послуг, капіталів та людського ресурсу.

До 1992 р. більшість визначених завдань було виконано, зокрема прийнято понад 90 % законодавчих актів, передбачених у Білій книзі, переважно завдяки запровадженню спрощеної системи прийняття рішень (кваліфікована більшість), а саме: повна лібералізація руху капіталу; відміна всіх перевірок товарів на внутрішніх кордонах; значний прогрес у практичних питаннях забезпечення свободи підприємницької діяльності та свободи надання послуг. Однак, незважаючи на такий значний прогрес, було декілька суттєвих питань, яких не вдалося вирішити, а саме: не було прийнято майже 10 % законодавчих актів, серед яких були такі важливі, як повна лібералізація транспортних послуг та податкова гармонізація; не були враховані деякі пропозиції, яких не було у Білій книзі 1985 р. Ці пропозиції додалися пізніше і вважалися важливими для завершення формування внутрішнього ринку, а саме: лібералізація таких сфер послуг, що надаються населенню: телекомунікації, електроенергія, газ, поштові послуги; заснування транс'європейських мереж; транспозиція законодавства: значна частина ухвалених директив, які були основою законодавства з питань внутрішнього ринку, не була транспонована у національне законодавство держав-членів; реалізація актів, які були належно транспоновані відповідно до графіку, однак застосовувалися національними органами управління держав-членів недостатньо або внаслідок неврахування цих положень в адміністративній практиці та внаслідок їх різної інтерпретації країнами [5, 6].

Четвертий етап становлення європейського внутрішнього ринку відбувся у результаті підписання Договору про створення Європейського Союзу у місті Маастрихт у 1992 р. Метою угоди було створення підстав для перетворення Європейських Співтовариств у Європейський Союз завдяки узгодженню положень щодо реалізації економічної і валютної політики з положеннями договору про утворення Європейського Економічного Співтовариства (Європейське Економічне Співтовариство змінило назву на Європейське Співтовариство, а Договір про утворення ЄЕС – на Договір про створення Європейського Союзу).

Договір про створення Європейського Союзу (далі – ДЄС) регулював питання політичного співробітництва країн-членів, проблем здійснення правосуддя і внутрішніх справ.

Основними здобутками ДЄС є: окреслення меж економічного і валютного союзу, створення конституційних та інституційних умов його реалізації та затвердження плану впровадження; запровадження правових засад спільної політики безпеки й зовнішніх відносин – надання нового виміру європейській закордонній політиці; розширення сфери впливу ЄС на нові сектори: промисловість, транс'європейські мережі, охорона споживача, освіта, професійна освіта і молодь, охорона здоров'я і культури, а також доповнення вже існуючих положень у сфері соціальної політики й охорони навколишнього середовища; інтенсифікація співпраці у галузі внутрішньої політики; зміцнення позицій Європейського Парламенту щодо Ради Європейського Союзу; запровадження громадянства Європейського Союзу.

Неможливість остаточної реалізації внутрішнього ринку до 1992 р., передбаченої у Єдиному європейському акті, відбулась через недостатню транспозицію європейських норм до права окремих країн та неможливістю подолання проблем щодо уніфікації фіскальних рішень, забезпечення вільного руху осіб, гармонізації прав спілок, трансферу нових технологій, лібералізації в наданні послуг, урегулювання питань публічних замовлень, охорони інтелектуальної та промислової власності. Внаслідок цього у травні 1996 р. Комісія опрацювала проект SLIM, метою якого було спрощення законодавства на території внутрішнього ринку за допомогою систематичної верифікації існуючого правового поля Співтовариства.

У 1992 р. підписанням Радою документу про створення Європейського економічного простору було утворено єдиний ринковий простір, що передбачав дію базових засад функціонування спільного ринку на всій території Західної Європи за винятком Швейцарії (а до 1995 р. – і Ліхтенштейну) а саме: свободу руху товарів, послуг, осіб, капіталу, проведення спільної структурної політики та заснування спільних інституцій.

Економічні та соціальні зміни та пострадянському просторі та бажання нових країн стати членами ЄС сприяли розробці стратегії ЄС щодо майбутнього розширення та підписання у 1997 р. Амстердамського договору, в якому йшлося про вдосконалення системи інституцій, наближення ЄС до громадян та надання ЄС ширших функцій у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Європейською Комісією у 1997 р. було подано "План дій – 2000" (Пакет Сантера) – стратегію зміцнення ЄС перед розширенням, основною метою якої було вирішення проблем: розширення ЄС на схід; регулювання системи фінансування; реформи структурних фондів та сільськогосподарської політики [7].

Документ, прийнятий Радою ЄС у 1999 р., окреслив стратегію зміцнення ЄС, зросту конкурентоспроможності й зайнятості, модернізації ключових секторних політик та розширення ЄС до кордонів Білорусі, України і Молдови.

Підписаний у 2001 р. Ніщський договір та прийнята Європейською Радою Декларація про майбутнє ЄС сприяла подальшому проведенню реформ інституційного й конституційного устрою ЄС та створенню Європейського Конвенту – тимчасового міжурядового органу для підготовки проекту Конституційного Договору ЄС.

Утворення економічного та монетарного союзу є завершальним етапом становлення внутрішнього ринку ЄС, характерною ознакою якого є запровадження спільної валюти, єдиної кредитно-грошової та валютної політики. Валютна інтеграція припускає досить високий рівень зрілості економічного союзу та чітку координацію й уніфікацію митної, фіскальної, бюджетної, соціальної, аграрної, промислової політик, що зумовлено необхідністю тісних економічних і валютних інтеграційних процесів.

Становлення та розвиток Економічного та монетарного союзу (далі – ЕМС) відбувається упродовж трьох етапів.

Перший етап – підготовчий (з 1 липня 1990 р. до 1 січня 1993 р.). Основні характеристики: повна лібералізація переміщення капіталів усередині ЄС; посилення співробітництва між національними Центральними банками; свобода безготівкових розрахунків; розробка заходів щодо зближення основних макроекономічних параметрів країн-членів; лібералізація фінансових послуг.

Другий етап – організаційний (з 1 січня 1994 р. до 31 грудня 1998 р.). Характеристики: забезпечення незалежності національних центральних банків від своїх урядів і припинення фінансування ними державних бюджетів; створення єдиної системи центральних банків (далі – ЄСЦБ) на чолі з Європейським центральним банком (далі – ЄЦБ); необхідність забезпечення конвергенції (зменшення розриву між показниками економічного розвитку країн) економічної політики держав-членів відповідно до встановлених Маастрихтським договором критеріїв конвергенції. Критерії конвергенції для вступу до ЕМС: 1) цінова стабільність (щорічне зростання Гармонізованого Індексу Споживчих Цін (далі – ГІСЦ) в євросоні не повинно перевищувати більш ніж на 1,5 процентних пункти показники трьох країн із найменшим рівнем інфляції); 2) кредитна стабільність (середня номінальна довготермінова ставка відсотка не повинна перевищувати більш ніж на 2 процентних пункти показників трьох країн із найменшим показником); 3) валютна стабільність (участь у Європейській монетарній системі на умовах механізму обмінного курсу (далі – МОК-II) й незмінність валютного курсу протягом не менше 2 років); 4) бюджетна стабільність (бюджетний дефіцит не повинен перевищувати 3 % валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) за ринковими цінами); 5) стабільність платіжного балансу (державний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП. Винятки передбачені лише для випадків тимчасових надмірних дефіцитів та випадків скорочення надмірних дефіцитів і величини боргу “задовільними” темпами; створення організаційної структури ЕМС: ЄСЦБ, Європейський інвестиційний банк (далі – ЄІБ), Європейський фонд регіонального розвитку (далі – ЄФРР), Європейський сільськогосподарський фонд керівництва та гарантій (далі – ЄСФСГ), Європейський соціальний фонд (далі – ЄСФ); утворення Валютного комітету (згодом перейменованого на Економічний і фінансовий комітет (далі – ЕКОФІН), як дорадчого органу для підготовки роботи Ради ЄС. Основні завдання Комітету: здійснення нагляду за економічною та фінансовою ситуацією в країнах ЄС; звітування перед Радою та Комісією щодо фінансових відносин з третіми країнами та міжнародними організаціями; контроль обмінного курсу та

участь у процедурі прийняття рішень відносно механізму обмінного курсу ЕМС; надання інформації Раді ЄС і Європейській Комісії щодо ситуації у валютній і фінансовій сферах всіх країн-членів і ЄС; проведення консультацій щодо валютно-фінансових питань.

Третій етап – заключний (з 1 січня 1999 р. до липня 2002 р.). Основні характеристики: забезпечення фіксованих паритетів валют країн-учасниць ЕМС та їхніх обмінних курсів стосовно євро; використання євро як законного платіжного засобу для проведення кредитно-грошової й валютної політики; використання євро для емісії державних цінних паперів [8].

З 1 січня 2002 р. євро вступає у вільний обіг на всій території ЄС як наявна валюта. До 1 липня 2002 р. поряд з євро були в обігу й інші національні валюти, а на сьогодні євро є єдиним законним платіжним засобом у рамках ЕМС.

Основними проблемами при поетапній реалізації Економічного та валютного союзу ЄС були: різний рівень готовності країн до валютної інтеграції; економічна слабкість та нестабільність країн; недосконалість правових основ переходу до єдиної валюти; неврегульованість відносин між євро й національними валютами країн, що не беруть участь у монетарному союзі; неможливість виконання критеріїв конвергенції країнами-членами.

Починаючи із реалізації третього етапу запровадження Економічного та монетарного союзу, кожна країна-учасниця ЕМС почала розглядати свою економічну політику як предмет спільного інтересу Європейського Союзу загалом. Для гармонізації економічної політики країн-учасниць ЕМС Радою ЄС на Амстердамській сесії у 1997 р. прийнято Пакт стабільності й росту, де зафіксовано основні функції Ради ЄС щодо регулювання економічних політик, а саме: визначення напрямків економічної політики країн; спостереження за реалізацією економічних політик; координація економічних курсів країн та рекомендації щодо усунення відхилень; можливість накладання санкцій та визначення їх розміру тощо.

Із метою регулювання платіжних відносин запроваджено механізм обмінного курсу (МОК-II) – інструмент валютної політики, що полягає у обмеженні коливання двосторонніх курсів обміну країн-членів ЄС із метою зменшення коливань обмінного курсу та досягнення монетарної стабільності ЄС. Механізм обмінного курсу ґрунтується на моделі “осі й спиць у колесі”, де розрахунковою одиницею та центральною валютою є євро, а валюти країн-претендентів пов’язуються з євро на двосторонній основі. ЄЦБ виконує функції координації валютної політики ЄС та керівництва МОК-II. Участь у МОК-II є добровільною для країн-членів ЄС.

На основі доповіді Європейської Комісії у березні 1998 р. про відповідність країн-членів Маастрихтським критеріям конвергенції було визначено країни-учасниця Економічного й монетарного союзу: Німеччина, Франція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Ірландія, Люксембург, Іспанія, Португалія, Австрія, Фінляндія (1999 р.); Греція (2002 р.); Словенія (2007 р.); Мальта та Кіпр (2008 р.); Словаччина (2009 р.); Естонія (2011 р.)

Отже, таким чином, становлення та формування внутрішнього ринку Європейського Союзу відбувалось при досягненні кожної наступної форми міжнародної економічної інтеграції і характеризувалось запровадженням нових законодавчих ініціатив щодо регулювання економіко-політичних питань та жорстких економічних регуляторів із метою досягнення стабільності єдиного внутрішнього ринку. Особливості становлення та функціонування єдиного

внутрішнього ринку ЄС є багатоаспектним явищем, потребує комплексного підходу та подальших ґрунтовних досліджень.

Література

1. Гаряча Ю. П. Правові засади внутрішнього ринку Європейського Союзу [Текст] / Ю. П. Гаряча // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2009. — № 1(10). — С. 275—279.
2. Грицяк І. А. Правова та інституційна системи Європейського Союзу [Текст] / І. А. Грицяк ; за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — 200 с.
3. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] / І. А. Грицяк. — К. : К.І.С., 2006. — 398 с.
4. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития [Текст] / под ред. О. В. Буториной [и др.]. — М. : Здиториал УРСС, 2001. — С. 80.
5. Киричук О. С. Інституційні основи Європейського Союзу [Текст] : кур. лекц. для слух. спец. “Публічне адміністрування” / О. Киричук. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 52 с.
6. Кривцова В. М. Теорії та стратегії європейської інтеграції [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. — К. : Вид-во “Міленіум”, 2009. — 142 с.
7. Луцишин Г. Європейські інтеграційні процеси: формування єдиного ринку [Текст] / Г. І. Луцишин, С. Федонюк. — Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2004. — 200 с.
8. Право Європейського Союзу [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. А. Петрова. — 3-тє вид., змін. і доп. — К. : Істина, 2010. — С. 8—15; 318—326.

O. Reshota

FORMATION OF THE EUROPEAN UNION'S INTERNAL MARKET: PRECONDITIONS AND PECULIARITIES

The peculiarities of the European Union's internal market in historical aspect are investigated in the article. Special attention is paid to the staged consideration and analysis of European economic integration.

Key words: European integration, European Union, internal market, historical stages of internal market development.

УДК 35:321(477)

Б. Шевчук

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розглянуто зміст європейських принципів належного врядування та важливість їх врахування в управлінській практиці в Україні, зокрема під час проведення реформи системи органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: європейські принципи належного врядування, адміністративна реформа, державне управління, виконавча влада, система центральних органів виконавчої влади.

На сучасному етапі розвитку Української держави удосконалення державного управління та проведення в Україні адміністративної реформи передбачає врахування основних європейських принципів належного врядування. Ефективному запровадженню в Україні європейських принципів належного врядування сприятиме системне реформування виконавчої влади, яка є неефективною, зараженою корупцією, внутрішньо суперечлива і закрита від суспільства.

Перші кроки щодо реформування системи центральних органів виконавчої влади, згідно з Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 09.12.2010 р., дають підстави очікувати позитивних результатів.

Питання змісту європейської концепції належного врядування, запровадження принципів належного врядування в Україні досліджували вітчизняні вчені: В. Аверьянов, І. Грицьак, А. Колодій, В. Копійка, А. Пухтецька та інші.

Мета статті – дослідити зміст європейських принципів належного врядування, показати необхідність їх запровадження в Україні та показати їх зв'язок із проведенням адміністративної реформи в Україні.

Базові принципи та цінності державного управління та місцевого самоврядування почали формуватись в демократичних країнах Європи задовго до появи Європейського Союзу, але вони визначились як спільні європейські принципи державного управління, коли в Європі розпочався процес об'єднання держав в Європейський Союз (далі – ЄС).

Основою розвитку управління в ЄС стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, на яких зародилась концепція “належного врядування” (“good governance”). Концепція належного врядування причетна із формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективне управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішення сприятиме:

- 1) більшій легітимності рішень;
- 2) рішення будуть досконалішими, оскільки буде використовуватись інтелектуальний потенціал не інституційних учасників;
- 3) громадськість буде більш інформованою щодо інституцій та процедур прийняття рішень;

4) громадяни та інші неінституційні учасники, отримавши досвід, стануть ініціативнішими та самостійними.

Існує кілька підходів щодо трактування поняття “належне врядування”. Експерти Світового банку визначають врядування (governance) як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Програма розвитку Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН) визначає врядування як “...здійснення економічної, політичної та адміністративної влади (“authority”) з метою управління (“manage”) життям країни на всіх рівнях” [1].

Програма розвитку ООН визначає основні риси, притаманні “належному врядуванню”:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини.

3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Інституції та процеси служать усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision). Лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо “Належного врядування” і людського розвитку, а також чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації [2].

У 2000 р. Голова Європейської комісії Р. Проді, представляючи програму діяльності Європейської комісії (далі – Єврокомісія) на майбутнє, визначив впровадження нових форм державного управління однією з чотирьох стратегічних цілей Єврокомісії. А в 2001 р. Єврокомісія прийняла Білу книгу Європейського врядування, в якій визначалось поняття врядування, як “правила, процеси і поведінка, впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості” [3]. Саме відкритість, участь, відповідальність, ефективність і узгодженість були визначені основними принципами “належного врядування”. Зміст цих принципів, як правило, уточнюють, деталізують, зокрема: до уточнених стандартів “належного врядування”, сформульованих на базі основних принципів, належать: “належне законодавство, законність, участь, прозорість процесу прийняття рішень, доступ до інформації, належна організація, належний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність та нагляд” [4].

Під час визначення основних принципів “належного врядування” враховувались єдині для всіх держав-членів ЄС європейські принципи державного управління та Європейського адміністративного простору. За своїм змістом більшість цих принципів співпадають. Для держав-членів ЄС визначені єдині принципи, дотримуватись яких зобов’язані в національних системах державного управління незалежно від свого устрою, зокрема надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, звітність, ефективність і результативність [5].

Під принципами державного управління у вузькому значенні розуміють сукупність принципів європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору, які виникли у процесі зближення регулювання суспільних відносин у країнах Європейського Співтовариства з єдиних позицій. У широкому значенні принципи державного управління можуть містити вищенаведені принципи та принципи права ЄС, окремі статутні принципи регіональних європейських організацій (Рада Європи (далі – РЕ), ЄС тощо), принципи міжнародного права, а також принципи діяльності органів, установ та організацій ЄС, що мають адміністративну природу [6].

До основних принципів державного управління належать: надійність та передбачуваність, відкритість та прозорість, звітність, ефективність та результативність [7].

Принцип надійності та передбачуваності містить низку інших похідних принципів: верховенства права, субсидіарності та пропорційності, децентралізації та деконцентрації, процедурної справедливості.

Принцип верховенства права передбачає, що органи державного управління повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до законодавства, і ці функції, а також процедури прийняття управлінських рішень визначаються законодавчими актами. У ст. 2 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору верховенство права визнається однією із цінностей ЄС [8].

Важливими принципами таж є принципи субсидіарності та пропорційності. Суть принципу пропорційності полягає у тому, що заходи адміністративних органів повинні бути адекватними досягненню мети цих заходів. Окрім того, недоцільно застосування законодавства, якщо наслідки такого застосування не передбачені законом і суперечать загальним принципам.

Принцип субсидіарності є дуже важливим для ЄС, оскільки дозволяє приймати виважені рішення, зважаючи на інтереси держав-членів ЄС. Ст. 5 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору, що “Згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу ... , натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів”[9].

Належне розуміння та використання принципів субсидіарності та пропорційності дозволяє ЄС у межах своїх повноважень розширити свої дії, коли це є необхідно, або навпаки, обмежити або припинити їх, якщо їх здійснення не є виправданим.

Принцип субсидіарності є провідною ідеєю функціонування ЄС і дуже причетний принципу децентралізації та деконцентрації. Процес децентралізації сприймається як необхідна умова демократичного розвитку держав, а вдосконалення

її інституційної будови є складовою частиною адміністративної реформи у країнах Західної Європи.

Принцип децентралізації на підставі європейської державно-правової доктрини ґрунтується на тому, що децентралізовані органи не повинні підкорятися ні один одному, ні центральній владі. Вони діють від свого імені, самі відповідають за свої дії та діють в межах визначених законом. Центральні органи влади контролюють децентралізовані органи тільки стосовно способів та механізмів, якими ці органи здійснюють свою діяльність.

Принцип деконцентрації владних повноважень полягає у передачі частини повноважень підпорядкованим структурам, залишаючи за собою всю повноту відповідальності. Отже, деконцентрація забезпечує спеціалізацію і являє собою технічний механізм управління для підвищення ефективності.

Для належного забезпечення децентралізації Комітетом Міністрів Ради Європи №R(95)19 підготовлено рекомендації щодо імплементації принципу субсидіарності, де вказується: "... з метою розподілу повноважень:

- визначити у національних законодавствах належність повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій та повноважень;

- запровадити принципи організації влади, які урівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічне розташування тощо) місцевих та регіональних влад;

- врегулювати на законодавчому рівні і провести експерименти щодо можливості делегувати від центральних органів влади визначені повноваження на нижчий рівень; створення багатофункціонального органу і можливість здійснювати ним владу; розподілу відповідальності місцевих та регіональних влад;

- ввести постійний механізм залучення місцевих та регіональних влад у новий перерозподіл повноважень шляхом укладання контрактів між центральною та регіональними або місцевими владами;

- розвинути систему програмних контрактів із визначенням відповідальності кожного рівня з метою реалізації владних повноважень влад різних рівнів, які мають бути скорочені до мінімуму;

- врегулювати на законодавчому рівні необхідні процедури та механізми з метою прискорення впровадження принципів субсидіарності та їх імплементації;

- застосувати всі ці запровадження не тільки у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, але також і між усіма рівнями влади" [10].

Принцип процедурної справедливості передбачає застосування нормативних актів однаково стосовно до всіх громадян. Цей принцип також не допускає будь-яких дій, які б порушували права та свободи громадянина.

Принцип відкритості та прозорості є необхідним інструментом забезпечення верховенства права. Застосування цього принципу дозволяє захищати інтереси суспільства та окремих осіб. Цей принцип дозволяє зменшити вірогідність зловживань владою, прийняття помилкових рішень та вчинення корупційних діянь і передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки.

У Постанові Єврокомісії, Європейського Парламенту та Ради "Про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії" №1049/2001 від 30.05.2001 р. наголошується на перевагах відкритості, яка:

- 1) дозволяє громадянам брати активнішу участь у процесі підготовки рішень;

2) сприяє зміцненню демократії та поваги до фундаментальних прав передбачених ст. 6 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції лісабонського договору;

3) сприяє прозорості прийняття рішень інституціями ЄС [11].

Причетний до відкритості прозорості принцип участі громадян у державному управлінні, застосування якого є однією з фундаментальних основ демократії, технологій громадянського суспільства.

Будь-яке залучення громадян для активної участі в обговоренні та прийнятті управлінських рішень має багато переваг та в кінцевому підсумку є засобом формування освіченого і зацікавленого громадянина. Перевагами залучення громадян до прийняття управлінських рішень є:

1) отримання органами влади необхідної інформації від громадян;

2) визначення цінностей, які підтримують громадяни, та проблем, які хвилюють громадян;

3) підвищення легітимності прийнятих рішень;

4) залучення інтелекту громади до опрацювання можливих варіантів рішень;

5) створення позитивного іміджу влади;

6) виховання освіченого активного громадянина та інші.

Принцип звітності передбачає можливість перевірки діяльності всіх без винятку органів державного управління. Основною метою його впровадження є захист суспільних інтересів. В ЄС передбачаються різноманітні механізми забезпечення звітності:

1) судовий розгляд;

2) оскарження до вищого адміністративного органу;

3) розгляд парламентською комісією чи на парламентському комітеті;

4) розслідування омбудсмена та інші.

Для забезпечення ефективності, надійності та передбачуваності державного управління, тобто належного використання органами державного управління своїх повноважень відповідно до законодавства та встановлених процедур, необхідними є ефективний нагляд та контроль.

Забезпечення нагляду і контролю містить конкретні заходи:

1) розробку технологічних схем та засобів моніторингу діяльності органів державного управління;

2) розробку систем показників, методів для аналізу діяльності органів державного управління;

3) надання відповідних повноважень контролюючим та наглядовим органам;

4) впровадження принципу відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління.

Принцип ефективності і результативності передбачає, по-перше, аналіз та оцінку державної політики і, по-друге, перевірку її належного втілення системою державного управління. Суть ефективності полягає в отриманні максимально можливого позитивного ефекту за мінімальних затрат ресурсів. Результативність ж полягає у досягненні реального результату, запланованих цілей. Загалом ефективне державне управління є наслідком усіх вищенаведених принципів.

Вступ до ЄС стосується не тільки змін законодавства та запровадження європейських принципів “належного врядування” та належної адміністрації (“good administration”), але й інституційної та адміністративної спроможностей держав-кандидатів, складовою частиною яких є відповідність системи державного

управління держав-кандидатів вимогам ЄС. Складність вирішення цієї проблеми полягає в тому, що держави-кандидати повинні не лише дотримуватись в державному управлінні відповідних принципів, але й утворити такі адміністративні системи та інституції державного управління, які могли б запровадити та дотримуватися доробку Співтовариства (“*acquis communautaire*”).

Вперше поняття “доробку Співтовариства” було вжите Європейською комісією у 1969 р. у зв’язку з підготовкою до першого розширення ЄС. Тоді словосполученням “доробку Співтовариства” було позначено сукупність досягнень європейської інтеграції, яка не може бути предметом переговорів при вступі до Співтовариства (тоді – співтовариств) нових держав-членів [12].

У висновках, представлених Європейською комісією 15.07.1997 р., було зауважено, що “... інституційна й адміністративна спроможність країн-кандидатів є ... одним з головних параметрів, який визначає готовність країни забезпечити виконання своїх зобов’язань в процесі інтеграції та майбутнього членства в ЄС” [13]. Згідно вищезазначеним, ЄС вимагає від своїх членів механізмів функціонування адміністративної системи, які б:

1) забезпечили ефективне впровадження та виконання завдань ЄС із досягнення спільних задекларованих політичних цілей. Причому національні держави вільні самостійно вибирати для себе відповідну систему державного управління;

2) вчасно впроваджували б європейські норми і рішення у свої національні законодавства, ефективно їх застосовували та контролювали їх виконання;

3) належно супроводжували б національні програми, які стосуються програм Європейського Союзу. Це передбачає мобільність та здатність встигати за європейськими змінами, зокрема у сфері економічного розвитку;

4) підготували та скоординували б процес приєднання до ЄС;

5) впровадили б в повному обсязі правові та нормативні стандарти ЄС – (“*acquis communautaire*”).

Відповідно до вимог, які є перед Україною у процесі її інтеграції до ЄС, найважливішим завданням адміністративної реформи є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України, реорганізація системи органів виконавчої влади. У 2010 р. Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 09.12.2010 р. було започатковано системну реформу державного управління та розпочато реформування вищих органів виконавчої влади.

До початку проведення адміністративної реформи до системи вищих органів виконавчої влади належали органи різних організаційних форм: міністерства, державні комітети, державні комісії, служби, інспекції, фонди, адміністрації.

Багатоманітність форм центральних органів виконавчої влади не була достатньо обґрунтованою, окремі органи поєднували функції, несумісні з точки зору належного врядування (формування політики, нормативно-правове регулювання, контроль), існували органи, які не виконували функцій державного управління, але мали статус вищих органів виконавчої влади. Все це, а також невідповідність інституційної структури державного управління рівню розвитку суспільних відносин, потребам громадян, бізнесу, національним інтересам України, наявність нерегульованого конфлікту інтересів як на рівні окремих державних службовців, так і на рівні інституцій, низька якість, доступність та прозорість надання

адміністративних послуг, послужило поштовхом до реформи системи вищих органів виконавчої влади.

В основу вдосконалення структури органів виконавчої влади було покладено ідею реорганізації виконавчих органів за функціональною ознакою та ідею ієрархічності центральних органів виконавчої влади. Для початку було виділено чотири типи функцій: формування політики та нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління державним майном, надання адміністративних послуг.

Ці функції закріплювались за п'ятьма типами центральних органів виконавчої влади, а саме:

1) міністерство – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції з формування державної політики та нормативно-правового регулювання;

2) державна служба – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції контролю та нагляду, а також надання адміністративних послуг;

3) державна інспекція – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції контролю та нагляду;

4) державне агентство – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функцію з управління державним майном;

5) національна комісія – колегіальний центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції зі встановлення цін та тарифів на монопольних ринках.

Реформа передбачає також оптимізацію кількості державних службовців та ієрархічне підпорядкування міністерствам служб, агентств та інспекцій. Започаткована реформа передбачає такі складові:

1. Стандартизація і регламентація. Запровадження стандартів якості і доступності державних послуг, впровадження процедур контролю та оцінки діяльності органів виконавчої влади, розробка і впровадження адміністративних процедур.

2. Протибідність корупції. Передбачає прийняття антикорупційних нормативно-правових актів, запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, розробка антикорупційних регіональних програм, детальна регламентація процедур взаємовідносин державних службовців із фізичними та юридичними особами.

3. Удосконалення взаємодії органів виконавчої влади і суспільства. Передбачається впровадження механізмів публічного обговорення значимих рішень, взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, підвищення відкритості діяльності органів державної влади. Участь представників громадянського суспільства у процесі підготовки та прийняття державними органами рішень із подальшим здійсненням моніторингу.

Помилки під час впровадження європейських принципів “належного врядування” на практиці можуть призвести до дестабілізаційних процесів:

1) поширення корупції, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки;

2) скорочення соціальних програм, ухиляння від сплати податків і зборів, зростання ціни та термінів надання адміністративних послуг;

3) поширення політики “подвійних стандартів”, застосування поняття “доцільності” у сфері застосування законів та забезпечення законності та означає відсутність принципу верховенства права;

4) згорання демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності громадян, появи у громадян, політиків, підприємців інших пріоритетів.

Початок реформи дає підстави сподіватись на позитивний ефект впроваджуваних заходів.

Література

1. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції “Governance” [Текст] / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. — Режим доступу : www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf.

2. Governance for sustainable human development [Electronic resource] : a UNDP policy document / United Nations Development Programme. — 1997. — January. — Access mode : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.

3. Європейське врядування [Електронний ресурс] : Біла книга. — Режим доступу : <http://upi.org.ua>.

4. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / за заг. ред. Аверьянова В. Б. — К. : Юстініан, 2007. — С. 25, 26.

5. Європейські принципи державного управління [Текст]. — К. : УАДУ, 2000. — С. 14—25.

6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право... — С. 18.

7. Європейські принципи державного управління [Текст] / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. — К. : УАДУ, 2000. — С. 9.

8. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст] / за заг. ред. Геннадія Друзенка. — К. : К.І.С., 2010. — С. 35.

9. Там само. — С. 37.

10. Лавренчук А. О. Децентралізація влади як напрямок реформи державного управління в контексті інтеграції України до Європейського Союзу / А. О. Лавренчук // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (29 травня, 2002 р.) : у 2 т. Т. 1. — К. : УАДУ, 2002. — С. 109.

11. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) [Текст]. — К. : МГО “Прайвесі Юкрейн”, 2004. — С. 197.

12. Вовк Т. Податкові аспекти права СОТ та acquis ЄС. Орієнтири податкової реформи в Україні [Текст] / Т. Вовк, О. Водянніков, І. Коноваленко. — Х. : Консум, 2004. — С. 15, 16.

13. Озірська С. М. Інституційна спроможність держави як один з визначальних чинників інтеграції до Європейського Союзу / С. М. Озірська // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (29 травня 2002 р.) : у 2 т. Т. 1. — К. : УАДУ, 2002. — С. 40.

B. Shevchuk

EUROPEAN PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE AND REFORM OF THE EXECUTIVE BODIES SYSTEM IN UKRAINE

The essence of European principles of good governance and the importance of their implementation in management practice of Ukraine are considered, particularly during the reform of executive bodies system in Ukraine.

Key words: European principles of good governance, administrative reform, public administration, the executive, the system of central executive bodies.

УДК 368.914(477)

П. Шевчук

РИЗИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено можливі ризики, що виникають при реформуванні вітчизняної системи пенсійного забезпечення. Запропоновано підходи щодо пом'якшення наслідків їх впливу.

Ключові слова: активи пенсійного фонду, накопичувальний рівень, страхові кошти, пенсія, публічне врядування.

Пенсійне забезпечення в Україні є державною системою, однією зі складових системи соціального захисту населення та окремим видом отримання соціальних виплат, які надаються особам, що брали участь у соціальному страхуванні або належать до відповідної соціально-демографічної групи, на основі пенсійного права. У світовій соціальній політиці відомі два основних підходи до організації пенсійного забезпечення отримувачів соціально аліментарних (безеквівалентних) платежів: розподільчий (солідарний) та накопичувальний. Питання організації та розвитку цих форматів пенсійного забезпечення були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків В. Антропова, З. Берік, М. Волгіна, Б. Зайчука, Ю. Конопліної, В. Корпі, Е. Лібанової, Х. Палми, І. Саханя, І. Сироти, А. Соловійова, С. Тігіпка та інших.

Поширення демографічної кризи, зменшення кількості працюючих (реальних платників до пенсійних фондів) низький рівень їхніх заробітних плат, із яких провадяться пенсійні відрахування, та інші соціально-економічні чинники негативно впливають на фінансовий стан сучасної солідарної пенсійної системи України, а з часом можуть його ще погіршити. Запровадження обов'язкового другого накопичувального рівня сприятиме зменшенню зобов'язань солідарної системи шляхом наповнення її додатковими коштами. Насамперед зиск від накопичувального формату отримає молоде покоління працівників, чим раніше вони долучаться до участі у цій системі, чим більш тривалим буде період сплати внесків, тим вагомішими будуть гарантії заощадження коштів на майбутнє. За цього для них у солідарній системі передбачено зменшення величини оцінки одного року страхового стажу, що і буде компенсуватися виплатами з накопичувального пенсійного рівня [1]. Решта працівників при досягненні пенсійного віку будуть отримувати актуари солідарної програми.

Попри переваги застосування другого рівня пенсійної системи, що було підтверджено позитивним досвідом багатьох держав світу [2, 3], його впровадження в умовах українських реалій, зокрема стану публічного врядування, може не призвести до очікуваних результатів.

Метою статті є розгляд можливих ризиків впровадження накопичувальної моделі пенсійного забезпечення в Україні та пошук підходів до їх вирішення.

Незважаючи на законодавче задекларування багаторівневої пенсійної системи в Україні [4, 5], реального запровадження накопичуваного рівня не відбулось, що в черговий раз пояснюється незбалансованістю бюджету Пенсійного фонду України. Зволікання із започаткуванням функціонування накопичувального рівня не лише

негативно впливає на формування майбутніх пенсійних заощаджень нинішніх працівників, молодших 35 років, та осіб середнього віку, але й не дозволяє дійсно реформувати чинну пенсійну систему, що має форму фінансової піраміди з обмеженими ресурсними можливостями.

За другим пенсійним рівнем страхові кошти після їх перерозподілу Пенсійним фондом України, на який передаються основні зобов'язання щодо формування усіх процедур, пов'язаних з організацією та адмініструванням накопичувального рівня пенсійної системи, повинні обліковуватись на накопичувальному пенсійному рахунку Накопичувального фонду або індивідуальному пенсійному рахунку у відповідному недержавному пенсійному фонді – суб'єкті другого рівня системи пенсійного забезпечення (далі – пенсійному фонді). Облік усіх операцій на рахунку учасника накопичувальної системи пенсійного страхування здійснюється у національній валюті України із зазначенням кількості одиниць пенсійних активів. Останні оцінюються за їх ринковою вартістю відповідно до вимог Закону України [6] у порядку, встановленому Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку за погодженням з Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України. Важливо відзначити, що пенсійні активи не можуть бути предметом застави, до них не застосовується накладання будь-якого стягнення, проведення конфіскації чи включення до ліквідаційної маси у разі визнання банкрутом компанії з управління активами, зберігача чи адміністратора пенсійного фонду. Певним чином повинна регулюватись і діяльність цих фондів при невиконанні ними вимог адміністрування пенсійних активів накопичувальної системи пенсійного страхування, до яких належать не лише грошові кошти, але й цінні папери, майнові права та зобов'язання щодо них, сформовані відповідно до Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” у Накопичувальному пенсійному фонді чи недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня [7].

Хоча вітчизняною нормативно-правовою базою визначено розмежування та відокремлення активів пенсійного фонду від активів інших суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення та накопичувального пенсійного страхування з метою подальшого захисту майнових прав учасників пенсійного фонду та унеможливлення ймовірного банкрутства, однак законодавчо не врегульовано захист внесків, облікованих на рахунках накопичувального пенсійного фонду та індивідуальних пенсійних рахунках платників.

В умовах сучасної України запровадження накопичувального рівня системи пенсійного забезпечення (чому сприяє позитивна тенденція зменшення дефіцитності Пенсійного фонду України протягом 2010 – 2012 рр.) буде супроводжуватись, на нашу думку, низкою проблем.

Накопичення грошових ресурсів другого рівня пенсійної системи буде відбуватись тривалий час (не менше 30 – 40 років), і протягом цього періоду частина пенсійних активів буде знаходитись у розпорядженні недержавних пенсійних фондів. Однак гіркий вітчизняний досвід показав відсутність державних гарантій збереження доходів наших громадян. Це і “замороження” вкладів Ощадбанку СРСР, масовий крах трастів та банкрутство великих банків (“Україна”, “Слов'янський”, “Промінвестбанк”), афера “Еліта-центр” та інші фінансові шахрайства недалекого минулого (і сучасності), яким держава не лише не запобігла, але й не зуміла компенсувати збитки населенню, що є загрозою соціальній безпеці як окремої особи, так і суспільства загалом.

У контексті вищезначеного потрібно на державному рівні забезпечити умови унеможливлення знецінення (чи втрати) пенсійних активів накопичувальної системи, а таких загроз є декілька:

- інфляційні процеси;
- валютні коливання;
- можливість банкрутств одержувачів внесків накопичувального рівня;
- неефективне управління пенсійними активами;
- корупційні схеми розкрадання коштів [8].

Необхідно створити механізм для забезпечення коштів платників накопичувального рівня від інфляції. Зауважимо, що за словами голови Національного форуму профспілок М. Якібчука “навіть за офіційною, дещо відірваною від реальності статистикою, інфляція знецінює гривневі заощадження на 10 відсотків за рік” [9]. Це дає змогу через 30 – 40 років оцінити стан ресурсів, перерахованих на початкових етапах на накопичувальні рахунки накопичувального фонду чи індивідуальні пенсійні рахунки пенсійного фонду.

Суттєвим фактором знецінення накопичувальних внесків потрібно вважати обвали курсу національної валюти. Так, реальне знецінення гривні до долара США за період 2006 – 2010 рр. становило 433,8 %, лише станом на кінець 2008 р. гривня відносно дол. США девальвувала на 34,8% [10]. Хоча уряд гарантує незначні відхилення курсу гривні на 2012 – 2013 рр. відносно існуючого нині [11], однак Міжнародний валютний фонд прогнозує падіння курсу національної валюти до 8,80 грн за дол. США до кінця поточного року та до 9,18 грн за дол. США у 2013 р. [12], а індексацію гривневих коштів, отриманих із бюджету накопичувального фонду, приватні компанії-учасники другого рівня системи пенсійного забезпечення проводити не зобов’язані.

Отриманню в майбутньому очікуваної відповідної пенсії може загрозувати можливе банкрутство фінансових компаній, що управлятимуть внесками платників до накопичувальних фондів. Тому Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України необхідно більш ретельно підходити до видачі ліцензій пенсійним фондам, які будуть брати участь у другому рівні системи пенсійного забезпечення як її суб’єкти, для чого потрібно враховувати не лише формальні кількісні показники (не менше, ніж трирічний досвід роботи на ринку пенсійних послуг; наявність договорів на обслуговування з відповідним адміністратором та компанією з управління пенсійними активами тощо), але й інші, зокрема пов’язані з результативністю попередньої діяльності інституції на цьому ринку. Водночас, на нашу думку, ліцензію на надання вищезначених послуг недоцільно видавати на термін без обмеження дії – це не буде сприяти конкуренції між об’єктами такого виду діяльності у застосуванні ними ефективних методів примноження (збільшення) чистої вартості одиниці пенсійних активів. Право на участь в організації накопичувальної системи потрібно періодично виборювати шляхом представлення своїх фінансових здобутків щодо позитивної капіталізації пенсійних коштів. Напевно, недостатнім заходом покарання за “порушення встановленого порядку використання та здійснення операцій із коштами накопичувальної системи” є штрафні санкції на посадових осіб пенсійного фонду (ст. 6 Закону України [13]). Таким заходом повинно бути анулювання ліцензії та тривалий мораторій на проведення таких фінансових операцій.

Не досить переконливою є ст. 108 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [14], згідно з якою за невиконання або неналежне

виконання обов'язків, передбачених договором про управління активами накопичувальної системи пенсійного страхування, що призвело до збитків, компанія з управління активами відшкодовує за рахунок її резервного фонду, а в разі його недостатності – за рахунок власного майна. І від цього відсторонюються як Пенсійний фонд України, так і Накопичувальний пенсійний фонд. Такий стан речей потрібно вважати недостатнім гарантуванням накопичень у другому рівні пенсійної системи з боку вищезначених інституцій, на відміну від того, що має місце у випадку гарантування вкладів у комерційних банках із боку Ощадбанку України.

Внесення до накопичувальної системи будуть капіталізуватись шляхом їх участі на ринку цінних паперів чи перспективних бізнес-проектів, і розпоряджатись ними будуть суб'єкти другого рівня – приватні компанії та фонди. Отриманий від цих операцій прибуток значною мірою залежатиме як від зовнішніх чинників, а саме ринкової ситуації, так і від внутрішніх: професійності, порядності або ж корупційної здатності керівників цих приватних страхових інституцій. Значний вплив на означені процеси має ринок цінних паперів України, побудований за європейською моделлю універсального комерційного банку, за якою одночасно рівноправно функціонують як комерційні банки (що мають усі права на операції з цінними паперами вітчизняних та іноземних емітентів), так і небанківські інститути. Однак попри існування розгалуженої інфраструктури розвиток цього ринку стримують чинники, серед яких головними є: наявність звуженого, непрозорого небіржового ринку; недотримання принципу цілісності, що потребує запровадження та дотримання єдиних основних правил ціноутворення; насичення вітчизняного фондового ринку фіктивними цінними паперами; недостатня грамотність населення (лише менше одного відсотка громадян України взагалі розуміють та користуються послугами інститутів фондового ринку, а під час перших хвиль приватизації у 90-х рр. ХХ ст. на цей ринок було залучено 37 млн наших співгромадян і там залишено...) [15]. Через недостатній захист прав інвесторів розміщення активів пенсійного фонду на банківських депозитах та в ощадних сертифікатах банків також цілком не гарантіє їхнього збереження.

Не можна допустити до використання пенсійними фондами певних корупційних схем, що може призвести до зникнення накопичених коштів, як це мало місце при нецільовому використанні фінансових ресурсів “Градобанком” (кошти для виплат українським гастарбайтерам) чи Фондом сприяння зайнятості.

Виникає запитання, чому в новому пенсійному законодавстві приймається схема індексації пенсій відповідно до зміни “середньомісячної заробітної плати штатного працівника в Україні”, а не до зміни індексу споживчих цін [16]. Відомі випадки, коли заробітна плата була “заморожена”, що відповідно позначається на рівні життєзабезпечення вразливих верств населення, якими у більшій частині є українські пенсіонери.

Не цілком регламентована процедура повернення до раніше встановлених пенсій ще до початку дії Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” тим пенсіонерам, яким пенсії були нараховані згідно з іншими “пенсійними законами”.

Не зовсім правовим можна вважати положення ч. 3 ст. 66 Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення” [17], згідно з якою, “якщо успадковані пенсійні кошти сформовано за рахунок коштів накопичувальної системи пенсійного страхування і спадкоємець не досяг необхідного пенсійного віку”, то такі кошти за його бажанням можуть бути переведені до накопичувального фонду. Але ж коли

спадкоємець – громадянин іншої держави чи особа, не задіяна в системі пенсійного страхування, це буде порушенням її цивільних і майнових прав. Пенсійне законодавство і надалі легітимізує нерівність у розмірах виплати грошових допомог при виході на пенсію: державним службовцям – 10 посадових окладів (за умови певного терміну стажу державної служби); народним депутатам України – 12 посадових окладів працюючого депутата (без визначення терміну депутатської каденції); особам рядового, сержантського старшинського та офіцерського складу і деяким іншим особам, які мають право на пенсію за Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, одноразова грошова допомога виплачується у певних розмірах, залежно від умов звільнення зі служби та тривалості вислуги; науковим (науково-педагогічним) працівникам – 6 місячних посадових окладів (за наявності певного стажу наукової роботи), а лікарі, вчителі, працівники закладів культури та органів соціального захисту, спортсмени отримують одноразову виплату в сумі 10 пенсій. Щодо останньої категорії пенсіонерів – це не зовсім справедливо, оскільки коефіцієнт заміщення доходу становить лише 0,47 [18], водночас працівники інших професійних категорій при виході на пенсію зовсім не охоплені подібними фінансовими виплатами.

Розгляд наслідків реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення свідчить про значну диференціацію підходів щодо надання гарантованого доходу непрацездатній особі після завершення трудової діяльності та захисту цього доходу від подальшого зменшення абсолютного та відносного рівнів життя, що призводить до соціальної несправедливості, базованої на елітарній нерівності. Створити сприятливе середовище для забезпечення стійкого та справедливого соціально-економічного розвитку можливо лише на засадах належного та ефективного публічного врядування, що започаткує такі механізми функціонування суспільства, при яких гарантуються рівність можливостей та соціальна і економічна справедливість для усіх верств населення.

Література

1. Яценко В. Найкраще рішення – зробити диверсифікацію пенсійних ризиків [Електронний ресурс] / В. Яценко. — Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page122-1823.html>.
2. Антропов В. В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы [Текст] / В. В. Антропов. — М. : Экономика, 2006. — 271 с.
3. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008 [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/joint_report_en.pdf.
4. Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування : Закон України № 1058-IV від 09.07.2003 р. // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2003. — № 150. — 14 серп.
5. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Голос України [Текст]. — 2011. — № 169. — 13 верес.
6. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Голос України [Текст]. — 2011. — № 169. — 13 верес.
7. Там само.

8. Нова реформа вигідна олігархам і небезпечна для народу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://money-news.te.ua/2011/07/28/nova-pensijna-reforma-vyhidna-oliharham-i-nebezpechna-dlya-narodu>.

9. Там само.

10. Сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>.

11. Хорошковський обіцяє три роки утримувати курс гривні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://vikna.stb.ua/ua/news/2012/2/22/94389/>.

12. МВФ пророкує Україні долар по 9 гривень вже в 2013 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://vikna.stb.ua/ua/news/2012/6/5/104765/>.

13. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи...

14. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування...

15. Мозговий О. М. Нас турбує питання “сміттєвих” цінних паперів [Електронний ресурс] / О. М. Мозговий. — Режим доступу : http://www.smida.gov.ua/news/allnews/oleg_mozgovijj_nas_turbueh_pitannya_smittevhik_h_cinnikh_paperiv.

16. Ferrera M. The Boundaries of Welfare [Text] / M. Ferrera. — N.-Y. : Oxford University Press, 2005. — 304 p.

17. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України № 1057-VI від 09.07.2003 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2003. — № 47-48. — Ст. 372.

18. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>.

P. Shevchuk

THE RISKS OF REFORMATION OF PENSION PROVISION SYSTEM IN UKRAINE

The possible risks that appears during the reformation of native pension provision system are investigated. The approaches to alleviate the results of their impact are suggested.

Key words: pension fund assets, savings rate, insurance funds, pension, public governance.

УДК 351.84:347.639(477.87)

Т. Бавол

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СИРІТСТВА В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Здійснено аналіз нормативно-правової бази щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Визначено основні причини збільшення кількості сиріт у Закарпатській області, а також права, які гарантовані державою дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування в Україні.

Ключові слова: державна соціальна політика, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, нормативно-правова база, права дітей.

На сучасному етапі в Україні склалися певні особливості суспільних відносин, внаслідок яких найвищою цінністю українського суспільства є потреби та права індивіда. Особливою цінністю кожного суспільства є діти, оскільки саме вони є основою майбутнього країни. Держава через нормативно-правову базу й органи влади повинна забезпечити кожній дитині гідне життя та створити умови для всебічного розвитку. Проте існує ситуація, коли діти з різних причин залишаються без батьківського піклування, тоді відстояти власні права та інтереси їм вкрай тяжко. У таких ситуаціях держава бере на себе зобов'язання щодо утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Ставлення держави до проблем дітей, а особливо до проблем дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є показником розвитку суспільства. Саме тому необхідною умовою захисту сиріт в українському суспільстві є вироблення державної соціальної політики, зокрема через створення дієвої нормативно-правової бази, завданнями якої є не тільки дотримання основних прав, але й гармонійний розвиток кожної особистості. Оцінка стану нормативно-правової бази державного управління має базуватися на аналізі тенденцій та змін забезпечення виконання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з метою визначення діючого механізму державного управління в сфері захисту прав сиріт.

Однак, незважаючи на нормативно-правові документи, які діють в українському праві, на сьогодні в Україні дитина залишається найменш захищеною ланкою суспільства, чії права часто порушуються або не визнаються взагалі. Особливо це стосується дітей, які знаходяться на забезпеченні держави, тобто діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.

Окремими питаннями державної політики із захисту прав дитини займалися З. Кияниця [1], І. Кучеріна [2]. Захист прав дитини за допомогою норм міжнародного приватного права досліджував О. Гончаренко [3]. У роботах О. Проць досліджено захист прав дитини у Кримінальному кодексі України. Статті М. Батенчук присвячені забезпечення майнових прав дітей [4, 5]. Однак з позицій науки державного управління, вивченням нормативно-правового забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на жаль, ніхто не займався.

Джерельною базою дослідження стало законодавство України, зокрема: Сімейний кодекс України № 2947-III від 10.01.2002 р., Закони України “Про охорону

дитинства” № 2402-III від 26.04.2001 р., “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” № 2811-XII від 21.11.1992 р., “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” № 2342-IV від 13.01.2005 р., “Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей” № 2623-IV від 02.06.2005 р., “Про Загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року” № 1065-VI від 05.03.2009 р. та інші нормативно-правові акти.

Метою статті є дослідження нормативно-правової складової механізму державного управління щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. На основі дослідження нормативно-правової бази забезпечення прав сиріт розробити практичні рекомендації щодо покращення ефективності механізмів виконання та дотримання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування на регіональному рівні.

Завдання статті полягає у визначенні нормативно-правової складової механізму державного управління щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Важливим є визначити основні причини збільшення сиріт у Закарпатській області та права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні, а також дати рекомендації щодо покращення стану забезпечення прав сиріт на території Закарпатської області.

Починаючи з 2008 р., кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні незначними темпами зменшується. Так, якщо в 2008 р. кількість дітей цієї категорії в Україні, згідно з офіційною статистикою, становила 103 542 особи, то вже в 2010 р. їх кількість зменшилася до 98 119 осіб [6]. На Закарпатті, на жаль, ситуація протилежна, і кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з кожним роком зростає. Так, якщо у 2006 р. у Закарпатській області, відповідно до даних Головного управління статистики в Закарпатській області, налічувалося 1477 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, то в 2008 р. на їх стало вже 1971 особа, а станом на кінець 2010 р. кількість дітей цієї категорії збільшилася до 2326 осіб [7]. Пояснення причин щодо збільшення сиріт полягає, насамперед, в погіршенні соціально-економічного становища Закарпатської області і пов’язаних із цим негативних суспільних процесах – спад виробництва, зростання безробіття, зниження життєвого рівня та добробуту населення.

Виявлення та вирішення причин, через які діти втрачають батьківське піклування, має стати основою державної соціальної політики в напрямку захисту прав сиріт.

Серед основних причин збільшення в Закарпатській області дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування можна назвати: низький рівень матеріального забезпечення сімей з дітьми, виїзд батьків за кордон у пошуках кращої долі, збільшення зловживання батьками алкогольними та наркотичними засобами, зниження моральних та сімейних цінностей у суспільстві, збільшення рівня смертності населення, злочинна діяльність батьків, збільшення випадків жорстокого поводження батьків із дітьми тощо.

Занепокоєння викликає зростання кількості дітей в Закарпатській області, які не позбавлені батьківського піклування, але фактично є сиротами. Батьки таких дітей із певних причин не належним чином займаються їх вихованням. Це так зване явище ще називають “соціальним сирітством” (діти з асоціальних родин, “діти вулиці”, жебраки тощо). Однією з особливостей Закарпатської області є наявність

кордонів із чотирма європейськими країнами: Румунією, Угорщиною, Словаччиною і Польщею. Тому особливу увагу тут необхідно приділяти саме “соціальному сирітству”, оскільки через великий рівень бідності та безробіття значна частина населення виїжджає за кордон, залишаючи при цьому своїх дітей і сім’ї. Вихованням таких “покинутих” дітей займаються: родина – в кращому випадку, в гіршому – вулиця. Залишившись без батьківської турботи, діти опиняються в категорії ризику, що, своєю чергою, може призвести до таких загальнодержавних проблем, як алкоголізм, наркоманія, різні захворювання, проституція тощо.

Ще однією специфічністю Закарпатської області є проживання на її території понад 100 національностей. Статистичні дані свідчать про важке матеріальне становище ромської етнопонаціональної групи, яка проживає на території Закарпатської області. Для ромської національності досить поширеним явищем є багатодітні сім’ї. Діти в таких сім’ях не забезпечені найнеобхіднішим, а тому можна говорити про специфічний вид заробляння ромським населенням на народженні дітей, які виховуються в неналежних умовах, а кошти, що виділяються державою, використовуються не за призначенням. Все це призводить до жебракування, бездоглядності, наркоманії, алкоголізму та поширення різних хвороб серед значної кількості осіб ромської національності.

Основними завданнями державної соціальної політики України та Закарпатської області щодо захисту прав сиріт, має бути вироблення стратегії за двома головними напрямками:

1. Соціальна політика, спрямована на попередження виникнення сирітства;
2. Соціальна політика, направлена на зменшення сиріт і забезпечення їх прав.

На сучасному етапі держава витрачає величезні кошти для надання різного виду матеріальних допомог та пільг на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, однак, зважаючи на збільшення кількості сиріт в Закарпатській області, можна стверджувати, що механізм заходів щодо попередження виникнення сирітства є недовгим.

Сімейним кодексом України, Законами України “Про охорону дитинства”, “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” пріоритет щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, надається сімейним формам виховання.

Основним законодавчим документом, у якому містяться головні положення щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є Закон України “Про охорону дитинства” (із змінами) від 26.04.2001 р. [8]. Зазначеним законом визначені основні положення щодо створення необхідних умов для всебічного і гармонійного розвитку, підготовки до самостійного життя та праці дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зокрема, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, можуть бути передані під опіку чи піклування, на усиновлення або бути влаштовані на виховання. При цьому на виховання можуть передаватися в сім’ї громадян (прийомні сім’ї), в будинки дитини, дитячі будинки, школи-інтернати, дитячі будинки сімейного типу. Контроль за умовами виховання і проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на органи опіки і піклування, центри соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді й інші спеціально уповноважені органи.

Юридичне визначення категорії дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, подано в Законах України “Про охорону дитинства” та

“Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”. Відповідно до цих законів, дитина-сирота – дитина, в якій померли чи загинули батьки; діти, позбавлені батьківського піклування, – діти, які залишилися без піклування батьків через позбавлення їх батьківських прав, відібрання у батьків без позбавлення батьківських прав, визнання батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбування покарання в місцях позбавлення волі та перебування їх під вартою на час слідства, розшук їх органами внутрішніх справ, пов’язаний із ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалу хворобу батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов’язки, а також підкинуті діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовилися батьки, та безпритульні діти [9].

У абзаці третьому ст. 52 Конституції України законодавчо закріпленій основний принцип захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [10]

В Україні створено розгалужену систему дитячих соціальних закладів, через які держава виконує взяті на себе зобов’язання щодо державного забезпечення прав та соціальних стандартів дітям-сиротам та дітям, позбавлених батьківського піклування, які з певних причин не виховуються у сімейних формах.

Державна підтримка дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, відповідно до Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” (із змінами) від 21.11.1992 р., полягає в наданні основних грошових допомог цій категорії дітей, а саме:

- допомога при народженні дитини – може надаватися опікуну, який постійно проживає на території України разом із дитиною, з метою створення належних умов для повноцінного утримання та виховання дитини;

- допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку – право на призначення такої допомоги може мати усиновитель, опікун, дідусь, бабуся або інший родич, який фактично здійснює догляд за дитиною;

- допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, – надається допомога у розмірі відповідно до чинного законодавства; допомога при усиновленні дитини, – призначається особам, які усиновили дитину після 1 січня 2009 р., незалежно від одержання на дитину інших видів допомоги [11].

Ще одним нормативно-правовим документом, відповідно до якого здійснюються виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування є Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей – сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім’ях за принципом “гроші ходять за дитиною” № 81 від 31 січня 2007 р., відповідно до якої визначено механізм призначення і розміри соціальної допомоги та грошового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [12].

Держава, відповідно до Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, забезпечує правові, організаційні, соціальні засади та гарантії, а також

встановлює соціальні стандарти і нормативи підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [13]. Аналізуючи цей закон, доцільно відзначити, що дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, державою гарантовано низку прав, які, на жаль, виконати у повному обсязі в Закарпатській області неможливо.

Основними завданням в напрямку боротьби зі зменшенням кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, має бути проведення профілактичної та роз'яснювальної роботи серед населення з метою запобігання жорсткому поводженню з дітьми, надання допомоги в вихованні сиріт з певними фізичними вадами, інформування сиріт про їхні права та шляхи реалізації цих прав. На сьогодні права дитини залишаються декларативними: діти є об'єктом захисту, а не суб'єктом правових відносин. У країні немає системного підходу до врахування думки дитини на всіх етапах її життя. Проблемою залишається відсутність належного фінансування прийнятих державних програм і заходів, щодо забезпечення соціальних гарантій дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, в Україні продовжують зазнавати насильства та знущання у закладах опіки та в дитячих будинках сімейного типу через відсутність дієвого механізму моніторингу та контролю з боку державних установ. В Україні не існує дієвого механізму виявлення та реагування на випадки раннього виявлення сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах. Також відсутній моніторинг стану використання коштів, наданих на утримання та забезпечення основних прав сиріт. Тому доцільно розробити механізми відстеження витрачання коштів, які надаються державою на утримання та гідне життя для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Ефективність виконання нормативно-правового механізму можна забезпечити також через підвищення професійності та кваліфікованості кадрового добору на управлінські посади. Потрібно ретельно добирати персонал на посади державних службовців у державні органи, а також створити систему навчання та підвищення кваліфікації працівників, зайнятих в установах, пов'язаних із дотриманням законодавства стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тривожною є інформація про плінність кадрів та проведення адміністративної реформи, яка передбачає скорочення кількості працюючих в обласних та районних державних адміністраціях. Як правило, скорочення відбувається хаотично, без вивчення та аналізу кадрового складу і першочергового скорочення структур та працівників, що працюють у сфері соціального, зокрема працівників, що займаються питаннями дітей-сиріт, та дітей, позбавлених батьківського піклування. Таким чином, є великий ризик втратити навіть ті здобутки у кадровому забезпеченні галузі, які є на сучасному етапі.

Проблемним питанням залишається влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування після досягнення повноліття. Виникає проблема з отриманням житла – черга для сиріт існує, але, на жаль, держава не може забезпечити всіх відповідним житлом. Проблема житла вирішується на період навчання у навчальних закладах, де існують гуртожитки. Частковим вирішенням цього питання стало створення на території Закарпатської області, відповідно до ст. 18 Закону України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" та Постанови

Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” № 878 від 8 вересня 2005 р., у м. Перечин Обласного соціального гуртожитку для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У закладі тимчасово до трьох років можуть проживати особи із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після завершення періоду перебування у відповідних закладах для таких дітей, дитячих будинках сімейного типу, прийомних сім'ях, за умови відсутності у них житла або у разі, коли їх житло визнане в установленому порядку непридатним для проживання або не підлягає ремонту та реконструкції. Однак цей заклад розрахований тільки на 20 осіб, а дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в області значно більше. Тому політика держави також повинна бути направлена на пошук власних і залучених коштів для відкриття закладів соціального призначення для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які не забезпечені житлом.

Висновки

Державне управління у сфері забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, базується на комплексі засобів та заходів, спрямованих державою на захист прав сирітства, поєднанні правил та норм для нормальної життєдіяльності дітей, які з певних причин залишилися без батьківського піклування. Однак державне управління щодо забезпечення прав сиріт у Закарпатській області має свої особливості, пов'язані з державними кордонами, багатонаціональною культурою області та гірською територією.

Отже, удосконалення нормативно-правового механізму державної соціальної політики потребує доопрацювання, що стосується попередження виникнення сирітства в Україні. Це можливо через проведення профілактичної роботи серед населення та створення системи контролю та моніторингу за взяті державою зобов'язання щодо повного державного забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Недоліки системи правового забезпечення дають змогу виявити причини збільшення в Закарпатській області кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Перспективою подальших досліджень має стати аналіз механізму та форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні (на прикладі Закарпатської області).

Література

1. Кияниця З. Захист прав дитини як пріоритет державної політики / З. Кияниця // Права дитини: сучасний досвід та інновації [Текст] : зб. інфор. і метод. матер. / за заг. ред. Г. Лактіонової. — К. : Либідь, 2005. — С. 12—21.
2. Кучеріна І. Молоде покоління потребує надійного правового захисту / І. Кучеріна // Вісник прокуратури [Текст]. — 2006. — № 7. — С. 38—42.
3. Захист прав дитини за допомогою норм міжнародного приватного права [Електронний ресурс] / О. М. Гончаренко. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnuu_pravo/2011_165_2/11gom.pdf.
4. Батенчук М. Організаційно-правовий механізм державної політики у сфері забезпечення майнових прав дітей / М. Батенчук // Ефективність державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — 2010. — Вип. 24. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_24/fail/Batenchuk.pdf.

5. Батенчук М. Удосконалення організаційних механізмів забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні / М. Батенчук // Ефективність державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — 2010. — Вип. 25. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_25/fail/Batenchuk.pdf.

6. Чисельність дітей, усиновлених протягом року (2000 – 2010 рр.) [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>.

7. Чисельність дітей, усиновлених протягом року (2000 – 2010 рр.) [Електронний ресурс] / Головне управління статистики Закарпатської області. — Режим доступу : <http://www.stat.uz.ua/statinfo/soc/diti-siroti.pdf>.

8. Про охорону дитинства: Закон України [Текст] // Закон України № 2402-III від 26.04.2001 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2001. — № 22. — С. 4. — Ст. 981.

9. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України № 2342-IV від 13.01.2005 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 267. — Ст. 147.

10. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30.

11. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України № 2811-XII від 21.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 5. — Ст. 21.

12. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною” : Постанова Кабінету Міністрів України № 81 від 31.01.2007р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2007. — № 8. — С. 57. — Ст. 293.

13. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України № 2342-IV від 13.01.2005 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 267. — Ст. 147.

T. Baval

NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF STATE SOCIAL DEFENCE OF ORPHANHOOD IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF ZAKARPATTIA REGION)

The analysis of normative and legal base is carried out in relation to providing of rights of orphans and children, deprived of parental care. The principal reasons of orphans increase in Zakarpattia region are determined as well as the rights of orphans and children, deprived of parental care in Ukraine, which are guaranteed by the state.

Key words: public social policy, orphans and children, deprived of parental care, normative and legal base, children's rights.

УДК 323(477)

В. Біщук

**ЕВОЛЮЦІЯ ТРАКТУВАННЯ ПОНЯТТЯ ЕЛІТА
В ІСТОРИКО-ФІЛОСОФСЬКОМУ КОНТЕКСТІ ТА МОЖЛИВІСТЬ
ЗАСТОСУВАННЯ КЛАСИЧНИХ ПІДХОДІВ ЕЛІТАРИЗМУ
В СУЧАСНИХ УКРАЇНСЬКИХ УМОВАХ**

Розглянуто еволюцію підходів до розуміння та трактування поняття еліти. Здійснено порівняльний аналіз вітчизняних та зарубіжних досліджень формування та функціонування еліт. Досліджено особливості процесів формування політичної еліти в сучасній Україні. На основі порівняння політичних та історичних умов формування керівної ланки українського суспільства зроблено висновки щодо особливостей застосування термінів “еліта”, “політична еліта” в українських реаліях.

Ключові слова: еліта, політична еліта, теорія еліт, політичне лідерство, управлінська еліта.

Поняття “еліта” у своєму розвитку пройшло довгий етап становлення та розвитку – від агрокультурного аспекту до соціокультурного та політологічного. Слово “еліта” походить від двох термінів: латинського “*eligere*” і французького “*élite*” – кращий, добірний. Спочатку це поняття слугувало для позначення кращих сортів рослинництва в генетиці та насінництві. Починаючи з XVII ст., цим поняттям означували товари, речі найвищої якості, а потім і щодо “обраних людей”, насамперед – вищої знаті. У Великобританії цим терміном окреслювали вищі соціальні групи суспільної ієрархії, проте до XIX ст. він не мав широкого застосування в суспільних науках. Лише наприкінці XIX ст., коли суспільні та політичні процеси в державах стали набувати сучасного вигляду, феномен еліти почав використовуватись в системних наукових дослідженнях.

Проблема еліти невідривно пов’язана з усіма аспектами розвитку суспільства, тому, починаючи з найдревніших досліджень сутності людського співіснування, так чи інакше, присутні згадки про певний панівний прошарок. Кожне суспільство, залежно від історичної епохи, систематизувало свої оцінки еліт, тому доцільно детально зупинитись на еволюції самої дефініції. У своєму розвитку це поняття пройшло кілька етапів, починаючи від найдревнішого, коли воно розвивалось в контексті загальноприродничих наук. У XIV ст. разом із працями італійського мислителя та письменника Н. Макіавеллі зароджується новий погляд на явище еліти як головного чинника усіх суспільних процесів. В XIX ст. відбувається становлення елітології як окремої частини у системі політичних наук. В наукових працях дослідників другої половини XX ст. поняття “політичної еліти” досліджується у контексті соціологічних досліджень та досягнень у галузі політології. На сучасному етапі досліджень стан уявлень про політичну еліту еволюціонував до конгломерату наукових тверджень на стику різних галузей науки.

Хоча на сьогодні з наукових праць остаточно стає зрозумілою нерозривність понять еліта та суспільні процеси, саме розуміння та трактування ролі та місця цього соціального прошарку є не до кінця вивченим. Щодо українських досліджень на цю тематику, то доцільно відзначити, що хоча окреслена проблематика є достатньо

широко висвітленою, проте такі її аспекти, як функціонування управлінської еліти, способи її формування, є недостатньо дослідженими. Зокрема, й саме поняття “управлінська еліта” не може використовуватись як науковий термін, оскільки в різних працях дослідників воно має досить широке коло означень. Частково, така ситуація виникла і через нестабільність та безсистемність суспільних процесів у державі, які мали б забезпечувати формування управлінського прошарку в Україні. Хоча дослідження, які б дали можливість чітко виокремити таку ланку в суспільному механізмі, як управлінська еліта, безумовно є потрібними для чіткого розуміння процесів формування та функціонування вищих керівних прошарків у державному механізмі.

Мета статті – дослідити еволюцію поняття еліти і управлінської еліти, зокрема в історичному контексті, провести аналогії та знайти спільні риси з аналогічними процесами поза межами України. Таке дослідження допоможе дослідити сутність такого явища, як управлінська еліта, та виокремити особливості її формування й функціонування саме в Україні.

Найбільш давні концепції еліт та погляди, які стосуються цього поняття, можна відстежити в період становлення філософської думки. На всіх історичних етапах розвитку людства виділялися привілейовані меншини або групи, які були панівними в суспільстві. Характерною ознакою такої верстви населення була безпосередня участь у прийнятті й реалізації важливих рішень. Скажімо, у країнах Стародавнього Сходу та в часи Середньовіччя належність до еліти залежала від соціального статусу: лише те, що дитина народилась у знатній сім’ї, надавало їй привілеї. Така еліта була замкнутою групою, стійкою до зовнішніх впливів.

Давньогрецькі вчені Аристотель, Геракліт та інші наголошували на тому, що нерівномірний розподіл суспільства – природне і незмінне явище. Вони вважали, що люди народжуються нерівноправними, і що одні народжуються для того аби правити, а інші – підкорятись.

Елітарні ідеї Античності найкраще змальовано у творі Платона “Держава”. Цей мислитель був переконаний, що справжній повелитель повинен мати відповідне виховання та реальний досвід керівництва. Людей, які не мають відповідних здібностей, необхідно усувати від здійснення управлінських дій. Те, що еліта – абсолютно необхідне та природне явище, він доводив через своє вчення про душу, яка складається з трьох частин: розумової, вольової і чуттєвої. Перші дві частини притаманні вищим класам, а третя – простим людям. Платон виділяв три соціальні групи: правителів-філософів, воїнів-охоронців і прості люди. Остання категорія і складає керувану більшість. Мислитель передбачав можливість переходу талановитої людини з нижчої групи до вищої та навпаки. “Від правителів Бог вимагає..., щоб вони ... нічого так посилено не оберігали, як своїх нащадків, спостерігаючи за тим, щоб душа їхніх дітей не мала якихось домішок. А коли дитина народилась з домішками міді або заліза, вони нізащо не повинні мати до неї жалю, але чинити так, як на це заслуговують її природні задатки, тобто включати її до числа ремісників і землеробів; якщо ж народиться з домішками золота чи срібла, її необхідно цінувати і з почестями переводити у воїни” [1].

Учень та послідовник Платона – Аристотель теж вважав, що люди від народження поділяються на вільних і рабів, що “одні повинні правити, а інші їм підкорятися” [2]. Праці цих двох філософів суттєво вплинули і на розвиток політичної думки в Європі пізніших часів.

У середньовіччі ідеї Платона та Аристотеля у дещо зміненому вигляді проявилися спочатку у творах Діонісія Ареопагіта, які датуються VI ст. Весь світ він зображував як ієрархічну систему, організовану цілісну систему, де місце кожного визначається рівнем розвиненості та наближенням до досконалості. Соціальні наслідки такої світоглядної системи проявлялись у тому, що в суспільстві люди, що посідали вищі ступені, наділяли божественним світлом нижчі і тим самим керували ними. Люди на нижчих ступенях могли отримувати це світло лише через вищих. Ця ідея вимагала незаперечно підкорення нижчих вищим, проголошувалась універсальною властивістю всесвіту. Як відзначав дослідник середньовічної філософії В. Соколов, повну покору слуг своїм панам освячували Бог і Церква, кращих потрібно було завжди захищати, навіть якщо вони не мали рації або висловлювали хибні думки [3].

Дослідження явища еліти та розшарування суспільства на якісно різні верстви в середньовіччі містяться у творчості Томи Аквінського, зокрема в його праці “Про правління владик” (XIII ст.). Суспільна ієрархія була відображенням небесного непорушного порядку. Такій системі були властиві сувора ієрархія, де більшість людей повинна була займатися фізичною працею, а меншість – розумовою та мала керувати більшістю. Найціннішою, відповідно, найбільш вагомую, вважалась праця духовних владик народу – служителів Церкви. Цікавим фактом є те, що дослідник критично висловлювався про демократичну владу як владу більшості, що неодмінно веде до тиранії. Найкращою владою, як стверджував Т. Аквінський, була монархія, оскільки “державний корабель найдовершеніше функціонує, коли він має керманіча – єдиного правителя, монарха. Монархічний лад є надійним гарантом порядку і єдності держави” [4].

Найвідомішим дослідником Середньовіччя, який здійснив спробу цілеспрямованого та комплексного дослідження проблематики еліти, є вчений, письменник та мислитель Середньовічної Італії Н. Макіавеллі. У своїх творах, які написані як своєрідний poradnik для правителів, Н. Макіавеллі намагався узагальнити існуючу інформацію про утворення та функціонування еліти. Особливістю підходу Н. Макіавеллі було те, що описи еліти та її функціонування були здійснені з практичної точки зору. У своїх працях він концентрував увагу на проблемах влади та механізмах її застосування та утримання. Він стверджував, що люди є матеріалом для реалізації інтересів активної меншості, яка для здійснення своїх планів використовує природні нахили, почуття та прагнення людей. Така меншість завжди буде панувати над незгуртованими масами людей, які не здатні зрозуміти реальних чинників суспільного життя. Саме Н. Макіавеллі уперше почав трактувати еліту як правлячу групу, що здійснює керівництво суспільством. На думку італійського дослідника, всі суспільства багато в чому різняться між собою через особливості еліти, яка керує цим суспільством. Це пов'язано з тим, що всі цінності в світі розподілені нерівномірно, настільки ж нерівномірно розподілені влада та почесні, як такі, що неодмінно супроводжують політичний процес. Для того, аби володіти цими ресурсами, меншість управляє більшістю, використовуючи при цьому два різновиди прийомів, а саме: насильство та хитрість. Хоча при цьому Н. Макіавеллі зауважує, що справжньою ціллю государя повинна бути не власна вигода, а досягнення “загального блага”, яке можливе лише за умови створення цілісної держави. “Коли мова йде про порятунок країни, – стверджував Н. Макіавеллі, – не слід приймати до уваги жодні міркування про те, що справедливо, а що ні, що милосердно, а що жорстоко, що похвально, а що ганебно;

але необхідно, забувши про все інше, діяти так, щоб врятувати її існування, її свободу...” [5].

Видатний філософ Ф. Ніцше пояснював існування еліти, як результат діяльності вищих природних сил. Основною підставою усіх суспільних процесів Ніцше називав волю до влади, а рушійною силою історії він вважав “ненаситне прагнення до прояву влади та застосування влади, користування владою як творчим інстинктом” [6]. Політичний ідеал мислителя – це сильна влада аристократії над народом. “Сутність справжньої та здорової аристократії, – пише Ф. Ніцше, – повинна полягати в тому, щоб вона відчувала себе ... не функцією королівської влади або суспільства, але їх “сенсом”, вищим виправданням і щоб тому вона зі спокійною совістю приймала жертви від незчисленної сили людей, які були придушені і принижені заради неї та зробилися людьми неповноцінними, рабами, знаряддями” Ф. Ніцше формулює кредо елітаризму як сильну владу аристократії, яка “повинна твердо вірити, що існує не для суспільства, але що воно – не більше ніж фундамент та підмостки, на яких високо стоять якісь обрані істоти, які прагнуть... до вищого буття” [7].

Протягом XVI – XVII ст. увага науковців та дослідників суспільних процесів була прикута до державницьких процесів, що формували тогочасну карту Європи. Так, англійський філософ Т. Гоббс у праці “Про громадянина”, стверджував, що існує лише три типи держав відносно форми здійснення управління: демократія, аристократія і монархія. В його працях простежується відверта симпатія до аристократичного типу держави, в якій верховна влада належить зборам, куди потрапляють лише обрані за певними характеристиками аристократи. Аристократи, писав Т. Гоббс, “це влада кращих осіб, чи оптиматів...” [8]. Аристократія, або влада найкращих, зароджується в процесі демократичних виборів. Пізніше демократія передає своє право на вказану раду. Іншими словами, Т. Гоббс стверджував, що право обирати та керувати належить певній когорті людей, “які вирізняються серед інших завдяки походженню або які прославились будь-якими іншими рисами”. На них повністю переноситься право народу або держави [9].

Т. Гоббс стверджував у своїх працях, що аристократія є ефективнішою тоді, коли є ближчою до монархії, і тим гірша тоді, коли більше від неї віддалена. Водночас він відстоював принцип рівності усіх людей від народження, і тим самим вступав у конфлікт із теоріями елітарності, що були поширені в цей час. Потребу ж в еліті дослідник пояснював через нездатність більшості засвоїти філософські істини, тому народ потребує, щоб ним правили кращі.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. у результаті узагальнення та систематизації наявних знань про еліту соціологи Г. Моска та В. Парето заклали основи елітології як науки, що займається явищем еліти в комплексі.

Час, у якому жили та працювали дослідники, характеризувався значними та швидкими змінами в суспільно-політичній сфері. Кардинальні зміни в соціальних устоях акцентували на значенні провідних верств населення, що були на вістрі цих змін. Саме це зумовило виникнення різноманітних напрямків, шкіл, статей та монографічних досліджень, присвячених різним аспектам аналізу еліт.

Однією із найвідоміших була група дослідників, що підтримували концепцію функціонального походження еліти Н. Макіавеллі – так званих “макіавеллістів” (Г. Моска, В. Парето, Р. Міхельса й інших).

Їх об’єднують такі ідеї:

1. Особливі властивості еліти, пов'язані з природними талантами і вихованням. Такі особливості виявляються в її прагненні до керування або хоча б до боротьби за владу.

2. Групова консолідованість еліти. Ця властивість зображує еліту як групу, що об'єднана не лише матеріальними чи суспільними критеріями, а й елітарною самосвідомістю, сприйняттям себе особливим шаром, покликаним керувати суспільством, носіїв особливої місії.

3. Дослідники цієї групи були переконані, що в будь-якому суспільстві неодмінно з'явиться (або уже є еліта). Це робить суспільство поділеним на привілейовану пануючу творчу меншість і пасивну, нетворчу більшість. Такий поділ закономірно впливає з природної сутності людини і суспільства. Хоча персональний склад еліти змінюється, її відношення до загальної маси, якою вона управляє, в своїй суті не змінюється.

4. Неодмінна конкурентна боротьба еліт за владу. Оскільки привілейоване становище на верхівці влади прагнуть зайняти багато людей, що володіють високими психологічними та соціальними якостями, прихована або явна боротьба за владу є неминучою.

5. Керівна і панівна роль еліти у суспільстві. Оскільки еліта забезпечує функцію управління, необхідну для соціальної системи, вона є закономірна і її діяльність завжди є виправданою. Прагнучи зберегти і передати у спадок своє привілейоване становище, еліта має тенденцію до виродження, втрати своїх видатних якостей.

Макіавелістські теорії еліт досить часто піддаються критиці за перебільшення значення психологічних факторів, антидемократизму і недооцінку здібностей та активності мас, цинічне ставлення до боротьби за владу. Проте загальні аспекти цих теорій не втратили актуальності і на сьогодні.

Концепцію “правлячого класу” як основного фактора впливу в суспільно-політичних процесах сформулював Г. Моска у книзі “Основи політичної науки”, яка побачила світ у 1896 р. В одній із перших робіт “Теорія управління та парламентське правління” (1884 р.) він використав поняття “політичний клас”, говорячи про частину правлячої верстви, яка має безпосередній стосунок до влади. На думку Г. Моски, “правлячий клас... виконує всі політичні функції, монополізує владу та насолоджується тими перевагами, які надає влада” [10]. Основною тезою свого вчення Г. Моска називає поділ суспільства на дві нерівні за соціальним станом та роллю групи: панівну меншість і політично залежну, пасивну більшість (загал), при цьому перша консолідуватиметься, маючи тенденцію до перетворення в закритий клас. “Усі правлячі класи мріють стати спадковими, якщо не законно, то фактично” [11]. Необхідним фактором утворення політичного класу автор вважає здатність керувати, тобто досвід управління. Заперечуючи прямий зв'язок між здатністю керувати і приналежністю до класу формальної аристократії, водночас зазначає, що остання володіє цими якостями значно більше, бо отримує їх не тільки генетично, але й традиційно, внаслідок виховання.

Г. Моска перелічує три шляхи, завдяки яким еліта досягає свого закріплення і оновлення: успадкування, вибір і поступова ротація. Він звертає увагу читачів на двох протилежних аспектах цього процесу: з одного боку, всі політичні класи прагнуть стати спадковими, а з другого – завжди є нові сили, що прагнуть змінити старі. Залежно від того, яка тенденція переважає, відбувається або “закриття і

кристалізація” політичного класу, або його оновлення. Першу тенденцію Г. Моска називав аристократичною, другу – демократичною.

Якщо панівна верства не реагує на розвиток суспільства і не оновлюється адекватно цього розвитку, відбувається процес її витіснення новою правлячою меншістю (контрелітою). Г. Моска зазначав, що, “якщо такий рух почався, одразу спинити його неможливо. Приклад індивідів, які почали “з нічого” і досягли помітного становища, викликає честолюбні задуми, жадібність, нові зусилля, і це молекулярне оновлення правлячого класу триває доти, поки не замінить його тривалий період соціальної стабільності” [12]. Рекрутування до правлячого класу нових людей Г. Моска вважав основною умовою здоров’я суспільства. Він наголошував на необхідності відносної стабільності правлячого класу, який не підлягатиме суттєвим, кардинальним змінам у кожному наступному поколінні. Водночас життєво необхідним для суспільства має бути проникнення в нього представників нижчого класу за умови дотримання відносної рівноваги у цьому поновленні. Таким чином, автор наголошує, що стабільне суспільство, що постійно розвивається, неодмінно повинне поступово оновлювати свої керівні верстви. При цьому таке оновлення повинне наступати не раптово чи одночасно, а повинна відбуватись поступова трансформація еліти.

Ще один дослідник, який як базу для своїх праць використовував соціологію, В. Парето, також наголошує на неминучості розмежування суспільства на пасивних, тобто керованих, та активних – тих хто керує. Пояснював він це, насамперед, неоднаковістю індивідуальних, психологічних здатностей людей, що проявляється в усіх сферах суспільного життя. “Подобається це деяким теоретикам чи ні, але суспільство неоднорідне, – відзначав він у “Трактаті із загальної соціології”, – а індивіди різняться фізично, морально й інтелектуально. Сукупність індивідів, які діють із високими показниками в будь-якій сфері, і називається елітою” [13]. Саме В. Парето вводить у науковий обіг термін “еліта” як синонім термінів “правлячий клас”, “аристократія” або “вищий прошарок суспільства”. За В. Парето, еліта складається з тих, хто має найвищі здатності в тій або іншій сфері діяльності.

В. Парето поділяє еліту на правлячу й ту, що не має влади (контреліту). Правляча еліта – це група людей, яка офіційно здійснює управлінські функції у політичному житті суспільства. Контреліта є потенційною елітою – групою людей із видатними здібностями, особистими якостями, які не мають змоги приймати політичні рішення, не мають доступу до важелів керування через ті чи інші політичні або суспільні фактори.

Посилаючись на Н. Макіавеллі, В. Парето розрізняв два типи еліти, залежно від основних методів правління:

– еліту “левів” (основні риси: прямота й рішучість, використання силових методів управління, радикальні шляхи реагування на проблеми);

– еліту “лисиць” (більш гнучкі, дипломатичні політики, які використовують як основний метод управління політичну маніпуляцію).

Відповідно до тверджень Н. Макіавеллі, він вважав, що динаміка змін у суспільстві вимагає також постійних змін і серед еліти. Політична еліта, що складається з “лисиць”, найефективніше працює в соціально стабільні періоди, тоді коли в суспільстві не зріє вимога змін. Вичленовування еліти – вихідний пункт соціального аналізу Парето: “Не згадуючи про виключення, нечисельні і недовговічні, усюди ми маємо обмежений чисельно правлячий клас, що втримується

у влади частково за допомогою сили, частково за згодою керованого класу, більше численного” [14].

Якщо ж перед суспільством постають завдання оновлення, трансформації окремих його підсистем, політична еліта повинна “підживлюватись” “левами”, здатними до вирішення термінових проблем. Такий процес оновлення вищого прошарку суспільства В. Парето називає “циркуляцією еліт”. Якщо циркуляція за тих або інших причин припиняється, еліта стає закритою, втрачає здатність до ефективного керування й поступово деградує. Це призводить до посилення в суспільстві контреліти, яка зсуває правлячу еліту й установлює своє панування шляхом революції.

Ще один дослідник явища еліт Р. Міхельс, вивчаючи соціальні механізми, що зумовлюють розшарування в суспільстві, зробив висновок, що причини розшарування будь-якої організації – не в психологічних вадах людей, а в сутності самої організації: будь-яка організаційна система потребує виділення керівного апарату і невідворотно відтворює олігархію. Виділення елітарних груп в сучасному політичному суспільстві, де значну роль відіграють партії, він назвав “залізним законом олігархізації” [15]. Сама еліта, в розумінні Р. Міхельса, – це активна меншість, що намагається вийти з-під контролю громадян і підпорядковує політику власним інтересам. Дослідник робить висновок, що демократія навряд чи здійсненна, тому що обов’язково перетворюється в олігархію.

Отже, Г. Моска і Р. Міхельса та В. Паретто вважаються прибічниками макіавеллівського підходу до аналізу еліти. Для цієї групи дослідників характерне трактування еліт як правлячого класу, незважаючи на моральні чи інші якості людей, що належать до її складу. Головний акцент робиться на ролі еліти у суспільстві, на параметрах групової згуртованості, на механізмі функціонування (або зміні еліти, або ж внутрішньо елітарній боротьбі, або перманентній циркуляції еліти).

На противагу макіавеллістській традиції в ХХ ст. виявилися й інші теоретичні підходи до розуміння еліти, зокрема, представники, так званих, ціннісних теорій.

Представники ціннісної школи апелюють до праць В. Паретов, яких дослідник стверджував, що еліту складають люди, які володіють особливими якостями. Еліта з’являється, як верства суспільства, об’єднана на підставах опіки суспільними цінностями. До представників елітиможна зарахувати видатних особистостей, які довели своїм умінням ставити суспільне вище особистого, що володіють особливими моральними й інтелектуальними якостями. Так, наприклад, відомий іспанський філософ Х. Ортега-і-Гассет головною властивістю еліти вважав найвище відчуття відповідальності, а французький соціолог О. Конт – раціональність.

До цього ж напрямку належить і меритократичний підхід, описаний у працях Д. Белла, А. Гоулднера й інших. Відповідно до тверджень дослідників цієї позиції, суспільство формують групи “соціального успіху”. Вищі групи цієї ієрархії є елітними. Загалом суть теорій цієї групи можна звести до таких базових тез: 1) еліта – найзначніший і дуже важливий прошарок суспільства, наділений здібностями і відмінними характеристиками в усіх сферах суспільної діяльності; 2) еліта займає панівне становище в суспільстві, оскільки вона – найпродуктивніша та найініціативніша частина населення; маси – не мотор, а лише колесо історії, провідники в життя рішень, прийнятих елітами; 3) елітний відбір – це не стільки боротьба за владу, скільки наслідок природного добору суспільством найкращих

представників. Тому суспільство повинно постійно намагатись вдосконалити цей механізм; елітарність впливає з рівності можливостей, а не соціальних статусів, вона зумовлена нерівністю здібностей індивідів. Еліта будується не за принципом “спадковості та унаслідкованості”, а за принципом результативності і висувається самим суспільством, яке зайняте постійним удосконаленням своїх керівників.

Х. Ортега-і-Гассет у своїй праці “Повстання мас” зазначає, що “людське суспільство за своєю суттю завжди аристократичне, хоче воно цього чи ні” і “воно лише тому суспільство, бо є аристократичним, і перестає бути суспільством, коли перестає бути аристократичним”. Звідси Х. Ортега-і-Гассет робить висновок, що суспільство – це “Суспільство завжди є динамічною єдністю двох факторів: меншості і мас. Меншість – це індивіди або група індивідів, що якісно відрізняються від натовпу. Маса – це натовп людей, що не мають окремих ознак, які б їх відокремлювали” [16].

Характеризуючи життя Європи кінця XIX – початку XX ст., цей відомий іспанський мислитель дійшов висновку, що тогочасне суспільне життя перебуває у глибокій кризі. Причину кризи він вбачав у тому, що вся влада в суспільстві перейшла до мас, які не можуть керувати навіть власною долею, не кажучи вже про суспільство. XIX ст. створило новий тип “простої людини”. Це, на думку Х. Ортега-і-Гассета, стало можливим завдяки трьом факторам: ліберальній демократії, експериментальній науці та індустріалізації. Кризу європейської цивілізації Х. Ортега-і-Гассет називає “повстанням мас” [17].

Значний внесок у розвиток науки про еліту належить німецькому соціологу М. Веберу. Саме він є творцем та основним ідеологом теорії демократії, центральною тезою якої стало вчення про механізм впливу суспільства на окремо позиціонований бюрократичний апарат. Дослідник акцентує увагу на способах раціонального добору політичної еліти, яка має контролювати бюрократію. У творах М. Вебера вказано дві взаємозв’язані проблеми: виділення типів панування і способи легітимізації (визнання законності) типів панування. М. Вебер трактував панування як безроздільну владу, тобто здатність нав’язувати свою волю з допомогою примусу, сили, наказу тощо. І тут М. Вебер зупиняється на розкритті змісту і суті поняття панування. За його твердженням, панування – такі відносини між управляючими і управлінцями, за яких управлінець може нав’язувати управляючому свою волю шляхом примусу, наказу тощо. Відносини влади і підлеглих звичайно є подвійними, що складається як взаємозв’язок наділених владою і тих, що їй підкоряються. Володіючи владою, управлінці опираються не тільки на фізичний примус, але й на переконання підлеглих у власній необхідності підкорятися, виправдання своєї позиції і дії. Будь-яка ціннісна система не буде ефективною без загальної згоди та визнання людей, що формують цю систему [18].

Дослідник виходив з положення, що політична система суспільства значною мірою залежить від функціонування професійної бюрократії. Водночас чиновник, на думку М. Вебера, не здатен і не зобов’язаний забезпечити розвиток держави і професійно виконувати істинні політичні функції. Основна функція державного службовця полягає у тому, щоб спостерігати за виконанням встановлених правил. Основна вимога до нього – це дисципліна, а не ініціатива. Оскільки бюрократія розглядалася як інструмент влади, основна проблема концепції демократії М. Вебера зводилася до визначення механізмів контролю над бюрократичним апаратом. Важливе місце серед цих механізмів має посісти харизматичне політичне лідерство, в якому вчений вбачає протипагу тотальній бюрократизації. М. Вебер пропонував

вирішити цю проблему через залучення до політичного керівництва талановитих особистостей, які прагнуть до влади і мають для цього всі необхідні якості.

Ці теорії продовжують і розвивають базу ціннісних теорій про соціально-раціональне спрямування відбору еліт. У сучасній елітарній думці домінує функціональний підхід. Не відкидаючи загалом класичну елітарну теорію, він вимагає радикального перегляду її класичних вихідних принципів. Автори функціональних теорій (С. Келлер, О. Штаммер, Д. Рісмен) будують свої аргументи на таких підставах:

1. У суспільстві немає єдиної еліти, натомість, можна спостерігати за діяльністю багатьох еліт із обмеженим впливом: жодна з них не домінує в політичному житті. Плуралізм еліт наперед визначений суспільним поділом праці. Як наслідок такого поділу, кожна з суспільних груп – професійних, демографічних, релігійних, регіональних тощо – формує найкращих “своїх” представників еліти, які представляють цю групу, захищають її цінності та, одночасно впливаючи, формують їх.

2. Відносини загалу та еліти треба описувати як представницькі, а не як відносини панування чи постійного керівництва. Це досягається складними механізмами контролю материнських груп над елітами.

3. Повинні існувати загально визнані правила гри, на основі яких й будуються відносини між елітами. Такі правила виключають можливість появи асоціальних елементів в управлінських структурах.

4. Розподіл влади між різними, а часто соціально протилежними інтересами інституціями запорукою проти радикальних політичних рішень.

Американські дослідники Х. Зіглер і Т. Дай стверджували, що за своєю сутністю маси не здатні виконувати управлінські функції на належному рівні компетенції. Тому ці повноваження вони покладають на еліту. У цьому вони вбачали певну парадоксальність: “демократія – правління народу, але збереження демократії поклали на плечі еліт; еліти повинні мудро правити, щоб правління народу вижило” [19]. На їхню думку, розшарування суспільства і виділення окремих правлячих груп властиве усім суспільствам: “Будь-яке суспільство – аграрне чи індустріальне, засноване на традиціях чи передових досягненнях – керується елітами. Кожному суспільству потрібні керівники, а керівники акцентують зусилля на збереженні певної організації і свого становища в ній. Еліта, отже, неминуче з’являється в будь-якій соціальній організації” [20].

Широкого розповсюдження серед дослідників набули також концепції демократичного елітизму. Такі дослідники, як І. Шумпетер, С. Ліпсет, Р. Даль, К. Мангейм трактують демократичні процеси, пов’язані з ротацією еліт як мирну конкуренцію між потенційними керівниками за довіру і голоси виборців. Основною позитивною рисою демократії прихильники цієї школи вважають те, що демократія хоча й не усуває елітарності, проте приносить у суспільні відносини новий спосіб рекрутування, що призводить до підвищення самосвідомості еліти.

Управлінська ланка суспільства розглядається як менеджерська ієрархія, яка має якості, необхідні для управління, і є захисником демократичних цінностей. Еліта повинна врівноважити та знівелювати політичний та ідеологічний іраціоналізм, емоційну неврівноваженість і схильність до крайнощів, властиві масам.

До основних характеристик, які допомагають утримувати стабільність політичних процесів, належать: прийняття ліберально-демократичних цінностей, політична терпимість, сприйнятливість до політичних інновацій. Така еліта є більш

консервативною у визнанні соціально-економічних прав громадян: на працю, на страйк, на соціальне забезпечення тощо. Як наголошують американські дослідники Д. Мангайм і Р. Річ, соціологічні дослідження ціннісних уподобань виборців та політичних еліт свідчать, що інтереси еліти та мас значно різняться, що робить непотрібними для загалу професійні якості еліт [21].

Окремо варто розглянути таке поняття, як партократична еліта.

Прихильники цього підходу вважають, що партократична еліта – це панівна верства суспільства, яка здобула такий статус, вийшовши з суспільних низів, що, фактично, усуває з суспільних процесів середній клас; протягом всього життя ізольованою від маси і не вписується в структури правової держави. Також для партократичної еліти характерна жорстка внутрішня ієрархія, схильність до адміністративних важелів управління державою, що у підсумку приводить до авторитаризму та побудови тоталітарної держави.

Визначним представником партократичного напрямку теорії еліт є Р. Міллс. Саме він акцентував увагу на компетенції та повноваженнях еліти для прийняття суспільно важливих рішень як на основній та визначальній функції. Дослідник стверджував, що, по-перше, панівні позиції, які займають люди впродовж свого життя, визначають їхні шанси на придбання та отримання життєвих благ, які особливо цінуються; по-друге, їхня психіка значною мірою визначається цінностями, якими вони володіють, і роллю, яку вони відіграють в основних соціальних інститутах; і, нарешті, питання про те, усвідомлюють вони чи не усвідомлюють свою належність до обраного суспільного класу, чинять вони чи не чинять відповідно до того, що вони вважають інтересами цього класу, теж значною мірою вирішується в реальному житті їх становищем в основних соціальних інститутах [22].

Теорія, яка пояснює співіснування еліт як конкуренцію, вперше сформульована Й. Шумпетером. Дослідник запропонував розмежувати поняття демократії та народовладдя. Він вважав, що “воля народу”, “загальне благо” – це лише гасла, які використовує еліта для пояснення своїх переваг перед масами. Дослідник стверджував, що загальна маса за визначенням не спроможна об’єктивно оцінювати політичну реальність. Тому доцільніше демократію визначати як уряд, схвалений народом. Демократія, на думку Й. Шумпетера, передбачає елітарну структуру суспільства. Маси впливають на розвиток лише можливістю обирати між конкуруючими елітами. Згідно з концепцією Й. Шумпетера, демократія – це “інституційний устрій для прийняття рішень, за якого до владних позицій приходять завдяки конкурентній боротьбі за голоси виборців”. Таку систему дослідник зображав у вигляді “ринку”, в якому різні еліти виносять “на продаж” своє бачення розвитку суспільства та держави, а “покупці” – виборці “купають” їх на виборах. Й. Шумпетер вважає, що таким чином виборці контролюють еліти, хоча такий контроль і не гарантує приходу до влади “найкращих” [23].

Критик теорії елітизму К. Мангейм стверджує, що “реальні механізми формування політики знаходяться в руках еліти, але це не означає, що суспільство недемократичне. Для демократії достатньо, щоб громадяни, хоча і не мають прямого доступу до участі в управлінні, в крайньому разі іноді виявляли свої почуття, схвалюючи чи не схвалюючи ту чи іншу еліту під час виборів” [24].

Також, К. Мангейм стверджує, що елітаризм сумісний з принципом “рівних можливостей” при умові, якщо на керівні посади обираються люди, відповідно до своїх здобутків, досягнень та авторитету. Такі твердження є базисними для

концепції меритократії, головна теза якої полягає у тому, що до влади мають приходити найбільш достойні, талановиті, компетентні.

На думку вченого, еліта – це певна суспільна побудова, статус якої визначається особистісними характеристиками, на відміну від “класу”, належність до якого визначається походженням. Науковець стверджував, що кожна людина може стати причетною до еліти виключно завдяки власним зусиллям, наприклад, виявивши свої таланти в сфері управління [25].

Італійсько-американський політолог Дж. Сарторі, погоджуючись з попереднім дослідником, водночас наголошує, що демократія – це система, де владу більшості довірено переможцям конкуренції еліт. Відповідно, основною вимогою до демократії є можливість здобуття влади саме тими, хто гідний вибору народу. Таким чином, на думку Дж. Сарторі, еліта є ціннісним зрізом суспільства, прикладом для загалу.

Дж. Сарторі вважає, що в кожному суспільстві в еліті виділяють два чинники: альтиметричний і якісний. Тобто, еліта ідентифікується за своїм положенням у вертикальній ієрархії суспільства. Другий чинник вказує на соціальні якості еліти. Саме останньому критерію Дж. Сарторі віддає перевагу. Еліта, на думку науковця, відображає певний перелік цінностей, які є акцентованими в цьому суспільстві. Сукупність якостей, притаманних еліті, складає ціннісний образ, який є ідеалом для більшості членів суспільства. Елітність для Дж. Сарторі означає також високе почуття відповідальності. Представники народу в своїй діяльності повинні зважати, передусім, на почуття обов'язку, а не на свої політичні амбіції [26].

На відміну від ранніх концепцій теорії походження та функціонування еліт, сучасні підходи, швидше, шукають способи поєднання принципів елітаризму демократії. Оскільки кожен із згаданих вище авторів акцентує увагу на якійсь одній характеристиці еліти, природно, виникає необхідність комплексного вивчення усіх цих особливостей, з їх наступним групуванням. Так, Й. Шумпетер наголошує на конкретному способі відбору, К. Манхейм – на рівних можливостях, а Дж. Сарторі – на ціннісних якостях представників еліти. Це обумовило необхідність групування цих характеристик для того, щоб вичерпно охарактеризувати елітарну теорію демократії. У цьому випадку, такі якісні характеристики доповнюють одна одну і утворюють цілісний комплекс поняття еліти.

Таким чином, представники елітаристської школи стверджують, що впровадження демократичних принципів у суспільстві пов'язане з необхідністю дотримуватись умов функціонування політичної системи та характеристик еліти, які описані вище.

Можна зробити висновки, що, відповідно до еволюції суспільних груп та класів, елітарні ідеї та концепції пройшли теж декілька етапів – від античних мислителів (Геракліт, Платон, Аристотель) до Середньовіччя включно (Т. Аквінський). У Нові часи ідеї елітарності розвивали Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є. Наприкінці XIX ст. у нову перехідну епоху ці ідеї відобразились у працях Ф. Ніцше та концепціях еліт В. Парето, Г. Москі, Р. Міхельса.

Теорія еліт, у сучасному вигляді почала формуватись наприкінці XIX – на початку XX ст. у період до Другої світової війни в Європі, після війни дедалі більшого розвитку набувала у Сполучених Штатах Америки, а згодом переросла у спільне американсько-європейське вчення. Загалом, усі теорії походження та формування еліт можна поділити на такі групи:

1) школа макіавеллістів (будь-яке суспільство є елітарним за визначенням, представники еліти володіють особливими психологічними якостями, елітарні кола є консолідованими, солідарними і закритими, легітимність еліти, структурна постійність еліти, керівна роль еліти в суспільстві);

2) ціннісні теорії еліти (в них меншою мірою простежується соціальний аристократизм, висловлюється терпляче ставлення до мас і раціонально виважена позиція стосовно демократії);

3) структурно-функціональні теорії еліт (приналежність до еліти визначається досягненням успіху в одній із суспільно-важливих груп. Відповідно, таких еліт у суспільстві є багато, і конкуренція між ними зберігає демократичність суспільства);

4) ліберальні концепції (закритість правлячої еліти, глибока відмінність між елітою і масами); концепція демократичного елітаризму (еліта – це суспільне явище, яке неможливо усунути, хоча воно є негативне, адже продукує соціальну нерівність. Демократія – це лише новий, досконаліший спосіб рекрутування еліт та контролю над ними).

Зважаючи на історичні особливості формування державної управлінської еліти в Україні в посттоталітарну епоху, доцільно відзначити, що виокремлення правлячих верств у незалежній Україні зазнало сильного впливу тієї державної системи, з якої постала сучасна Україна. Зокрема, значною мірою відбулась інкорпорація частини керівної верстви Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) у новоутворені структури нової держави. Управлінська еліта України в роки становлення Української держави та формування її керівних органів, а саме – на початку 90-х рр. ХХ ст., представляла собою конгломерат номенклатури Комуністичної партії СРСР, керівників державних органів влади, які в своїй більшості займали посади такого ж рівня і в СРСР. З іншого боку, в представницькі органи влади та в Верховну Раду України прийшли представники демократичного середовища – керівники провідних націонал-демократичних партій, відомі науковці, митці, письменники, релігійні діячі, військові, спортсмени. Оскільки процес добору такої еліти був надто короткотривалим, інерційним та хаотичним, щоб виробити стабільні правила співіснування та селекції на вищі керівні посади, то говорити про формування класичних механізмів формування еліти, чи про існування еліти (в класичному розумінні), немає підстав.

Отже, якщо за класичними означеннями, термін еліта означає певну соціальну групу, яка є результатом певного соціального добору, то для представників українських керівних ланок таке означення не можна застосовувати через вищенаведені причини. Тому, українську політичну еліту на сучасному етапі державотворення треба розуміти виключно як когорту людей, які приймають найважливіші політичні рішення.

Якщо ж врахувати, що більшість представників керівної, або ж правлячої еліти в Україні (за вищенаведеним визначенням), є представниками чітко виражених суспільно-політичних груп, то найбільш прийнятною для подальшого вивчення та розуміння процесів формування української еліти є група теорій, що об'єднують структурно-функціональне походження еліт.

Література

1. Платон. Государство [Текст] / Платон. — СПб. : Наука, 2005. — С. 170. — (“Слово о сущем”).

2. Аристотель. Политика: Сочинения [Текст] : в 4-х т. / Аристотель. — М. : Мысль, 1983. — С. 52.
3. Соколов В. В. Средневековая философия [Текст] / В. В. Соколов. — М. : 1979. — С. 91.
4. Фома Аквинский. О правлении государем / Ф. Аквинский // Политические структуры эпохи феодализма в Западной Европе 6 – 17 вв. [Текст]. — Днепропетровск : Наука, 1990. — С. 242.
5. Макиавелли Н. Государь [Текст] / Н. Макиавелли. — СПб. : Азбука, 2002. — С. 91.
6. Ницше Ф. Полное собрание сочинений [Текст] / Ф. Ницше. — М. : [б. и.], 1999. — Т. IX. — С. 298.
7. Ницше Ф. По ту сторону добра и зла [Текст]. — М. : [б. и.], 1990. — С. 72.
8. Гоббс Т. Избранные произведения [Текст] : в 2-х т. Т. 1. / Т. Гоббс. — М. : [б. и.], 1964. — С. 354.
9. Там же. — С. 357.
10. Моска Г. Правящий класс / Г. Моска // Социс [Текст]. — 2004. — № 10. — С. 187.
11. Там же. — С. 189.
12. Там же. — С. 198.
13. Парето В. Компендиум по общей социологии / В. Парето // Антология мировой политической мысли: Зарубежная политическая мысль. XX в. [Текст] : в 5-ти т. Т. 2. — М. : Мысль, 1997. — С. 59.
14. Там же. — С. 79.
15. Михельс Р. Социология политической партии в условиях демократии / Р. Михельс // Диалог [Текст]. — 1990. — № 3. — С. 42.
16. Ортега-и-Гасет Х. Выбранные творения [Текст] / Х. Ортега-и-Гасет. — К. : Основы, 1994. — С. 15.
17. Там само. — С. 60.
18. Вебер М. Харизматичне панування / М. Вебер // Социс [Текст]. — 1988. — № 5. — С. 27.
19. Зиглер Х. Демократия для элиты [Текст] / Х. Зиглер, Т. Дай. — М. : [б. и.], 1984. — С. 432.
20. Там же. — С. 35.
21. Мангейм Дж. Б. Политология: Методы исследования [Текст] / Дж. Б. Мангейм, Р. К. Рич. — М. : [б. и.], 2007. — С. 308.
22. Миллс Р. Властвующая элита [Текст] / Р. Миллс. — М. : [б. и.], 1959. — С. 31.
23. Шумпетер Й. А. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия [Текст] / Й. А. Шумпетер. — М. : Эксмо, 2007. — С. 417.
24. Манхейм К. Избранное: Социология культуры [Текст] / К. Манхейм. — М. ; СПб. : Университетская книга, 2000. — С. 173.
25. Там же. — С. 193.
26. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори // Полис [Текст]. — 2003. — № 2.

V. Bishchuk

**EVOLUTION OF THE TERM ELITE INTERPRETATION
IN THE HISTORICAL AND PHILOSOPHICAL CONTEXT
AND THE POSSIBILITY OF USE OF CLASSICAL APPROACHES
OF ELITISM IN THE MODERN UKRAINIAN CONDITIONS**

The evolution of approaches to understanding and interpretation of the term elite is considered, the comparative analysis of native and foreign studies of establishment and functioning of the elite in the modern Ukraine is conducted. On the basis of the comparison of political and historical conditions of formation of management level of Ukrainian society the conclusions have been made concerning the peculiarities of use of the terms "elite", "political elite" in Ukrainian reality.

Key words: elite, political elite, theory of elite, political leadership, administrative elite.

УДК 35.078.3:347.633(477)

І. Гемерлінг

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ІНСТИТУТУ УСИНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто зміст поняття усиновлення. Проаналізовано нормативно-правову базу, що стосується питання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в певну сімейну форму виховання. Висловлено пропозиції щодо удосконалення законодавства з усиновлення.

Ключові слова: державна політика усиновлення, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, нормативно-правова база.

Світове суспільство не може залишати поза увагою дітей, позбавлених батьківської турботи. Проблема сирітства привертає все більшу увагу також в Україні. Сучасна інтеграція України до Європейського Союзу вимагає високого рівня забезпечення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської турботи.

Важлива роль у захисті дітей зазначеної категорії належить інституту усиновлення. Важливим у цьому аспекті є питання теоретико-наукового переосмислення низки вихідних положень цього правового інституту з метою вдосконалення, регулювання нормативно-правової бази, яке зачіпає, передусім, інтереси дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та сімейних пар, які не можуть мати власних дітей.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй про права дитини передбачає, що “дитина, яка тимчасово або постійно позбавлена сімейного оточення або яка в її власних якнайвищих інтересах не може залишатися в такому оточенні, має право на особливий захист і допомогу, що надається державою, яка забезпечує зміну догляду за дитиною” [1].

Світова практика засвідчила, що навіть найкраще організоване суспільне виховання дітей-сиріт у державному закладі не замінює виховання в сім'ї. Усиновлення є найкращою формою влаштування дітей. Усиновленням є прийняття усиновлювачем у свою сім'ю особи на правах дочки чи сина, що здійснене на підставі рішення суду [2].

У контексті пріоритетності сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, постійної зміни положень законодавчої бази питання державної політики щодо удосконалення нормативно-правової бази є актуальним і малодослідженим.

Питанню вдосконалення нормативно-правового забезпечення інституту усиновлення приділяли увагу чимало вітчизняних науковців: Д. Бутчер, Ю. Вергулесова, Л. Волинець, В. Гопанчук, Л. Литвин, Р. Малюта, А. Сіромаха, В. Ромоноvsька та інші.

Метою статті є аналіз окремих положень нормативно-правової бази, та визначення можливості застосування зарубіжного досвіду влаштування дітей в сімейну форму виховання дітей – усиновлення в Україні.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- окреслити зміст поняття усиновлення та роз'яснення найважливіших моментів законодавства;
- проаналізувати основні моменти чинної нормативно-правової бази з питань усиновлення;
- вивчити основні проблеми, недоліки і переваги законодавства України з питань усиновлення;
- простежити адаптацію законодавства України у сфері захисту прав дитини до європейського законодавства;
- надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з досліджуваної теми.

Окреме важливе місце в сімейному законодавстві належить інституту усиновлення. Його знало і детально регламентувало ще стародавнє, а частково також римське право. Визнавався цей інститут і в дореволюційній Росії, а в 1926 р. він був закріплений у радянському законодавстві і був у подальшому досить поширеним. Нині інститут усиновлення як пріоритетна форма сімейного виховання дітей, які залишились без турботи батьків, відомий усім правовим системам.

Головною і визначальною ідеєю інституту усиновлення є турбота про дітей, які втратили батьків або з тих чи інших причин позбавлені батьківського піклування, створення для них середовища, яке є характерним для сім'ї (турбота про розвиток дитини, виховання, спілкування з дорослими, матеріальне забезпечення тощо). При цьому в усиновленого змінюється родинне середовище, оскільки законодавство зорієнтоване на так зване “повне” усиновлення. На підставі рішення суду припиняється правовий зв'язок між усиновленим та його родичами за походженням і одночасно виникає такий зв'язок між усиновленим, усиновлювачем та його родичами за походженням. Такий причинний факт одночасно є правоприпиняючим і правоутворюючим [3].

Прийняття Сімейного кодексу України (далі – СКУ) 10 січня 2002 р. стало важливим етапом на шляху нормативного регулювання інституту усиновлення. У ст. 207 СКУ зазначається, що усиновленням є прийняття усиновлювачем у свою сім'ю особи на правах дочки або сина. Усиновлення дитини проводиться у її найвищих інтересах для забезпечення стабільних та гармонійних умов її життя.

За часи незалежності створено нормативно-правові акти, що регулюють питання усиновлення дітей в Україні: СКУ, Закон України “Про охорону дитинства”, Закон України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, Закон України “Закон України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку впровадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей” № 905 від 08.10.2008 р. та низку інших підзаконних актів.

Отже, напрацьовану відповідну нормативно-правову базу ми маємо. Однак проблема полягає у недосконалому, розпорошеності питань, що охоплюють питання влаштування дітей у сімейні форми виховання, зокрема усиновлення. Виникає необхідність у створенні єдиного законодавчого документа, який би охоплював усі питання, проблеми і прогалини з питань захисту прав дітей, або ж, як мінімум, зазначав послання на інші законодавчі та підзаконні акти.

Аналізуючи ст. 235 СКУ, в якій зазначено, що з моменту здійснення усиновлення припиняються особисті та майнові права та обов'язки між батьками та особою, яка усиновлена, а також між нею та іншими її родичами за походженням,

бачимо, що це положення захищає дитину від можливості розголошення таємниці усиновлення, але й позбавляє усиновлених отримати в спадок майно та житло біологічних батьків, насамперед у випадку, коли усиновлення не є таємним для дитини.

Держава гарантує право на таємницю усиновлення і приховування факту усиновлення від самої дитини. Однак, відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права дитини, дитина має право “наскільки це можливо, знати своїх батьків” та визначає право кожної дитини на збереження індивідуальності, включаючи ім'я та сімейні зв'язки [4]. Це положення зазначеної вище конвенції не зобов'язує, а закликає повідомляти дітей про їх біологічних батьків та факт їхнього усиновлення.

Вважається, що розкриття інформації про усиновлення може завдати непоправної шкоди відносинам усиновителів з дитиною і призвести до важкої психологічної травми [5]. Проте приховати такий факт досить важко і практично неможливо, навіть при зміні місця проживання. Скажімо, коли усиновителі змінюють місце проживання, їм необхідно стати на облік у місцевій службі у справах дітей, в управлінні праці для отримання соціальних виплат, які дитина мала до усиновлення, відмітитись у паспортному столі органів запису актів громадського стану, місцевих державних адміністрацій. Таємниця усиновлення стає відомою широкому колу посадових осіб, хоча “особи, які розголосили таємницю усиновлення, несуть відповідальність, встановлену законом” (ст. 228 СКУ), але довести такий факт досить складно, оскільки властивість “по секрету” притаманна ментальності українського суспільства і знайти джерело витoku інформації досить складно.

Багато людей, які виростили зі знанням свого усиновлення, говорять про те, що вони сприймали цей факт так само, як і те, що вони були хлопчиком чи дівчинкою, були великого чи маленького зросту тощо. І чим раніше дитина дізнається правду про себе, тим легше їй прийняти цей факт і “емоційно зростати” зі своєю історією. Враховуючи ж те, що підлітковий вік є кризовим за своєю суттю і вважається занадто небезпечним для розкриття інформації щодо походження, ще до його початку (до 12 років, а інколи і до 9) між батьками та дитиною не має залишатись таємниць щодо її минулого [6]. Скажімо, 16-річний підліток, психіка якого ще не стійка, який ще не сформований як особистість, дізнається про деталі взяття його в сім'ю, це стає для нього серйозною психологічною травмою, і прогнозувати поведінку підлітка досить складно.

Доцільно розробити комплексну програму, яка б надавала батькам рекомендації щодо того, як повідомити факт усиновлення дитині.

Проблемою усиновлення є і малий термін дії направлення, який становить 10 календарних днів, на знайомство потенційних усиновителів із дитиною [7]. Тут треба не поспішати і встановлювати, як мінімум, річний термін для взаємоадаптації дитини і батьків, насамперед коли йдеться про дитину старшого віку. За кордоном умови всиновлення та вимоги до майбутніх батьків значно жорсткіші, ніж у нас. З родиною, яка хоче взяти дитину із сиротинця, місяцями працюють психологи, соціальні працівники, юристи.

Привертає увагу і ст. 210 СКУ, де повідомляється, що у випадку, якщо на обліку для можливого усиновлення перебувають рідні брати та сестри, вони не можуть бути роз'єднані при їх усиновленні. Лише за наявності обставин, що мають істотне значення, суд за згодою органу опіки та піклування може постановити

рішення про усиновлення когось із них або усиновлення їх різними особами (ст. 210 СКУ). Незрозумілим і нероз'ясненим залишається вислів, які саме “обставини мають істотне значення”.

Як правило, усиновлюються діти, які не мають батьків. Факт відсутності батьків у дітей, які підлягають усиновленню, посвідчується свідоцтвом про смерть обох батьків або рішенням суду про оголошення їх померлими [8]. Але досить часто усиновлюється дитина, яка має одного або й обох батьків. За таких обставин усиновлення дитини здійснюється за вільною згодою її батьків.

Тут думки творців закону спрацювали в правильному напрямку, якщо батьки не мають бажання виховувати та утримувати власних дітей, не виявляють до них батьківської турботи та піклування, потрібно надавати їм можливість відмовитись від них. Це полегшить процес бюрократичної тяганини і надасть можливість влаштувати дитину в нормальну сім'ю.

Закон не обмежує кількості дітей, яку може усиновити одна особа (ст. 211 СКУ). З одного боку, ніби й непогано: зменшується сирітство, діти влаштовані в сім'ю. Добре, коли йдеться про розумну кількість дітей. Однак навряд чи здатна одна людина чи навіть подружжя приділити належну увагу кожній дитині, якщо їх буде, приміром, 15, виходить той самий міні-інтернат, але під іншою назвою.

Держава фінансово підтримує усиновителів. Допомога при усиновленні дитини надається у розмірі встановленому для виплати допомоги при народженні першої дитини. У разі усиновлення двох і більше дітей допомога надається на кожну дитину. Допомога при народженні першої дитини надається у сумі кратній 22 розмірам прожиткового мінімуму [9]. Розглядаючи соціальні виплати на інші форми сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, бачимо, що на кожну дитину влаштовану під опіку, піклування, дитячий будинок сімейного типу, прийомну сім'ю виплачується допомога у розмірі двох прожиткових мінімумів до досягнення повноліття, а в разі навчання – до закінчення навчання. Зрозуміло, пріоритетна форма сімейного виховання – усиновлення – є найменш фінансово захищеною. Тому доцільно переглянути виплати при усиновленні і надати їм рівноцінності у порівнянні з іншими видами сімейного влаштування для спроможності конкурування усиновлення при виборі громадянами.

Варта уваги ст. 212 СКУ, відповідно до якої не можуть бути усиновлювачами особи, які були засуджені за злочини проти життя і здоров'я, волі, честі та гідності, статевої свободи та статевої недоторканості особи, проти громадської безпеки, громадського порядку та моральності, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, а також за злочини, передбачені ст. 148, 150, 150-1, 164, 166, 167, 169, 181, 187, 324, 442 Кримінального кодексу України, або мають непогашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість за вчинення інших злочинів. Так, скажімо, особа вчинила бійку в віці 18 років та була засуджена за ст. 122 (умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження). Згідно з вищезгаданою статтею СКУ, людина через помилку у юності позбавлення права взяти в сім'ю дитину на все життя незалежно від терміну давності, характеристики.

Окрім того, другий із подружжя теж втрачає право на усиновлення, оскільки перебувають у шлюбі з особою, яка відповідно до ст. 122 не може бути усиновлювачем.

Існує багато загальнорозповсюджених, але хибних думок щодо усиновлення. Ці стереотипи заважають народженню багатьох щасливих сімей [10]. Один із міфів з

приводу усиновлення: “тривалий процес”, “стоси документів”, необхідних для вирішення цього питання. Ця думка, яка поширена серед населення, не має місця реалізації, оскільки протяжність майже кожного етапу усиновлення регламентується нормативно-правовою базою. Зрозуміло, що влаштування дитини в сім’ю є досить відповідальною і серйозною справою і легковажити тут не можна. Тому подання потенційними усиновителями копії паспорта, копії свідоцтва про шлюб, довідки про заробітну плату, висновку про стан здоров’я, довідки про наявність чи відсутність судимості, нотаріально засвідченої згоди на усиновлення другого з подружжя, документа, що підтверджує наявність житла та інших, які містять інформацію про нього є вкрай необхідною [11].

Вилучення другого речення ч.2 ст. 211 СКУ “різниця у віці між усиновлювачем та дитиною не може бути більшою ніж сорок п’ять років” сприяло поновленню певною мірою конституційних прав на усиновлення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та усиновлювачів, а також усунуло дискримінаційну норму стосовно вікового цензу.

Зазначене положення ст. 211 СКУ було перепоною при усиновленні дітей, які є братами та (або) сестрами, якщо хоч у одного з них різниця у віці з усиновлювачем була більшою, ніж 45 років [12].

Проте у Конвенції про права дітей передбачені вікові обмеження для усиновителів від 18 до 30. Однак при внесенні змін в українське законодавство, відповідно до європейських стандартів, Україна ризикує зменшити кількість сирітства шляхом усиновлення при таких вікових показниках. Департамент з усиновлення інформує, що середній вік усиновителів становить 35 – 40 років.

Однак у ст. 18 Європейської конвенції про усиновлення дітей, ратифікованої 15 лютого 2011 р. українським парламентом, встановлена можливість держави-учасниці приймати положення, які є сприятливими для усиновленої дитини. Тобто у випадку, коли українське законодавство містить норми, які відрізняються від положень згадуваної конвенції, але є кращими для усиновленої дитини, то не йдеться про порушення чи неузгодженість з нормами зазначеного міжнародного документа.

Імплементация зазначеної вище конвенції в Україні сприятиме наближенню національного законодавства до законодавства держав-членів Ради Європи і продемонструє готовність України дотримуватись високих міжнародних стандартів з метою захисту і забезпечення прав дитини, зокрема, коли йдеться про забезпечення права на сім’ю дитини, позбавленої батьківського піклування.

Із набуттям чинності Європейською конвенцією про усиновлення дітей (переглянутою) були запроваджені сучасні правові стандарти у сфері усиновлення. Запропоновані цією конвенцією принципи усиновлення враховують всі сучасні тенденції, а головне – мають на меті забезпечити, щоб усиновлення здійснювалося та мало правові наслідки з максимальним урахуванням найвищих інтересів дитини [13].

Отже, підсумовуючи викладені вище зауваження, можна висловити такі пропозиції:

- для зручності службовців та потенційних усиновителів розробити якісний закон про усиновлення, який би охоплював усі аспекти аналізованого питання;
- розробити механізм успадкування усиновленими дітьми житла та майна біологічних батьків дітьми, коли усиновлення не є таємним для них, та

усиновителями, коли усиовлення є таємним, з метою та умовою подальшого успадкування усиовленими дітьми (шляхом, наприклад, складення заповіту);

– скасувати таємницю усиовлення, що позбавляє права на соціальні гарантії, наприклад, спадкування житла та майна, і призводить до травмування психіки підлітків при відкритті таємниці;

– чітко сформулювати положення статей нормативно-правової бази, які не допускати двозначності у трактуванні, зокрема в ст. 210 СКУ чітко перерахувати обставини за яких роз'єднання братів і сестер неможливе при влаштування в сім'ю;

– обмежити кількість усиовлених дітей, з метою якісного виховання;

– встановити виплати на усиовлених дітей у розмірі двох прожиткових мінімумів до досягнення повноліття, а в разі навчання – до закінчення навчання;

– переглянути вимоги до осіб, які були засуджені та не можуть бути усиовлювачами.

Висновки

Отже, ми розглянули лише деякі моменти інституту усиовлення, який потребує подальшого удосконалення.

Метою аналізу є створення сприятливіших умов для реалізації права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на зростання в

родинному оточенні, внесення змін, якими певною мірою поновлюються конституційні права дитини, яку усиовлюють, та усиовлювача.

Проаналізовані проблеми усиовлення не є вичерпними і охоплюють значно ширше коло проблем, зокрема проблеми “внутрішнього усиовлення” (усиовлення одним із подружжя дитини іншого) та усиовлення іноземними громадянами.

Література

1. Про права дитини: Конвенція ООН (Ратифікована 27.02.1991 р.) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1991. — № 13.

2. Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиовлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиовлених дітей [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 905 від 08.10.2008 р. — Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

3. Гопанчук В. С. Сімейне право України [Текст] : навч. посіб. / В. С. Гопанчук. — К. : Устина, 2002. — С. 245.

4. Про права дитини...

5. Волинець Л. Усиовлення: крок за кроком [Текст] : посіб. на допомогу батькам / Л. Волинець, Д. Бутчер, А. Сіромаха [та ін.]. — К. : Знання, 2007. — 60 с.

6. Про права дитини... — Ст. 46.

7. Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиовлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиовлених дітей...

8. Гопанчук В. С. Сімейне право України... — С. 304.

9. Про державну допомогу сім'ям з дітьми [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

10. Волинець Л. Усиовлення: крок за кроком... — С. 23.

11. Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиовлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиовлених дітей...

12. Про внесення змін до сімейного кодексу України щодо особливостей усиновлення окремих категорій дітей [Електронний ресурс] : проект Закону. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

13. Про права дитини...

I. Hemerling

STATE POLICY OF LEGAL BASE IMPROVEMENT OF ADOPTION INSTITUTE IN UKRAINE

The essence of the concept adoption is considered, the legal base concerning the question of placement of orphans and children, deprived of parental care in a family-based care form is analyzed. Proposals on improving the legislation on adoption are presented.

Key words: government policy of adoption, orphans, children, deprived of parental care, legal base.

УДК 659:316.776:316.42

М. Мельник

**СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ “ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ
ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА”:
УЗАГАЛЬНЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТА ВІТЧИЗНЯНИХ ТРАКТУВАНЬ**

Узагальнено, на основі теоретичного аналізу загальноновизнаних наукових дефініцій, європейські та вітчизняні трактування поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства”. Увагу зосереджено на якісному дослідженні нормативно-правових актів державного та регіонального рівнів, відповідно до кожного з яких висвітлено контекст та особливості використання зазначеного поняття.

Ключові слова: поняття, інформаційне суспільство, державна інформаційна політика, державна політика розвитку інформаційного суспільства.

Актуальність матеріалу, викладеного у статті, обумовлена необхідністю вироблення більш чіткої та сталої системи наукових понять і термінів, що є необхідною умовою однозначного тлумачення проблематики досліджень у сфері розбудови інформаційного суспільства в Україні та правильного застосування понятійно-категоріального апарату у цій сфері.

Теоретичним аспектам державної політики розвитку інформаційного суспільства присвячено роботи вчених та практиків, серед яких праці: І. Арістової, К. Беякова, С. Гнатюка, О. Григора, В. Гурковського, В. Даніл’яна, Д. Дубова, В. Єфімової, Є. Калашнюк, Є. Макаренко, О. Маруховського, А. Михненка, І. Огірка, М. Ожевана, В. Парфенюка, Г. Почепцова, І. Радзівського, М. Рижкова, В. Скалацького, С. Чукут, О. Шевчука та інших.

Зважаючи на значні наукові доробки вітчизняних дослідників, необхідно зауважити, що змістовне наповнення поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства” є розмитим, що потребує додаткових теоретичних досліджень у напрямку сутнісної дефініції зазначеного поняття.

Мета статті – на основі теоретичного аналізу загальноновизнаних наукових дефініцій та нормативно-правових актів державного та регіонального (ЄС) рівнів узагальнити європейські та вітчизняні трактування поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства”.

Для більш чіткого відображення сутності поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства” здійснимо логіко-пізнавальне трактування поняття “інформаційне суспільство”, яке є ключем до теоретичного осмислення розглядуваної проблеми, що аналізується у статті.

На сьогодні в науці не існує єдиного визначення поняття “інформаційне суспільство”, проте за характеристикою його основних ознак, які подаються у визначеннях, думки більшості дослідників є схожими. Виникнення інформаційного суспільства зазвичай пов’язують із двома факторами: перетворенням інформації на стратегічний ресурс та впровадженням інформаційної техніки і технології в усі основні сфери виробництва та управління суспільним життям [1].

Необхідно наголосити, що самі визначення “інформаційного суспільства” не є винаходами на потребу дня та мають своє історичне підґрунтя і певну логіку саморозвитку, виступаючи однією з онтологічних засад суспільного життя. Така теоретична ситуація характеризується непевністю стосовно вибору терміну, найприйнятнішого для позначення цієї категорії у структурі суспільствознавчої мови, і того змісту, який вона повинна мати [2].

У 1993 р., за президентства у Європейській Комісії Ж. Делора, була опублікована Біла книга “Зростання, конкурентоздатність, зайнятість: виклики і напрямки входження в 21-ше століття”, яка описує “появу нового інформаційного суспільства, в якому діяльність людей підтримується наданням послуг, що передбачають використання інформаційно-комунікаційних технологій” [3].

Уже в 1997 р. Єврокомісія зазначає, що інформаційним суспільством потрібно вважати: 1) суспільство нового типу, що формується внаслідок глобальної соціальної революції та породжується вибуховим розвитком і конвергенцією інформаційних та комунікаційних технологій; 2) суспільство знань, тобто суспільство, у якому головною умовою добробуту кожної людини і кожної держави стає знання, здобуте завдяки безперешкодному доступу до інформації та вмінню працювати з нею; 3) глобальне суспільство, в якому обмін інформацією не матиме ні часових, ні просторових, ні політичних меж, яке, з одного боку, сприяє взаємопроникненню культур, а з іншого – відкриває кожному співсуспільству нові можливості для самоідентифікації [4].

Усі високорозвинені держави розглядають побудову інформаційного суспільства як основу свого соціально-економічного, політичного й культурного розвитку й проводять цілеспрямовану державну інформаційну політику, яка залежить від економічних, соціальних і культурних особливостей держави.

Державна інформаційна політика визначається як сукупність цілей, що представляють національні інтереси держави в інформаційній сфері, стратегічні напрямки їх досягнення і систему засобів, що їх реалізують. Головною стратегічною метою державної інформаційної політики України є забезпечення переходу до нового етапу розвитку нашої держави, побудови інформаційного суспільства й входження її в світове інформаційне співтовариство [5].

У наукових працях Г. Почепцова, С. Чукут [6] та В. Єфімової [7] зазначається, що регламентацію розбудови інформаційного суспільства, закони функціонування інформаційної сфери в державі визначає “інформаційна політика щодо створення інформаційного суспільства”.

Автори колективної монографії “Європейські комунікації” зауважують, що будучи ключовим елементом оновленого “Лісабонського партнерства заради зростання і зайнятості”, стратегія Європейської Комісії “i2010” будувалась у напрямку інтегрованого підходу до інформаційної політики, який поєднував в собі політику Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо інформаційного суспільства та аудіовізуальних медіа [8].

В. Гурковський [9] зазначає, що “державна політика інформатизації та розвитку інформаційного суспільства” є складовою державної інформаційної політики.

Автори аналітичної доповіді “Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості” [10] формування та розвиток інформаційного суспільства в Україні досліджують в контексті державної інформаційної політики України. За цього у тексті доповіді зустрічається поодиноке застосування такої

термінології, як: “державна політика у сфері інформатизації, формування та використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства”, “державна політика з питань розвитку інформаційного суспільства”.

Розробники “Проекту державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки” [11], у розділі “Розбудова інформаційного суспільства”, розмежовують поняття “інформаційна політика” та “політика у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства”.

Ст. 6 (“Державна інформаційна політика”) Закону України “Про інформацію” [12], із змінами, внесеними, відповідно до Закону № 2756-VI від 2 грудня 2010 р., визначає, що державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави щодо одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

У чинному Законі України “Про інформацію” № 2657-XII від 9 травня 2011 р. [13], останні суттєві правки внесені до якого були Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” № 2938-VI від 13 січня 2011 р., Ст. 3 (“Державна інформаційна політика”) не дає визначення поняттю “державна інформаційна політика” та подає основні напрями державної інформаційної політики у модифікованій формі (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняння основних напрямів державної інформаційної політики України

Закон України “Про інформацію” № 2657-XII від 02.10.1992 р. із змінами від 02.12.2010 р., що втратив чинність (ст. 6)	Чинний Закон України “Про інформацію” № 2657-XII від 09.05.2011 р. (ст. 3)
<p>Головними напрямами і способами державної інформаційної політики є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – забезпечення доступу громадян до інформації; – створення національних систем і мереж інформації; – зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; – забезпечення ефективного використання інформації; – сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; – створення загальної системи охорони інформації; – сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України; – сприяння задоволенню інформаційних потреб закордонних українців 	<p>Основними напрямами державної інформаційної політики є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – забезпечення доступу кожного до інформації; – забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; – створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; – забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб’єктів владних повноважень; – створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; – постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; – забезпечення інформаційної безпеки України; – сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору

Як видно з табл. 1, одним із “нових” основних напрямів державної інформаційної політики є “створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства”, тобто поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства”, відповідно до інформаційного законодавства України, є в значній мірі інтегрованою категорією щодо “державної інформаційної політики”.

Враховуючи світовий і вітчизняний досвід із розбудови інформаційного суспільства і визнаючи необхідність його подальшого розвитку в Україні з метою підвищення конкурентоспроможності країни, якості життя населення, результативності науки, якості освіти і охорони здоров'я, а також забезпечення створення нових робочих місць та надання можливостей для реалізації здібностей кожною людиною, учасники парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства запропонували [14]: визнати розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Ця рекомендація була втілена у Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” № 537-V від 9 січня 2007 р. [15], який також визначив, що національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні ґрунтується на засадах: пріоритетності науково-технічного та інноваційного розвитку держави; формування необхідних для цього законодавчих і сприятливих економічних умов; всебічного розвитку загальнодоступної інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів та забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ); сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг, забезпеченню створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів; поліпшення кадрового потенціалу; посилення мотивації щодо використання ІКТ; широкого впровадження ІКТ у науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, охорону навколишнього середовища; забезпечення інформаційної безпеки.

У розглянутих вище нормативно-правових документах використовується така термінологія, як: 1) національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні; 2) державна політика з розвитку інформаційного суспільства в Україні; 3) політика розвитку та становлення інформаційного суспільства в Україні.

У Положенні про Міжгалузеву раду з питань розвитку інформаційного суспільства [16] визначається, що основним завданням Міжгалузевої ради є підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо реалізації “державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та інтеграції України до глобального інформаційного простору”.

З огляду на вище подані документи, які є правовою основою становлення інформаційного суспільства в Україні, можна зробити висновок, що найбільш уживаним поняттям у цій сфері є “державна політика розвитку інформаційного суспільства”. Однак не можна не зауважити критичну думку українського науковця К. Белякова, який, аналізуючи основні концептуальні положення сучасного інформаційного суспільства, запропоновані російським науковцем А. Ракітовим, стверджує, що: “Мабуть, вимоги з погляду існування інформаційного суспільства, на жаль, навряд чи відповідають реальному стану сучасної української держави. Тому говорити про розвиток інформаційного суспільства в Україні, тим більш на

законодавчому рівні (Закон України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні”, на наш погляд, є, принаймні, некоректно. Не можна розвивати те, чого не існує” [17]. Проте поняття “розвиток” визначається як процес, унаслідок якого відбувається перехід від одного якісного стану до іншого, вищого, що, на нашу думку, влучно відображає поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства”, оскільки якісний стан інформаційного суспільства, визначений як досягнутий результат за певними критеріями, може бути початковою умовою для досягнення іншого – вищого, досконалішого стану.

В. Парфенюк зазначає, що на сьогодні можна визначити декілька підходів до формування політики, яка передбачає масштабні перетворення, пов’язані, передусім, з трансформаціями в інформаційній сфері. Залежно від масштабності перетворень, можна виокремити такі її типи: 1) політика регулювання діяльності засобів масової комунікації та інших інформаційних установ (“аудіовізуальна” чи “інформаційна політика”); 2) політика інформатизації державних установ (“телекомунікаційна політика”, “політика інформатизації”); 3) політика загальносуспільного розвитку і впровадження інформаційних і комунікаційних технологій (“політика інформаційного суспільства”, “економіки знань” тощо); 4) комплексна інформаційна політика (“комунікаційна політика”) [18].

Термінологія щодо політики розвитку інформаційного суспільства на регіональному (ЄС) рівні відображається у таких поняттях, як: “політика Європейського Союзу щодо розвитку інформаційного суспільства”, “політика інформаційного суспільства” (англ. “information society policy”) [19].

Висновки

Отже, дефініції поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства” у вітчизняних наукових дослідженнях та нормативно-правових актах державного рівня використовуються зі зміною складових самого поняття та є неявно “розмитими” за змістом. Для розглядуваного поняття ця зміна формує так звані “однорідні” поняття, а саме:

- державна політика інформатизації та розвитку інформаційного суспільства;
- державна політика у сфері створення умов для розвитку інформаційного суспільства;
- державна політика з питань розвитку інформаційного суспільства;
- національна політика розвитку інформаційного суспільства;
- державна політика з розвитку інформаційного суспільства;
- державна політика розвитку та становлення інформаційного суспільства;
- державна політика у сфері розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та формування інформаційного суспільства;
- державна політика загальносуспільного розвитку та впровадження інформаційних і комунікаційних технологій.

На нашу думку, поняття “державна політика у сфері розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та формування інформаційного суспільства” є не зовсім коректним, оскільки формуванням ми називаємо набуття рис завершеності, визначеності інформаційного суспільства внаслідок розвитку. Розвиток у цьому випадку є завершеним процесом із визначеними “граничними” ознаками, за якими має бути досягнутий результат – побудова інформаційного суспільства. Загалом, термін “розвиток” визначається як процес, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого, що якісно

корелює зі змістом поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства”, оскільки якісний стан інформаційного суспільства визначений як досягнутий результат за певними критеріями, може бути початковою умовою для досягнення іншого – вищого, досконалішого стану.

Поняття “державна політика розвитку та становлення інформаційного суспільства” має термінологічне дублювання, оскільки саме становлення вже визначає формування інформаційного суспільства у процесі його розвитку.

Поняття “державна політика у сфері створення умов для розвитку інформаційного суспільства” як аналог поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства” відповідно до інформаційного законодавства України є значною мірою інтегрованою категорією щодо “державної інформаційної політики”, на що вказує один із “нових” основних напрямів державної інформаційної політики – “створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства”.

Для більш чіткого відображення сутності поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства” потрібно звернутися до дослідження В. Парфенюка, у якому подається тлумачення державної політики в цій сфері як політики модернізації на основі використання новітніх ІКТ, яка має комплексне, міжгалузеве спрямування і ставить за мету швидку перебудову базових сфер життєдіяльності суспільства відповідно до вимог сучасного світового розвитку через зміну технологічних умов розвитку соціуму, створення об’єктивних технологічних можливостей для послідовного вирішення широкого кола проблем, пов’язаних із реалізацією, передусім, економічних, а також соціальних і культурних інтересів суспільства [20, 21].

Отже, найбільш точним аналогом поняття “державна політика інформаційного суспільства”, як воно трактується в Європі, у змістовому контексті, на думку автора, є поняття “державна політика розвитку інформаційного суспільства”, яке можна визначити як розроблений найвищими органами державної влади стратегічний напрям дій щодо переходу суспільства від одного якісного інформаційного стану до іншого, вищого, в якому діяльність людей базується на економіці знань та вдосконаленні надання послуг, що передбачають використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Література

1. Парфенюк В. М. Політика інформаційного суспільства в умовах євроінтеграції (на прикладі Республіки Польща, Словацької Республіки, Угорської Республіки та Чеської Республіки) [Текст] : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Парфенюк Володимир Миколайович. — К. : [б. в.], 2006. — 221 с.
2. Скалацький В. М. Інформаційне суспільство: сучасні теорії та моделі (соціально-філософський аналіз) [Текст] : дис. ... канд. філософ. наук : 09.00.03 / Скалацький Вячеслав Миколайович. — К. : [б. в.], 2006. — 181 с.
3. Growth, competitiveness, employment : The challenges and ways forward into the 21st century: White Paper // Bulletin of the European Communities. — Supplement 6/93 [Electronic resource]. — Access mode : http://europa.eu/doc/0mentation/official-docs/white-apers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf.
4. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності ОВС України: організаційно-правові засади [Текст] : дис... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / І. В. Арістова ; Націон. ін-т внутр. справ. — Х. : [б. в.], 2002. — 408 с.

5. Луценко С. М. Особливості інформаційного забезпечення в державно-управлінській діяльності [Електронний ресурс] / С. М. Луценко. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-2/doc/5/06.pdf>.

6. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика [Текст] : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. — 2-ге вид., стер. — К. : Знання, 2008. — 663 с.

7. Єфімова В. В. Державна інформаційна політика України в контексті інтеграції в Європейський Союз / В. В. Єфімова // Вісник Національної академії оборони України [Текст]. — 2009. — № 3. — С. 202—206.

8. Європейські комунікації [Текст] : монографія / [Макаренко Є. А., Ожеван М. А., Рижков М. М. та ін.]. — К. : Центр вільної преси, 2007. — 536 с.

9. Гурковський В. І. Розбудова інформаційного суспільства в Україні в умовах сьогодення: практичні аспекти / В. І. Гурковський // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. — 2010. — № 12. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=228>.

10. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості [Текст] : аналіт. доп. / Д. В. Дубов, О. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк. — К. : НІСД, 2010. — 64 с.

11. Проект державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kr-admin.gov.ua/Comitet/Ua/gromada/141011.pdf>.

12. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р. — Режим доступу : <http://www.ucrf.gov.ua/k/doc/laws/149672211/>.

13. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України № 2657-ХІІ від 09.05.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

14. Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 3175-ІV від 01.12.2005 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки [Електронний ресурс] : Закон України № 537-V від 09.01.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

16. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 4 від 14.01.2009 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

17. Беляков К. І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення [Текст] : монографія / Беляков К. І. — К. : КВІЦ, 2008. — 576 с.

18. Парфенюк В. М. Політика інформаційного суспільства в умовах євроінтеграції...

19. Режим доступу : [http://www.support-eam.org/waec/docs/mod01/COM\(2002\)-263_eEurope_actionplan_2005_en.pdf](http://www.support-eam.org/waec/docs/mod01/COM(2002)-263_eEurope_actionplan_2005_en.pdf).

20. Режим доступу : [http://www.support-eam.org/waec/docs/mod01/COM\(2005\)-229_i2010_en.doc](http://www.support-eam.org/waec/docs/mod01/COM(2005)-229_i2010_en.doc).

21. Парфенюк В. М. Політика інформаційного суспільства в умовах євроінтеграції...

M. Melnyk

**THE ESSENCE OF CONCEPT "STATE POLICY
OF THE INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT":
GENERALIZATION OF EUROPEAN AND NATIVE INTERPRETATIONS**

On the grounds of theoretical analysis of generally admitted scientific definitions, European and national treatments of the concept "state policy of the information society development" are generalized. Attention is focused on qualitative research of national and regional (EU) - leveled legal acts, according to each the context and usage features of mentioned concept are highlighted.

Key words: concept, information society, state information policy, state policy of the information society development.

УДК 352.07:342.553(4ЄС)(477)

С. Снісаренко

ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ГОСПОДАРЮВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено деякі принципи муніципального господарювання в країнах ЄС як основи для подальшого розвитку локальної демократії та їхній можливий вплив на розвиток самоврядування в Україні.

Ключові слова: Європейський Союз, локальна демократія, муніципальне законодавство, муніципальні підприємства, принципи муніципального господарювання.

Побудова української держави на основі демократичних принципів являється моделлю локальної демократії, тому її втілення в життя має забезпечувати права, свободи та матеріальні інтереси громадян, об'єднаних у територіальні спільноти. Лише місцеве самоврядування може забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти. За цього забезпечення спільних інтересів територіальної громади можливе за рахунок сталого розвитку місцевого господарювання, а саме – діяльності підприємств комунальної форми власності.

Але, на жаль, система надання соціальних послуг на місцевому рівні не відповідає вимогам громадян, оскільки комунальний сектор економіки на сьогодні відіграє вторинну роль, на відміну від приватного та державного секторів. Проте успіх у галузі побудови локальної демократії може бути досягнутий за умови використання провідного зарубіжного досвіду, а оскільки Україна заявила про прагнення вступу до Європейського Союзу (далі – ЄС), то досвід має бути європейським.

Тому завданням статті є вивчення деяких принципів муніципального господарювання в країнах ЄС.

Як відомо, у сучасних демократичних країнах значну частину соціальних потреб місцевого населення забезпечують муніципальні підприємства, які керуються органами місцевого управління. Місцевим (або муніципальним) управлінням називають управління справами місцевого значення [1]. Щоправда, все багатство місцевих справ у країнах Європейського Союзу, чий досвід є взірцем для нашої держави, зведене до надання територіальними громадами “належного рівня послуг” населенню. Зрозуміло, що надання послуг має бути забезпечено шляхом розвитку місцевого господарства. Таким господарством в праві України називають сукупність підприємств, установ, організацій, які здійснюють на території села, селища, міста господарську діяльність, спрямовану на задоволення громадських інтересів і потреб місцевих жителів. Елементами місцевого господарства є комунальні підприємства, діяльність яких підпорядкована інтересам територіальних громад. Відносини органів самоврядування з підприємствами, що перебувають у власності територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності самоврядним інституціям [2].

Необхідно зазначити, що проблема розвитку основних принципів муніципального господарювання знайшла певне відображення у дослідженнях європейських фахівців із проблеми (Д. Віталь, К. Волш, С. Ліч, І. Мартін,

Х.-Г. Мауер, Дж. Стюарт). Однак в українській науці ці принципи висвітлені лише побіжно (М. Салій, О. Сунцова), що змушує приділити особливу увагу розробці згаданої дослідницької проблеми. Базуючись на висновках стосовно цієї проблематики, які є результатами досліджень вітчизняних та європейських учених, можна стверджувати, що правовий статус українських комунальних підприємств наближається до юридичного статусу європейських об'єктів муніципальної форми власності. Останні ж перебувають у підпорядкуванні виборних муніципальних органів та їхнього адміністративного апарату. На сучасному етапі управління місцевими справами, яке здійснюється публічною владою і водночас органами місцевого самоврядування, є складною системою [3]. Запорукою нормального функціонування цих складних систем є правильне вирішення проблеми відносин між рівнями влади в будь-якій державі. Це проблема у країнах ЄС пов'язана з вирішенням питань про розподіл повноважень й гарантії діяльності різних владних структур. Неодмінним принципом формування компетенції кожного рівня влади є найбільша ефективність виконання певних функцій і завдань на відповідному рівні управління територіальними справами.

Оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у різних країнах світу досягається методами спроб [4]. Досвід реформування муніципального господарства ряду країн Європи в 90-х рр. ХХ ст. доводить переваги інституціонального підходу, за дії якого особлива увага урядів держав-учасниць об'єднаної Європи зосереджена на взаємозв'язку економічних, соціологічних, соціально-психологічних, морально-етичних, екологічних та інших гуманітарних аспектів суспільного розвитку. Тому європейський ринок поширюється не як самоціль. Він стає провідним інститутом суспільного буття поряд із державою, законодавством, культурними традиціями, корпораціями та іншими формами організації спільної діяльності людей [5]. За цього здійснюється перехід від прямого управління муніципальними підприємствами до довірчого управління (трасту), що притаманно всьому європейському простору. Внаслідок цього муніципальне підприємство як суб'єкт підприємницької діяльності одержує право юридичної особи, переводиться на самооплатність і конкурує на рівноправній основі із приватними фірмами, що діють у тій же галузі економіки.

Інститути місцевого управління в Європі класифікуються по декількох видах: континентальному, який закріплено на правовому рівні у Франції, Італії, Бельгії, Голландії, Іспанії, Португалії; англосаксонському, який застосовується у Великобританії та Ірландії; змішаному, що переважає у Німеччині та Італії [6]. Проте у всіх країнах ЄС муніципальні органи користуються однотипними фінансово-економічними повноваженнями, тобто сукупністю прав і обов'язків органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріплених за ними відповідно до національного законодавства.

Загальноприйнято, що головними з повноважень, відповідно до змісту норм муніципального законодавства країн ЄС, у всьому європейському просторі є самостійне формування, затвердження й виконання місцевого бюджету, регулювання господарської діяльності та комунальне обслуговування населення за допомогою підприємств муніципальної форми власності, які спроможні надавати членам будь-яких територіальних громад широкий спектр соціальних послуг. Проте великий обсяг різноманітних соціальних потреб населення європейських країн, задоволення яких іноді доручено муніципалітетам урядами держав ЄС, вимагає від органів локальної демократії робити вибір між обов'язковими справами і

факультативними (добровільними) на безумовну користь перших, але після виконання доручень державної влади [7].

Обов'язковими справами муніципальне законодавство країн ЄС визнає питання, яким надається загальнодержавне значення і які повинні здійснюватися в обов'язковому порядку (розвиток і утримання в порядку водопостачання, транспорту, охорони здоров'я, збір сміття тощо). Обсяг обов'язкових функцій залежить від чисельності населення, а також економічних можливостей певної територіальної спільноти громадян [8].

Факультативні справи встановлюються й реалізуються місцевою владою європейських країн за власним розсудом і після того, як виконані обов'язкові доручення уряду.

В умовах світової фінансово-економічної кризи у багатьох країнах ЄС спостерігається тенденція скорочення факультативних справ і розширення обсягу обов'язкових і доручених державою. Такий стан справ в Німеччині становить 80 – 90% від загального обсягу завдань, які вирішують органи локальної демократії [9]. У Фінляндії встановлені законом обов'язки муніципальних органів становлять 3/4 усього обсягу справ комун.

Англосаксонський підхід розглядає місцеве самоврядування (local government, local self-government) насамперед як управління соціальними справами місцевого населення, тобто здійснення публічної влади на місцевому рівні [10]. Англосаксонському типу властивий характерний набір принципів організації влади на місцях: 1) принцип позитивного регулювання діяльності муніципальних органів влади, за яким обсяг їхніх повноважень устанавлюється шляхом докладного перерахування прав і обов'язків; 2) принцип формування системи місцевих органів влади з організаційних осередків різних типів, оскільки законодавчо встановлені більш-менш чіткі критерії розмежування компетенції для міської й сільської місцевості; 3) принцип відсутності прямого підпорядкування органів нижнього рівня місцевої влади вищестоящим органам, зі встановленням якого місцева влада отримала формально-юридичний статус автономних суб'єктів, які діють у межах наданих їм повноважень; 4) принцип обрання місцевим населенням, окрім представницьких органів й деяких посадові осіб, відповідальних за розвиток муніципального господарства; 5) принцип контролю за діяльністю місцевих органів непрямим шляхом, тобто через центральні міністерства і судові органи [11].

Континентальний (французький) тип управління місцевими справами діє у більшості країн ЄС. Він відрізняється від інших форм тим, що при визначенні компетенції й умов функціонування органів місцевого самоврядування зважаючи на так звану “природно-правову доктрину” [12]. Вона ґрунтується на проголошенні безумовних розходжень між “штучно” створеними органами центральної влади й органами, які “природно” сформовані громадами і визнані центральною владою. Принципи континентальної організації муніципальної влади інші, ніж при функціонуванні англосаксонської системи. По-перше, при континентальній моделі використовується “принцип негативного регулювання”, внаслідок дії якого місцеві органи вправі здійснювати всі правочини, прямо не заборонені законом, а обсяг і зміст повноважень місцевих органів обумовлюється залишковим вільним простором, що за законом не наданий державним органам. По-друге, типово однаково побудова системи органів влади місцевого самоврядування на низовому рівні призводить до того, що правами муніципалітетів користуються як міські, так і сільські громади.

Так, у Франції низовим територіальним утворенням є комуна, статус якої можуть мати будь-які населені пункти, незалежно від кількості населення.

По-третє, за континентальної моделі переважає сполучення прямого державного управління на місцях і в місцевому самоврядуванні. У наявності співвідпорядкованість нижчестоящих ланок вищестоящим, але передбачене право здійснювати загальний і спеціальний контроль за законністю актів місцевих органів влади. Крім цього, на місцях діють уповноважені центрального уряду, яких називають “комісари”. По-четверте, представницькі органи створюються не на всіх рівнях системи поділу влади (так, їх немає в округах і кантонах Франції).

Основними формами комунальних підприємств у зарубіжних країнах є товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства, асоціації та фонди. Використовуючи майно підприємств задля вирішення проблем місцевого населення, муніципальні органи країн ЄС застосовують на практиці чотири методи ведення господарства територіальних громад: пряме управління, муніципально-підрядну систему, муніципально-орендну систему і муніципальну концесію [13]. Муніципальні підприємства мають бути інструментом ефективної соціально-економічної політики органів місцевого самоврядування. Саме тому в розвинених країнах ЄС введено муніципальну монополію на надання послуг і поставку товарів місцевому населенню. Законодавство цих країн наполягає лише на тому, щоб послуги і товари, надані муніципальними підприємствами, були більш якісними і дешевшими за те, що надають приватні підприємства [14].

Зрозуміло, що розвиток муніципального підприємництва в країнах ЄС іноді призводить до монополізації ринку послуг муніципальними підприємствами. Але така модель господарювання завжди відображає суто матеріальні інтереси громадян місцевого спрямування, і це створює умови для стабільного розвитку господарства муніципалітетів [15].

Зрозуміло, що муніципальні підприємства теж повинні давати прибуток, розпорядження яким здійснюють засновники цих об'єктів муніципальної власності. І в об'єднаній Європі чинні дві форми організації фінансів комунальних підприємств. Перша група підприємств веде власні фінансові баланси, і тому вони мають відокремлені від місцевого бюджету рахунки. Друга група підприємств не веде самостійних балансів, оскільки не в змозі господарювати одноосібно. Їх рахунки об'єднані з рахунками місцевих бюджетів, а фінансове господарство таких підприємств виділено в так звані приєднані бюджети.

За наявності муніципально-підрядної системи в капітальному будівництві певні функції господарювання виконують не служби муніципалітетів, а підрядчики, найняті тимчасово на конкурсних засадах. Неодмінним принципом функціонування такої системи є постійний облік і контроль за роботою підрядчиків, чия діяльність спрямована на отримання прибутку. Такій підхід до виконання угоди з муніципалітетами викликає у підрядчиків намагання спростити договірні відносини [16]. Проте європейська система господарювання значною мірою виключає такі протиправні діяння.

В умовах світової фінансової і економічної кризи держави ЄС змушені застосовувати муніципально-орендну систему господарювання, оскільки самі муніципалітети не в змозі самостійно розпоряджатися майном територіальних громад із позитивними наслідками від його використання під час вироблення товарів і соціальних послуг для місцевих жителів. За таких умов вони вважають за доцільне передати приватним особам громадське майно в оренду на певний термін і

отримувати регулярні фіксовані платежі [17]. Широко використовують і такий спосіб господарювання, як муніципальні концесії. За часів Непу і в нашій країні був накопичений подібний досвід, але в незалежній Україні немає достатніх інструментів контролю за приватним капіталом, який згоден виконувати муніципальні замовлення. Тому поки що не зовсім доцільно передавати в оренду комунальне майно українських територіальних громад [18].

На сьогодні велику роль у розвитку фінансово-економічної основи самоврядування має відігравати правовий інститут комунального кредиту. Досвід цього інституту був нагромаджений за часів царизму і розвинутий в період Непу в СРСР [19]. В Україні теж відроджується комунальний кредит, який є системою відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної і строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, відповідно до законодавства України, можуть брати участь у фінансово-кредитних відносинах.

У країнах ЄС, розвиток локальної демократії яких є взірцем для України, цивільне законодавство вказує на те, що матеріальну основу розвитку територіальної громади становить економічний комплекс. Велику роль відіграє й ресурсний підкомплекс, тобто власність і ті права на неї, які залучили для вирішення місцевих завдань територіальні громади й комунальні органи. Поряд з економічним комплексом у країнах ЄС розвивається соціальний комплекс, головним призначенням якого законодавство розвинених країн об'єднаної Європи визнає забезпечення добробуту. Соціально-побутове забезпечення у країнах ЄС, курс яких спрямований на розбудову держави “загального добробуту”, включає житло, комунальне господарство, торгівлю, побутове обслуговування і благоустрій населених пунктів.

Таким чином, у країнах ЄС муніципальна форма власності сприяє розвитку економічної основи самоврядування, впорядковує муніципальне господарювання, яке базується на певних принципах, закріплених у правових системах країн Європейського Союзу. Але такий стан речей є наслідком тривалого історичного розвитку європейських моделей самоврядування. Тому досвід країн ЄС у вказаній галузі вирішення соціально-економічних проблем через функціонування органів локальної демократії є прийнятним для України. З огляду на це, завданням українських законотворців є використання європейського досвіду муніципального господарювання, але на основі вітчизняних традицій державотворення.

Література

1. Audit Commission. Act 1998 [Electronic resources]. — Access mode : www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/00984.htm.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / за ред Ю. С. Шемшученка. — К. : Вид-во “Юридична думка”, 2007. — 990 с.
3. Виталь Д. Э. Местные органы власти во Франции [Текст] / Д. Э. Виталь. — М. : Юристь, 1996. — 220 с.
4. Игнатов В. Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность / В. Г. Игнатов. — М. ; Ростов-на-Дону : Изд. центр “МарТ”, 2000. — 306 с.
5. Ковальчук Я. Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського Союзу / Я. Ковальчук // Узагальнення польського досвіду місцевого

самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. — К. : Агентство “Україна”, 2001. — С. 21—28.

6. Ландсберг Г. Ресурси США в будущем [Текст] / Ландсберг Г., Фишман Л., Фишер Д. — М. : Статистика, 1995. — 256 с.

7. Leach S. The Changing Organisation and Management of Local Government [Text] / Leach S., Stewart J., Walsh K. — London : Macmillan, 1994. — 271 p.

8. Малиновський В. Я. Державне управління [Текст] / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Вежа, 2000. — С. 250.

9. Martin I.L. Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations [Text] / I.L. Martin. — Oxford : Clarendon Press, 1996. — P. 350—370.

10. Мауер Х.-Г. Система финансового выравнивания между Федерацией и Землями в Германии / Х.-Г. Мауер // Финансы [Текст]. — 1995. — № 5. — С. 47—58.

11. Местное финансирование в Европе [Текст]. — М. : Изд. Совета Европы, 1997. — 158 с.

12. Муниципальное хозяйство: пути формирования [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [//www.studzona.com/referats/view/3857](http://www.studzona.com/referats/view/3857).

13. Никифоров С. М. Муниципальное кредитование в России / С. М. Никифоров // Управа. Местное самоуправление в России [Текст]. — 2006. — № 5. — С. 56—64; 185.

14. Николаева Е. Г. Муниципальное право [Текст] : учебн.-метод. компл. / Е. Г. Николаева. — Новосибирск : СибАГС, 2001. — 68 с.

15. Performance Contracting for Public Enterprises [Text]. — New Vorli: Brown Co. Ltd., 1995. — 220 p.

16. Салій М. Ресурсна модель міста і проблеми розробки та прийняття Нового Земельного Кодексу України [Електронний ресурс] / М. Салій. — Режим доступу : www.saliy.kiev.ua/pub_zem_kod.html.

17. Сунцова О. О. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. / О. О. Сунцова. — К. : Центр навч. літ-ри, 2005. — 555 с.

18. Сунцова О. О. Реструктуризація місцевої економіки у Великобританії та перспективи її використання в Україні / О. О. Сунцова // Стратегія економічного розвитку України [Текст] : наук. зб. — Вип. 2(9). — К. : КНЕУ, 2002. — С. 469—474.

19. Stewart J. Local Authorities as Community Government / J. Stewart // Local Government In the 1990 s. [Text]. — London : Macmillan Press Ltd, 1995. — P. 250—257.

S. Snisarenko

PRINCIPLES OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Some of the principles of municipal management in the EU as a basis for further development of local democracy are investigated and their possible impact on the development of self-government in Ukraine.

Key words: European Union, local democracy, municipal law, municipal enterprises, the principles of municipal management.

УДК 368.914(4ЄС)+(477)

А. Шевчук

ОРГАНІЗАЦІЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено систему пенсійного забезпечення в державах-членах Європейського союзу в контексті її раціоналізації та реформування. Запропоновано конкретні кроки щодо удосконалення вітчизняного пенсійного забезпечення.

Ключові слова: пенсійна система, соціальні програми додаткового пенсійного забезпечення, межа пенсійного віку, професійні і корпоративні пенсійні системи.

Пенсійне забезпечення в Україні, що є однією зі складових державної системи соціального захисту, через прояв низки соціально-економічних причин (постарінання населення; низький рівень платіжної бази, з якої проводяться пенсійні відрахування; численні пільги, компенсації та соціальні гарантії тощо) виявило свою неспроможність відповідати сучасним умовам суспільного розвитку.

На дослідження питань пенсійного забезпечення скеровані роботи багатьох вітчизняних науковців та практиків, серед яких З. Берік, О. Гаряча, Б. Зайчук, Е. Лібанова, О. Макаренко, О. Надточій, С. Тигіпко, П. Шевчук, В. Яценко та інші.

Важливим є розгляд міжнародного досвіду провадження пенсійних систем, зокрема країн Європейського союзу (далі – ЄС), з метою подальшого адаптування його позитивних практик в Україні, що і є предметом досліджень цієї статті.

Якщо інтегрувати заходи, яких широко застосували європейські країни в частині покращення своїх пенсійних систем із метою подолання фінансових та демографічних проблем [1], то можна стверджувати, що ними були здійснені такі кроки: 1) збільшення вікової межі виходу працівників на пенсію (що призводить до зростання страхового стажу); 2) зміна порядку індексації пенсійних виплат; 3) зміна фінансового коефіцієнта, або коефіцієнта заміщення доходів; 4) збільшення величини страхових внесків шляхом перерозподілу виплат з боку працедавців та працівників (саме в бік домінування участі в цьому останніх); 5) стимулювання вищої зайнятості; 6) розвиток додаткових накопичувальних програм та схем індивідуального пенсійного страхування (зі створенням індивідуальних страхових рахунків). Перші п'ять заходів потрібно віднести до складових раціоналізації (I) програм пенсійного забезпечення, а останній – шостий – до програм їх реформування (II) [2]. Доцільність такого поділу програм пенсійного забезпечення, на нашу думку, можна аргументувати розглядом того змісту, що вкладається у поняття “раціоналізація” та “реформування”. Так, раціоналізація (від лат. *rationalis* – розумний) – це організація будь-якої діяльності доцільнішими способами, ніж існуючі; поліпшення, вдосконалення чогось, а реформування (від лат. *reformo* – перетворюю, покращую) – перетворення, зміна, нововведення, яке не змінює основ існуючої структури [3].

Умовно етапи раціоналізації та реформування пенсійних систем держав європейського континенту зображено на рис. 1. Як видно з наведених даних, для ЄС властива наявність обидвох типів змін пенсійних систем, однак відмінність полягає у

часовому інтервалі їх застосування. Якщо для більш “старих” членів ЄС реформування (етап II а, рис. 1), тобто створення додаткових пенсійних схем, що базуються на індивідуальних рахунках [4], передувало раціоналізації (етап I а, рис. 1), то для новоприйнятих до ЄС країн обидва ці процеси відбувалися майже одночасно (або з певним “відставанням” етапу раціоналізації I б), як це схематично зображено на рис. 1 б [5]. Тобто реформування не виключає заходів раціоналізації, які нині і дають позитивні ефекти), а самі процеси раціоналізації в ЄС тривають, хоча би в частині подальшого збільшення межі виходу на пенсію.

В Україні удосконалення системи пенсійного забезпечення, започатковане ще у 1998 р. відповідними Указами Президента України [6, 7], проводилось згідно Законом України [8], і триває згідно із Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” [9].

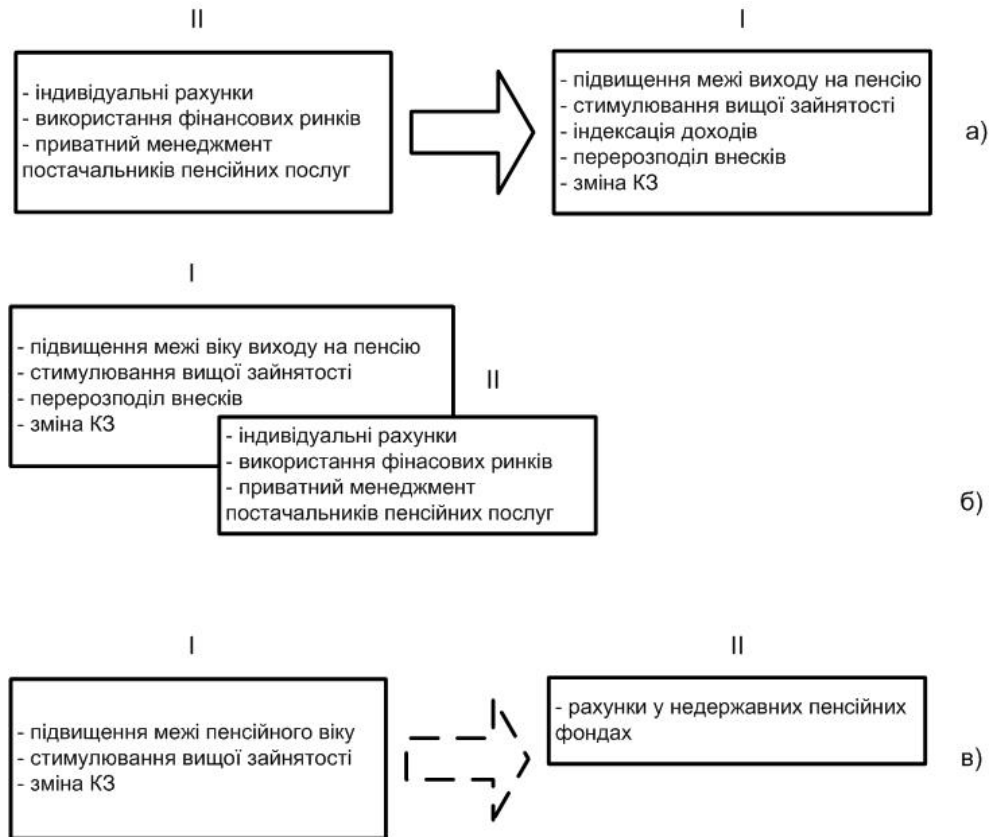


Рис. 1. Етапи раціоналізації (I) та реформування (II) пенсійних систем держав європейського континенту

Якщо проаналізувати здобутки України в питаннях вдосконалення її пенсійної системи за період 1998 – 2011 рр., то можна відзначити лише певні фрагменти, що знаходяться в контексті раціоналізації та реформування. Так, із завдань реформування вітчизняної пенсійної системи у повному обсязі виконано лише формування інституцій недержавного пенсійного забезпечення, створених згідно із Законом України “Про недержавне пенсійне забезпечення” [10], які на

початок 2011 р. нараховували 102 суб'єкти. Це дає право стверджувати, що процес реформування української системи пенсійного забезпечення перебуває лише у методологічній фазі (яка доволі повно розроблена), однак її практичне впровадження, започаткування якого вже неодноразово декларувалось, стримується економічними проблемами: необхідністю відновлення стабільного зростання національної економіки і збалансування бюджету Пенсійного фонду України, а також відсутністю ефективного державного регулювання суб'єктами другого рівня системи пенсійного забезпечення – накопичувального – та відповідних політичних рішень.

Із метою розблокування назрілих проблем, що стоять перед пенсійною системою України на сучасному етапі (та можуть бути ще складнішими в майбутньому), попри непростий стан національної економіки, не потрібно зволікати із запровадженням та розвитком накопичувального пенсійного забезпечення (другого рівня пенсійного страхування). Учасники такої системи будуть сприймати страхові внески, які вони сплачують, вже як персональні заощадження, що будуть їм повернені в майбутньому (при досягненні межі пенсійного віку), а реформована таким чином пенсійна система вже перестане працювати як фінансова піраміда, як у випадку солідарної побудови, а стане здатною автоматично пристосовуватися до зміни демографічних факторів.

Саме на визначення заходів подальшого регулювання пенсійної системи та збалансування солідарної системи пенсійного страхування скеровані положення Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, що містять не лише нові дефініції накопичувального пенсійного формату, але й деталізацію способів та механізму впровадження вказаного рівня, зокрема умови участі недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ). За цього учасниками накопичувальної системи встановлюються особи, яким на дату запровадження системи виповниться не більше 35 років. До основних новацій законодавства доцільно віднести поступове підвищення пенсійного віку жінок з 55 до 60 років зі щорічним його збільшенням на 6 місяців, починаючи з 1 вересня 2011 р. [11]. Збільшено межу пенсійного віку з 60 до 62 років для чоловіків, які працюють на держслужбі, в органах місцевого самоврядування, а також є науково-педагогічними працівниками та мають стаж наукової роботи не менше 20 років. Встановлено, що максимальний розмір пенсії (крім пенсійних виплат, що здійснюватимуться з накопичувального фонду) або щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням всіх надбавок) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, встановлених для осіб, які втратили працездатність. Також законодавством було збільшено термін мінімально необхідного страхового стажу для отримання пенсій, підвищено нормативну тривалість страхового стажу для призначення пенсій за віком, передбачено внесення низки відповідних змін до 22 законодавчих актів, які регулюють надання спеціальних пенсій та пенсій на загальних основах. Перераховані зміни чинного пенсійного законодавства можна вважати початком реальної адаптації досвіду реалізації соціальних пенсійних програм, який вже набуто в державах ЄС, однак заслуговує уваги також і ряд інших прикладів соціального програмування цих країн.

По-перше, соціальні програми додаткового пенсійного забезпечення. Так, пенсійні схеми, створені на основі добровільного приватного страхування (з капіталізацією внесків), вже знайшли широке застосування у більшості країн ЄС, зокрема і новоприйнятих. Серйозне заперечення у нас викликає твердження

В. Антропова, що “розвиток індивідуальних програм пенсійного забезпечення може створювати відповідну загрозу для основних систем пенсійного забезпечення...” [12], оскільки це може призвести до зростання майнового розшарування серед пенсіонерів та пониження ідеї соціальної солідарності (можливо, це і могло бути однією із ймовірних причин ускладнення проблем бідності у Великобританії наприкінці ХХ ст.). Однак, на нашу думку, саме розвиток вказаної форми пенсійного забезпечення значною мірою зменшив фінансові навантаження, скеровані на солідарну систему, котра на сьогодні є базовою для більшості держав світу, зокрема і України, і в умовах нашої держави саме уже сприяє покращенню рівня життя майбутніх пенсіонерів за їхньої фінансової можливості брати участь у цій додатковій формі пенсійного забезпечення.

Переважно додаткові пенсійні програми в ЄС побудовані на накопичувальному способі, тобто на капіталізації внесків та персоналізації пенсійних рахунків (можуть бути і винятки, так, у Франції для формування додаткових професійних пенсій застосовують і розподільчий спосіб фінансування), однак обов’язковою умовою функціонування цих програм є встановлення гарантії дохідності пенсійних внесків, яка зазвичай прив’язана до середньої дохідності сектора пенсійних фондів за певний час.

Оскільки названі додаткові пенсійні схеми формуються страховим шляхом, то тут можливі два підходи: обов’язковий або ж добровільний принципи. На відміну від добровільних, професійні пенсійні системи зазвичай утворюються згідно із умовами колективних угод та діють у рамках підприємства чи окремої галузі (Франція, Італія), або ж на рівні національних систем пенсійного забезпечення (Данія, Великобританія та Швеція), утворюючи другий рівень пенсійної системи, що доповнює базовий. На рис. 2 зображено схему системи додаткового пенсійного забезпечення, звідки видно, що у державах ЄС, де переважають універсальні підходи в пенсійному забезпеченні (Великобританія, Фінляндія та Швеція), програми додаткового пенсійного страхування існують у формі обов’язкових систем типу 1А. Однак перша із названих у цьому ряді держав (Великобританія), на відміну від інших, надає право своїм найманим працівникам виходити із обов’язкової державної програми додаткового пенсійного страхування при умові їх участі в професійних програмах пенсійного страхування. В Данії додаткові професійні (корпоративні) системи пенсійного страхування хоча формально і не є обов’язковими, однак фактично відповідають їхньому статусу, оскільки оформлюються в рамках колективної угоди при прийнятті працівника на роботу (тому їх потрібно зарахувати до 1В типу соціальних програм). У країнах, забезпечених пенсійними системами страхового формату, професійні пенсійні системи зазвичай будуть відповідати типу 2С, водночас у Великобританії, Данії та Нідерландах (країни з універсальною системою) – це будуть професійні програми типу 1С.

Окремо потрібно зауважити, що більшість новоприйнятих у 2004 – 2007 рр. до ЄС держав організували свої обов’язкові програми додаткового пенсійного забезпечення саме на страхових принципах, ще раніше це зробила Німеччина для своїх державних службовців.

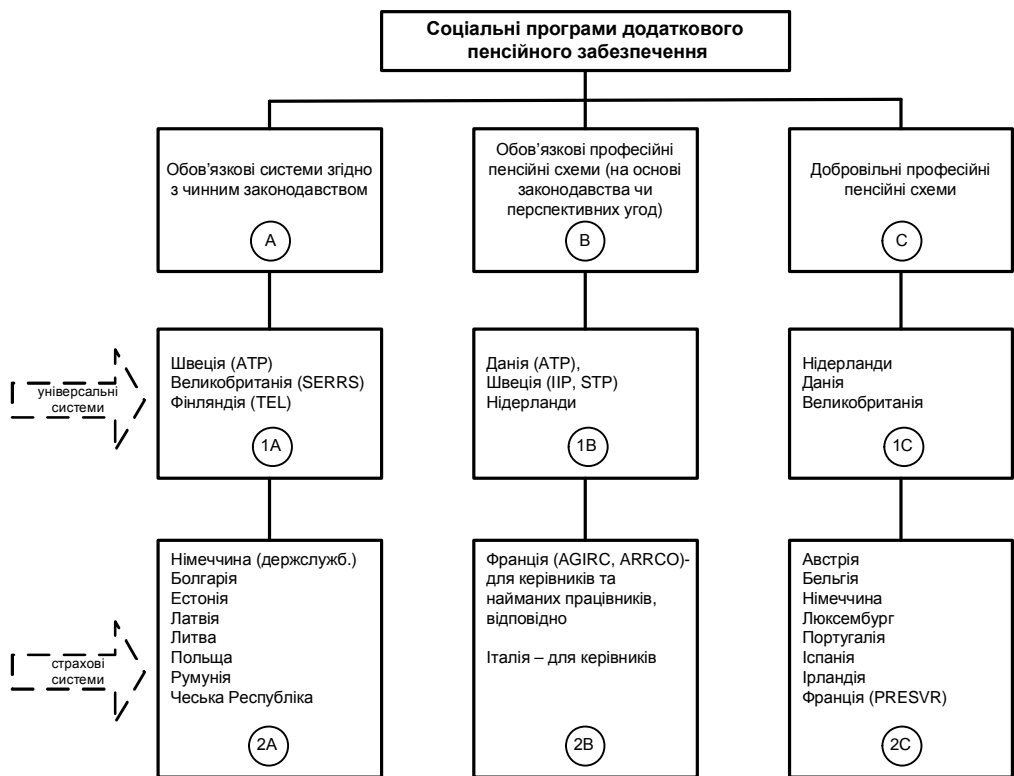


Рис. 2. Системи додаткового пенсійного забезпечення в державах-членах ЄС [13]

Широке запровадження додаткових накопичувальних програм (корпоративних та професійних) в Україні буде найбільш доцільним для пільгових категорій громадян, насамперед хто працює за списками № 1 і № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників при обчисленні стажу роботи, що дає право на пенсію за віком. Виведення фінансування пенсійних програм цих працівників за рамки чинної системи соціального страхування створить резерви для підвищення ефективності її функціонування загалом. Зауважимо, що станом на 2011 р. частки корпоративних та професійних форм пенсійного забезпечення в Україні становили лише 10,6% і 9,6%, відповідно, від загальної кількості суб'єктів накопичувального формату, що є цілком недостатнім для України.

Враховуючи західноєвропейський досвід організації додаткових пенсійних програм, пропонуємо внести конкретні зміни до чинного законодавства України "Про недержавне пенсійне забезпечення" [14], зокрема:

1. П. 1 ст. 2 викласти у такій редакції: "Система недержавного пенсійного забезпечення – це складова частина системи накопичувального пенсійного забезпечення, яка ґрунтується на засадах добровільної участі фізичних та юридичних осіб. У випадку, коли учасник фонду працює в шкідливих та важких умовах праці та користується правом пільгового виходу на пенсію чи на посадах, що дають право на пенсію за вислугу років, це зобов'язує роботодавців усіх форм власності брати участь у системі недержавного пенсійного забезпечення та

обов'язково сплачувати страхові внески до цієї системи на користь своїх працівників, що відносяться до вищезначеної пільгової категорії осіб”.

2. П'ятий принцип п. 1 ст. 4 викласти у такій редакції: “Добровільності прийняття роботодавцем рішення про здійснення пенсійних внесків до системи недержавного пенсійного забезпечення на користь своїх працівників, окрім випадку, коли учасники фонду працюють у шкідливих та важких умовах праці і користуються правом пільгового виходу чи на посадах, що дають право на пенсію за вислугу років, рішення про здійснення пенсійних внесків на користь своїх працівників приймається обов'язково.

Вказані зміни сприятимуть підвищенню активності роботодавців усіх форм власності щодо пенсійного забезпечення своїх працівників та подальшому удосконаленню вітчизняної пенсійної системи за рахунок формування нової пенсійної культури, що ґрунтується на досвіді країн ЄС. Запровадження корпоративних схем пенсійного забезпечення було би доцільним на базі таких потужних вітчизняних комплексів, як група “СКМ”, група “Приват”, інвестиційно-консалтингова група “East One”, аналітично-інвестиційна компанія “Dragon Capital”, компанія “Group DF” та низки інших, що загалом охоплюють сотні тисяч працівників.

По-друге, подальше збільшення межі пенсійного віку для чоловіків інших категорій пенсіонерів за віком. Дещо запізним заходом у частині раціоналізації пенсійних програм в Україні потрібно вважати збільшення межі виходу на пенсію для жінок та зростання цієї межі для чоловіків, які працюють лише у певних напрямках суспільної діяльності [15] (зауважимо, що Верховна Рада України вже збільшила граничний вік перебування на державній службі, дипломатичній службі та на службі в органах місцевого самоврядування до 65 років). Звичайно, певним суспільним спротивом таким змінам межі пенсійного віку може служити заперечення про одну з найнижчих в Європі очікувану тривалість життя при народженні українських громадян, однак цей започаткований процес подовження межі виходу на пенсію потрібно проводити досить обережно, створюючи реальні можливості для зміцнення здоров'я, збереження працездатності, набуття та використання якісних показників людського розвитку усіх членів української спільноти. Доцільно зауважити, що на сьогодні в Україні тривалість життя на пенсії чоловіків становить трохи більше 14 років, а жінок – майже 24 роки [16].

Звичайно, вказані підходи до раціоналізування та реформування пенсійних програм у державах ЄС не можуть бути сталими, відбуваються певні еволюційні зміни, що зумовлено соціально-економічним розвитком та іншими причинами, однак їх впровадження в Україні могло би з часом дати суттєві переваги. Це підтверджується результатами, які показали, що збільшення пенсійного віку на два роки та зростання внесків до накопичувальних фондів (різної форми та видів) лише на 5%, стримують падіння коефіцієнта заміщення доходів, або ж і призводить до певного його зростання [17].

Література

1. Пенсійна реформа: виклик для України / Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.un.org.ua/files/pension_reform_ukr.pdf.

2. Там само. — С. 9.

3. Сліпушко О. М. Україна. Енциклопедичний словник [Текст] / О. М. Сліпушко. — К. : Аконт, 2008. — 768 с.
4. Social Situation in the European Union 2009 [Electronic resource]. — Access mode : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_offpub/ke-ag-10-001/en/ke-ag-10-001-en.pdf.
5. Rajevska F. Social Policy in Latvia. Welfare State under double pressure / F. Rajevska // Project "Poverty, social assistance and social inclusion – Developments in Estonia and Latvia in comparative perspective", Fafo-Report 498 [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.Fafo.no/pub/rapp/498/498.pdf>.
6. Про заходи щодо впровадження персоналізованого обліку відомостей системи обов'язкового державного пенсійного страхування : Указ Президента України № 481/98 від 04.05.1998 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1998. — № 20. — 4 черв.
7. Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні : Указ Президента України № 291/98 від 13.04.1998 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1998. — № 15. — 30 квіт.
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України № 1058-IV від 09.07.2003 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2003. — № 150. — 14 серп.
9. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Голос України [Текст]. — 2011. — № 169. — 13 верес.
10. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України № 1057-VI від 09.07.2003 р. // Офіційний вісник Президента України [Текст]. — 2003. — № 33. — 29 січ.
11. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Голос України [Текст]. — 2011. — № 169. — 13 верес.
12. Антропов В. В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы [Текст] / В. В. Антропов. — М. : Экономика, 2006. — 271 с.
13. Там же.
14. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України № 1057-VI від 09.07.2003 р. // Офіційний вісник Президента України [Текст]. — 2003. — № 33. — 29 січ.
15. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Голос України [Текст]. — 2011. — № 169. — 13 верес.
16. Пенсійна реформа: виклик для України...
17. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (2008) [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/joint_report_en.pdf.

A. Shevchuk

**ORGANIZATION OF PENSION PROVISION
IN THE EU: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

The system of pension provision in the Member States of the European Union in the context of its rationalization and reformation is investigated. The certain steps to improve the native pension provision are suggested.

Key words: pension provision system, social programs, additional pension, retirement age limit, professional and corporate pension system.

УДК 658.5:001.891:35.075

Л. Васейчук

НАУКОВЕ ТА КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Розкрито особливості наукового та кадрового забезпечення стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку та запропоновано механізми його вдосконалення.

Ключові слова: стратегічне планування, район, область, регіональна політика, місцеве самоврядування, державне управління, прогноз, навчання, підвищення кваліфікації персоналу.

“Ми вирішуємо двадцятирічні проблеми за допомогою п’ятирічних планів, залучаючи дворічні кадри й використовуючи однорічні асигнування”

Г. Клівленд

Значного поширення на сучасному етапі часом набули процеси розробки стратегій розвитку на місцевому рівні (райони, міста, селища), зумовлені, здебільшого участю органів державної влади та місцевого самоврядування в міжнародних проєктах, та здобуття відповідних грантів. Чинним українським законодавством не передбачене стратегічне планування розвитку району чи міста, методологія стратегічного планування розроблена в Україні лише для рівня областей. Тому, досвід стратегічного планування територіального розвитку, як вітчизняний, так і зарубіжний, що активно запозичується українськими органами влади, потребує наукового аналізу та обґрунтування.

Якість стратегічного планування розвитку території залежатиме від науково-методичного забезпечення цього процесу. Для забезпечення обґрунтованості стратегічного планування, досягнення сукупного позитивного ефекту внаслідок реалізації розробленої стратегії необхідне об’єднання зусиль адміністративно-управлінської, фінансової, виробничої, науково-технічної сфер, максимально можливе залучення та оптимізація природно-ресурсного, людського, науково-технічного та інноваційного потенціалу регіону, розвиток науково-інформаційних ресурсів, вивчення та доведення світового й вітчизняного досвіду стратегічного планування розвитку регіонів [1]. Підвищення потребує якості управлінських кадрів та наукових прогнозів.

Проблема вдосконалення стратегічного планування в Україні знаходиться не настільки в площині обмеженості ресурсів, скільки в площині об’єднання спільних зусиль: влади, депутатського корпусу рад різних рівнів, науки, громадських організацій, територіальних громад. Немає відчуття спільності, так званої національної ідеї, яка повинна бути в основі державної стратегії регіонального розвитку. Тобто, проблема стратегічного планування як процесу визначення шляхів розвитку території є спільною проблемою, потребує спільних рішень та передбачає спільну відповідальність.

Стан стратегічного планування соціально-економічного розвитку України загалом та регіонів зокрема досліджують учені науково-дослідних установ, зокрема:

Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту економічного прогнозування НАН України, Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи, вищих навчальних закладів України, міністерств та відомств. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіонів досліджували: С. Біла, І. Валюшко, Н. Верхоглядова, Г. Губані, Б. Данилишин, М. Долішний, В. Жворонков, В. Жук, В. Залунін, М. Кушнір, Ю. Орловська, В. Савченко, Л. Чернюк, М. Фащевський, О. Шевченко та інші. Проте сучасні особливості стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях в умовах реформування системи державного управління потребують подальшого наукового дослідження та обґрунтування. Перед науково-дослідними закладами постає важливе завдання розробки та удосконалення методичного інструментарію, розвитку методів моделювання і прогнозування сталого розвитку регіонів.

Метою статті є визначення ролі наукового та кадрового забезпечення в поширених останнім часом процесах стратегічного планування розвитку територій.

Історія становлення стратегічного планування в галузі державного управління в Україні починається з часів проголошення незалежності України. Відсутність власного досвіду планування та прогнозування розвитку територій, залежність від старих схем командно-адміністративної системи і пояснює недостатню ефективність та дієвість механізмів стратегічного планування. Можна констатувати, що в галузі державного управління стратегічне планування розвитку територій знаходиться на етапі зародження.

Планування розвитку Української Радянської Соціалістичної Республіки тривалий період відбувалось за довготерміновими планами. Потрібно розрізнити довготермінове та стратегічне планування: останнє орієнтоване на змінність ситуації, постійну динаміку, рух, розвиток, на відміну від довготермінового, характерного для планової економіки СРСР, яке спрямоване на просту фіксацію показників діяльності. Тобто, стратегічне планування є функцією на пряму розвитку, а довготермінове – функцією часу [2]. Існуючий адміністративно-територіальний устрій України також сформувався за відсутності самостійної методології, визначався адміністративно-командними засадами управління територіями в межах народногосподарського комплексу СРСР. Здебільшого ця методологія зберігається ще й досі. На сьогодні в процесі адміністративно-територіальної реформи проводиться робота щодо її наукової оцінки і перебудови [3]. Зміни потребує також якість управлінського мислення, адже зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством. З метою створення сприятливих умов для дальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності Указом Президента України від 24.03.2012 р. затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [4].

Аналізуючи стан впровадження регіональних та місцевих стратегій розвитку територій, дослідники акцентують на надмірній формалізації процедур розроблення і затвердження, декларативному спрямуванні планування, наявності конфліктів між органами державної влади та місцевого самоврядування на місцях на політичному ґрунті, інертності центральних органів влади щодо підготовки та укладення угод

регіонального розвитку, тривалість процедур їх розроблення й укладення та залежності цих процедур від політичної кон'юнктури. Недоліком є також переважне спрямування укладених угод на вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства та різна структура джерел фінансування. Отже, попри значний потенціал угод щодо реалізації проектів на регіональному рівні, вони не стали основним інструментом політики розвитку регіонів, як це визначено Державною стратегією регіонального розвитку [5]. Серед головних причин перелічених недоліків треба назвати низьку професійність кадрів державного управління, які здійснюють це планування, та відсутність наукового підходу до вирішення зазначеної проблеми.

Аналізуючи стан здійснення стратегічного планування на місцях, можна зробити висновок, що такий дієвий механізм передбачення можливостей розвитку, як прогноз, майже не використовується на рівні районів, міст, не говорячи вже про рівень сільських рад. Прогнозування економічного і соціального розвитку – це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і термінів досягнення параметрів економічного і соціального розвитку [6]. Прогноз економічного та соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору певної стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів.

Отже, можна підсумувати, що планування соціально-економічного розвитку на місцевому рівні не відповідає принципу науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку; а також принцип у самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Якість програм, які готують місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, не завжди відповідає встановленим вимогам, немає також механізму відповідальності за виконання програм. Хоча Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [7] передбачає відповідні вимоги до прогнозних документів: “у прогнозі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період повинні бути відображені: аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери; стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів та послуг; можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці; цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення; основні

показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці; висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду” [8].

Планування розвитку на рівні району відбувається на сьогодні через формування щорічних Програм соціально-економічного розвитку (поточне планування), впровадження окремих програм за галузями, напрямками, переважно прийнятих на виконання аналогічних обласних чи державних програм на певний проміжок часу: 5, 10 років (середньотермінове та довготермінове планування), виконання стратегій розвитку області (10 і більше років, довготермінове планування), розробку районними державними адміністраціями та прийняття районними радами власних стратегій розвитку (10 і більше років, довготермінове планування). Як правило, стратегічне планування розвитку району відбувається із відповідним супроводом науковців, як вітчизняних, так і зарубіжних. Якщо розробка стратегії є темою проекту чи гранту, то залучення до цього процесу представників науки є обов’язковою умовою. Звичайно, області мають ширші можливості щодо кадрового забезпечення та залучення науковців до процесу розробки стратегій і аналізу стану їх впровадження, проте використовують науковий супровід здебільшого на етапі розробки стратегій (SWOT-аналіз, статистичні методи, наукові прогнози напрямків розвитку території) і майже зовсім не використовують на етапі впровадження стратегічних планів (стратегічне управління). Зовсім інша ситуація з кадровим потенціалом та науковим супроводом у районах. При розробці регіональних та районних стратегій науковий та методичний супровід покладається, як правило, на відповідні управління економіки. Проте кадрове забезпечення цих управлінь не завжди кількісно і якісно відповідає вимогам. До удосконалення кадрового забезпечення процесу стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях належать:

- розробка комплексу заходів із відповідного кадрового забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині здійснення економічного аналізу та маркетингових досліджень розвитку району;

- передбачення у функціональних обов’язках голів, перших заступників чи заступників голів облдержадміністрацій та райдержадміністрацій координації процесів прогнозування та стратегічного планування розвитку відповідних галузей та територій із залученням до цієї ділянки роботи еліти та громадськості, зовнішніх та внутрішніх експертів;

- передбачення в положеннях про управління економіки облдержадміністрацій, райдержадміністрацій та посадових інструкціях працівників цих управлінь повноважень щодо здійснення прогнозування та стратегічного планування розвитку територій;

- визначення у критеріях відбору кадрів для управлінь економіки навиків економічного аналізу та маркетингу;

- забезпечення постійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців управлінь економіки, посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема через короткотермінові спеціалізовані курси, що готуються з урахуванням нових викликів;

- створення кадрового резерву керівних працівників управлінь економіки райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування та забезпечення систематичної роботи з особами, включеними до такого резерву, зокрема через

проведення стажувань та навчань у різних регіонах України та, по можливості, за кордоном.

Отже, стан справ на місцях потребує впровадження нової кадрової політики. Необхідною умовою ефективного державного управління є його професіоналізація. Важливим інститутом професіоналізації державного управління є система фахового навчання службовців, інтелектуального й інституційного зміцнення фахової спроможності цієї системи у галузі державного управління. Програми підвищення кваліфікації державних службовців не мають необхідного практичного спрямування, здебільшого мають освітнє спрямування. Програми базової підготовки, перепідготовки та функціональної спеціалізації службовців в Україні відсутні.

Мережа закладів системи професійного навчання службовців, яка сформована із застосуванням механізмів ліцензування та акредитації в освітній галузі “державне управління”, включає:

- Національна академія державного управління при Президентові України, її 4 регіональні інститути в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові;

- 14 вищих навчальних закладів, що ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями “державне управління” та “державна служба”;

- 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;

- 65 галузевих навчальних закладів вищої і післядипломної освіти, що ліцензовані для підвищення кваліфікації службовців.

Доцільно констатувати, що реформування кадрової політики в Україні розпочалось. Указом Президента України схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. [9] та зобов'язано Кабінет Міністрів щороку подавати на затвердження Президентові України план заходів, спрямованих на реалізацію положень зазначеної стратегії. Треба зауважити, на значному рівні інновацій, які передбачає реформування державної кадрової політики в шести основних напрямках. Зокрема, за напрямом підготовки кадрів передбачається напрацювання механізму державного гарантування працевлаштування та кар'єрного росту після здобуття післядипломної освіти; утворення та формування Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” з метою залучення найбільш обдарованих громадян України до впровадження у державі економічних реформ, забезпечення підготовки таких громадян до роботи у пріоритетних сферах державного управління. За напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів заплановані реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління; переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою. За напрямом державного регулювання професійної діяльності – перегляд кваліфікаційних характеристик у частині визначення знань, умінь, навиків, ціннісних характеристик і особистих якостей працівників, необхідних для виконання завдань на відповідній посаді; супроводження кар'єрного росту працівників для забезпечення постійного вивчення рівня їх особистого розвитку з метою підготовки пропозицій щодо можливості професійного зростання та додаткового навчання; створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на

робочому місці шляхом впровадження системи наставництва та інші ефективні механізми підвищення професійного рівня персоналу.

Підписаний також Закон “Про державну службу” в новій редакції від 10.01.2011 р., який набирає чинності з 1 січня 2013 р. Важливість цього закону полягає, насамперед, у зміцненні авторитету державної служби та підвищенні ролі кадрового потенціалу державного управління.

Сучасний стан наукової сфери України обумовлено довготерміновий негативним впливом загальноекономічних проблем. Руйнівню вплинула на розвиток наукової сфери некомпетентна державна політика проведення неоліберальних ринкових реформ (приватизація, трансформація бюджетної, податкової, кредитної та інших фінансово-економічних систем) фактично без урахування науково-технологічного фактору та його впливу на ефективність і конкурентоспроможність вітчизняної економіки. У відношенні до науки здійснювалась безперспективна політика “виживання” існуючого науково-технічного потенціалу замість його оновлення та якісного покращання для приведення у відповідність із потребами ринкової економіки. Отримана у спадок із радянських часів малоефективна система фінансування української науки за часи незалежності майже не змінилася, залишившись високозалежною від державних коштів. Окрім того, відбулося значне скорочення обсягів інвестування в науку як державою, так і підприємництвом. Розмір інвестицій, які вкладаються у вітчизняну науку, дуже незначний (менше 1% валовий внутрішній продукт (далі – ВВП)), що об’єктивно позбавляє її можливості реалізувати свою функцію ефективного наукового забезпечення інноваційного розвитку економіки, для чого потрібно було б мати наукоємність ВВП понад 1,7% [10].

Навчання та підвищення кваліфікації персоналу з низки причин не здатне повністю забезпечити вирішення проблеми наукового супроводу розробки та впровадження стратегічних планів розвитку територіальних громад. Потрібно розробити фінансовий механізм залучення науковців до стратегічного планування розвитку території на усіх етапах, зокрема виконання науковими центрами держави замовлень органів влади та місцевого самоврядування з питань аналітичного супроводу стратегічного планування та управління. Це дасть змогу забезпечити якість стратегічного планування розвитку територій та дієвість наукового ресурсу держави.

Висновки

Отже, наукове та кадрове забезпечення процесу стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку є визначальними чинниками якісного розроблення, впровадження та контролю за результатами реалізації регіональних та місцевих стратегій розвитку. Тому на часі забезпечення реалізації нової кадрової політики, зорієнтованої виключно на професійність та впровадження механізму залучення науковців до стратегічного планування розвитку територій на усіх його етапах.

Література

1. Дикий О. В. Основні пріоритети та механізм стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / О. В. Дикий. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=803>.

2. Котовська І. В. Стратегічне та довгострокове планування: основні відмінності [Електронний ресурс] / І. В. Котовська. — Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc.../238.pdf.

3. Стеценко Т. О. Управління регіональною економікою [Текст] : навч. посіб. / Т. О. Стеценко, О. П. Тищенко. — К. : КНЕУ, 2009. — 471 с.

4. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

5. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості [Текст] : зб. матер. “круглого столу” / за ред. С. О. Білої. — К. : НІСД, 2011. — 88 с.

6. Про державне прогнозування та розроблення програм соціального і економічного розвитку України : Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 25. — С. 442—449.

7. Там само. — С. 442—449

8. Там само. — С. 442—449.

9. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

10. Проект Стратегії інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=47920

L. Vaseichuk

SCIENTIFIC AND PERSONNEL SUPPORT OF STRATEGIC PLANNING PROCESS

The peculiarities of scientific and personnel support of strategic planning of regional and local development are revealed and mechanisms for its improvement are suggested.

Key words: strategic planning, district, region, regional policy, local self-government, public administration, forecasting, training, retraining of personnel.

УДК 35:304.5:001.8

В. Наконечний

КАТЕГОРІЯ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ДИНАМІКИ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ЗМІН: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ РАКУРС

Здійснено порівняльний аналіз моделей управління змінами. Розглянуто категорію управління в контексті динаміки суспільно-політичних змін.

Ключові слова: державне управління, управління, управління змінами, методологія.

Динаміка суспільно-політичної реальності детермінує перегляд методологічних засобів у осмисленні управлінських стратегій на рівні міста. Категорія управління, безпосередньо корелюючи зі змінами пріоритетів у суспільній думці, вимагає нових підходів до її експлікації в контексті.

Сучасна наука державне управління розвивається досить динамічно. Управлінські проблеми є предметом багатьох досліджень, зокрема ключові питання розглядаються в наукових працях: В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, В. Воротіна, А. Дегтяра, В. Дорофійенка, В. Князева, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Лугового, В. Мартиненка, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Рижих, І. Розпутенка, В. Троня, Ю. Шарова та інших.

Науковці зробили чималий внесок у дослідження науки державного управління, але категорія управління в контексті динаміки суспільно-політичних змін в її методологічному ракурсі ще не стала предметом вивчення.

Мета статті полягає у розробці теоретичних засад управління як категорії в контексті динаміки суспільно-політичних змін в її методологічному ракурсі.

Динаміка суспільного буття ставить на порядок денний органів державної влади завдання підвищеної складності. Адже на сьогодні у політиці, як зазначав І. Валлерстайн, ефективними можуть вважатися лише ті структури чи особистості, хто вміло поєднає два типи стратегій, усвідомлюючи наскільки важливо “одночасно працювати над вирішенням як короткотермінових, так і довготермінових проблем, хоча цій роботі притаманний зовсім різний (іноді навіть взаємовиключний) характер” [1]. На жаль, не кожному вдається оптимально поєднувати ці стратегії. Адже, на думку Дж. Нейсбіта, “завдяки засобам масової інформації, телебаченню зокрема, ми перетворились у суспільство, що керується подіями, яке просто йде від інциденту до інциденту (навіть від кризи до кризи). Це суспільство практично не помічає процесів, які лежать в основі такого руху (або не бажає над ними замислюватися)” [2]. Необхідно зазначити, що у сфері державного управління іноді також спостерігається аналогічне ставлення до динаміки суспільного розвитку, коли акцентується увага лише на поверхневих змінах і, при цьому, ігноруються фундаментальні тенденції.

Стосовно розуміння динаміки змін у соціумі американський культурантрополог Л. Уайт виокремив три ключових взаємопов'язаних підходи до тлумачення змін – історичний, формально-функціональний і еволюційний [3]. У контексті історичного підходу, який теоретик називає ще часовим підходом, здійснюється аналіз часу, місця та послідовності існування окремих суспільних явищ. Згідно з функціональним чи формально-функціональним підходом (його ще

означено як позачасовий), досліджуються структури і функціонування соціуму, процеси, що повторюються (ритуали, традиції тощо). Відповідно, аналізується позачасовий вимір суспільних явищ, осмислюється інтеграція та дезінтеграція, коли в певному явищі виокремлюються елементи, які повторюються, будучи незмінними.

Еволюційний або формально-часовий підхід виступає у ролі своєрідного синтезу часового і позачасового підходів. На думку Л. Уайта, цей підхід має стати пріоритетним для осмислення динамічної суспільної реальності. Фактично мається на увазі зміна суспільної системи в часі, коли певна форма якогось явища, “вирастаючи” з попередньої форми, трансформується у наступну. Потрібно зазначити, що в контексті еволюційного процесу зміни відбуваються з класами суспільних явищ, але аж ніяк не з одиничними явищами. Ця методологія, будучи синтезом часового і позачасового підходів, здатна надавати розгорнуту характеристику досліджуваного суспільного явища. Причому, в рамках цього підходу вважається, що окремі стадії еволюції феномена, який аналізується, доповнюють одна одну та органічно вписуються в поле суспільних взаємодій, але ні в якому разі не виключають одна одну.

Власну методологію, що враховувала б динаміку суспільно-політичної реальності, запропонував Ф. Хайек, відзначаючи, що соціальні науки активно оперують так званими колективними поняттями (наприклад: нація, партія, держава тощо). Водночас інтерпретації означених понять доволі часто відрізняються, що дозволяє виокремити дві традиції в їхньому осмисленні – колективістську та індивідуалістську [4]. До колективістської традиції Ф. Хайек відносив таких теоретиків, як Г. Гегеля, К. Маркса, К.-А. Сен-Сімона та інших. Вони вважали, що із колективістськими поняттями співвідноситься автономна реальність, яка існує незалежно від людей, причому саме ця реальність формує індивіда. Таким чином, завдання мислителя полягає у виявленні цієї реальності (політичні партії, класи), її закономірностей тощо.

Сам Ф. Хайек був прихильником другої традиції осмислення колективних понять. До другої традиції Ф. Хайек, означивши її терміном “методологічний індивідуалізм”, відніс К. Поппера, А. Сміта, Д. Юма та інших. У рамках цієї традиції вважається, що автономно не існує ніяких класів, партій чи націй. Окремо можна виявити лише індивідів, кожному з яких притаманне власне бачення суспільних процесів, ідеалів, вірувань. Ця думка є своєрідним теоретичним ядром методологічного індивідуалізму. Це значить, що початковою точкою у дослідженнях суспільних явищ має бути не певна неіснуюча субстанція (клас чи партія), а лише індивід, який має власні переконання. Різні можливі міжособистісні структури мислителі конструюють саме на основі індивідуальних типів поведінки, а не навпаки [5].

Отже, уявлення, ідеали, вірування та вчинки людей – це початкові дані соціальних наук, це не предмет їхнього дослідження. Для наук, що вивчають взаємозв'язки суспільства та держави, тобто суспільно-політичну реальність, поведінка окремих індивідів є відправною точкою дослідження. А пояснення вчинків людей чи їхніх дій входить у предметне поле психології.

Соціальні науки покликані досліджувати поведінку індивідів з огляду на комбінації первинних елементів, які згодом формують складні комплекси феноменів. Іntenціональні дії людей (їхні наміри) доволі часто призводять до незапланованих результатів, тобто до непередбачуваних (або неінтенціональних) наслідків. Відповідно, соціальні науки повинні “побачити зміст в непередбачуваних

результатах взаємодії багатьох індивідів, саме в них проявляється факт дозрівання і появи на світ нових соціальних тенденцій” [6]. Непередбачувані наслідки в діях індивідів, будучи ростками нового, є спонтанні за своєю сутністю. Таким чином, для соціальних наук основним завданням стає аналіз певного типу порядку, який свідомо ніким із діючих осіб не був запланованим, виникаючи внаслідок окремих розрізаних дій індивідів.

Звернемося до аналізу методології “управління змінами”, за допомогою якої можна певною мірою вирішити проблему динамічного висвітлення проблематики державно-управлінської сфери.

Як зазначає О. Морозова, з метою ефективного управління змінами соціальним наукам доцільно “запозичувати” методологічні підходи з інших сфер гуманітарного знання, зокрема зі сфери менеджменту [7]. На її думку, доволі розповсюдженими у менеджменті щодо проблематики управління змінами є такі пояснювальні моделі: модель “великої трійки” (Р. Кантер, Б. Штейн і Т. Джик), модель трансформаційних змін (Е. Шайн), модель “списку 8” (Дж. Коттер). Необхідно також зазначити, що в управлінні змінами вельми вагома роль належить мотиваційній складовій, а реальним лідером змін здатна стати інноваційна особистість.

За допомогою моделі “великої трійки” прийнято аналізувати антропологічні зміни, ролі індивідів у процесі означених змін (див. табл. 1).

Таблиця 1

Модель “великої трійки” Р. Кантера, Б. Штейна та Т. Джик [8]

Види змін	Форми змін	Ролі у процесі змін
Макроеволюційні.	Зміни ідентичності.	Стратеги.
Мікроеволюційні.	Зміни в координації.	Виконавці.
Революційні	Зміни в контролі	Реципієнти

Модель трансформаційних змін або модель Е. Шайна включає три стадії: “розморожування”, опанування нового, “повторне заморожування”. Перша стадія пов’язана із формуванням мотивів для подальшого впровадження змін (“розморожування”). Насамперед потрібно створити клімат психологічної безпеки, оскільки у людському співтоваристві всяка новація чи зміна певним чином супроводжується відчуттям тривоги або вини. Друга стадія передбачає опанування новими ідеями та новими значеннями. На завершальній – третій – стадії (“повторне заморожування”) відбувається засвоєння нових значень і концепцій. Необхідно зазначити, що ця модель корелює “із моделлю *“crafting democracy”* як процедурою, що відбувається відповідно до певної матриці: спочатку лібералізація режиму, відкриття системи, потім власне інституціональна демократизація і, врешті, консолідація демократії” [9].

Щодо характеристики моделі так званого “списку 8” (Дж. Коттер) набуває важливості чітка послідовність здійснення восьми наступних кроків: формування переконань стосовно того, що нові зміни за своїм характером є невідворотні; створення лідерської команди; формування стратегічного бачення майбутнього; активні комунікативні заходи з приводу обговорення майбутнього; виявлення та нейтралізація перешкод; ретельне закріплення проміжних результатів; консолідовані дії під час процесів змін; “заякорювання” нових підходів у суспільному середовищі.

Підсумовуючи, можна зазначити, що усі три охарактеризовані моделі управління змінами об’єднує той факт, що їм притаманні наступні базові структурні

елементи [10]: образ “палаючої платформи”, тобто необхідність усвідомлення, що збереження статус-кво вже є неможливим; вагому роль відіграє фактор лідера; необхідність формування мети – бачення майбутнього; створення “дорожньої карти” змін (послідовно, крок за кроком); існування постійного зворотного зв’язку з метою формування клімату довіри задля широкої підтримки змін; закріплення нових підходів у суспільній сфері на ціннісному рівні.

Отже, запропонований О. Морозовою алгоритм управління змінами можна застосовувати в якості методологічного підходу для аналізу динамічної суспільно-політичної реальності.

Звичайно, важливість формування бачення майбутнього певною мірою сприятиме оптимізації політичного простору. Водночас, на думку І. Валлерстайна, майбутнє людства буде характеризуватися зростаючою нестабільністю [11]. Згідно з його прогнозом, у найближчі п’ятдесят років динаміка суспільно-політичного розвитку може призвести до світового хаосу, детермінувавши виникнення нового системного порядку. Доцільно констатувати, що, тим більше, в окресленому контексті актуалізується виявлення методологічних підходів у сфері управління містом, які б корелювали з постійно змінюваною реальністю суспільно-політичного буття.

На думку І. Валлерстайна, в періоди хаосу визначального значення набувають людські дії та взаємодії. Під час стабільності політичної системи (навіть відносної) спричинити радикальні зміни навіть цілеспрямованими зусиллями людей вкрай важко [12]. Але в періоди хаосу та нестабільності значні зміни чи потрясіння можуть виникнути доволі легко при свідомому втручанні людей у ці процеси. І. Валлерстайн визначає поняття хаосу як різке “зниження тих параметрів, які можна пояснити, виходячи із детерміністських рівнянь” [13].

Поняття хаосу часто вживають як синонім поняттю ентропія, яка, на думку І. Пригожина, сприяє введенню нестабільності та незворотності у систему всякого типу. Ентропія, згідно з теоретиком, розмежовує минуле та майбутнє, її сутність саме і полягає в тому, щоб встановлювати зв’язок між минулим та майбутнім завдяки існуванню теперішнього. Випадковості та спонтанності виникають у теперішньому, яке є елементом випадковості. “Відмінність між минулим і майбутнім і, отже, незворотність можуть входити в опис системи тільки в тому випадку, якщо система поводить себе достатньо випадково” [14]. Отже, ентропія – це, згідно з термінологічним апаратом І. Пригожина, стріла часу, яка є підтвердженням того, що майбутнє не задане (воно непередбачуване). Майбутнє для ізольованих систем завжди розміщене в напрямку зростання ентропії [15].

Цікавим чином інтерпретував поняття ентропії у контексті соціуму Ф. Хайєк. Теоретик аналізував два протилежних типи суспільного устрою – “Космос” і “Таксис”. “Космос” – це спонтанний устрій, що “виріс” у середині соціуму, будучи створеним “знизу”. “Таксис” – це створений устрій, організація, що сформована “зверху”, будучи розпланованою та керованою [16]. Згідно з Ф. Хайєком, послідовне створення такого устрою як “Таксис”, коли суспільний розвиток формується лише за допомогою плану “зверху”, призводить врешті до тоталітаризму.

На думку Ф. Хайєка, спонтанний порядок у суспільстві – це результат підкорення окремих елементів певним правилам поведінки, видів яких у соціумі є багато. Водночас, певні види поведінки спрямовані на співпрацю індивідів, їхню взаємодію, тоді як інші, навпаки, ведуть до конфліктів та роз’єднання. У масовій свідомості пріоритетною є думка, що лише строго регламентована поведінка людини

(прогнозована, законослухняна) здатна врешті сприяти створенню ідеального суспільно-політичного устрою. Але, на думку Ф. Хайєка, така позиція є помилковою. Навпаки, ідеальна та підкорена чітким приписам поведінка індивідів (якщо вони всі одночасно підкоряться певним єдиним правилам співіснування) спричинить лише безлад, “оскільки не кожна закономірність в поведінці елементів скерована на збереження загального устрою” [17]. Для обґрунтування власної позиції теоретик звертається за аналогією до другого закону термодинаміки (закону ентропії), згідно з яким стан “ідеального безпорядку” виникає за умов, коли молекули газу набувають тенденції здійснення прямолінійного руху з постійною швидкістю. Відповідно, ідеальна та закономірна поведінка індивідів у суспільстві також здатна детермінувати “ідеальний безпорядок”. Це обумовлюється відсутністю механізмів спонтанності, які можуть сприяти індивідуальній взаємодії. Ці механізми неможливо закласти “зверху”, що призведе врешті до формування суспільства егоцентристів, руйнуючи суспільний устрій. У цьому контексті потрібно зазначити, що “суспільство може існувати тільки тоді, коли шляхом селекції з’являться правила, які примусять індивідів поводитись так, щоб зробити суспільне життя можливим” [18].

Спонтанності та випадковості, корелюючи з динамікою змін у соціумі, іноді кардинально змінюють суспільно-політичне поле взаємодій, вимагаючи адекватної реакції з боку управлінських стратегій. Управління статичними об’єктами, які стали та незмінні, відходить у минуле. Крім того, різко розмежовувати два ракурси в аналізі суспільства – статичний та динамічний також не доцільно. Сучасна наука покликана аналізувати оточуючу дійсність у динамічному контексті, тобто актуальною стає установка на вивчення подій та процесів, але не речей та станів. На думку Г. Башляра, для наукового дискурсу на сьогодні набуває важливості пізнання явищ, а не речей, оскільки речі – це зупинені явища. Отже, “уже не можна, як це було раніше, вважати природним сприйняття об’єктів в якості таких, що перебувають у спокої – начебто вони були речами – і шукати потім, при яких умовах вони здатні рухатися” [19].

На сьогодні уже неприйнятним вважається аналіз соціуму у контексті двох взаємовиключних стратегій – або з огляду соціальної статичності, або – крізь призму соціальної динаміки. Як вказував П. Штомпка, соціальній реальності у сучасну епоху притаманні всепроникні динамічні якості. Водночас, у суспільстві завжди можна виокремити окремі групи чи організації, яким притаманна певна сталість [20]. Таким чином, сьогодні актуалізується дослідження суспільства в русі, в динаміці, тобто аналіз його “процесуального” образу.

Якщо підходити до осмислення суспільства в ролі “процесуального образу”, потрібно усвідомлювати, що динаміка змін суттєво впливає на чотири, запропоновані П. Штомпкою, виміри міжособистісного поля – ідеальний, нормативний, інтеракційний та можливий [21]. Ці виміри ще можна розуміти в якості чотирьох типів мереж (переплетення ідей, правил, дій та інтересів), на рівні яких індивіди взаємодіють між собою.

Ідеальний вимір міжособистісного поля суспільства корелює із мережею ідей, куди можна віднести різноманітні вірування, уявлення, типи доказів чи дефініцій. Цей вимір ще можна означити як “соціальна свідомість” суспільства. На цьому рівні відбуваються найчастіше зміни, що пов’язані з артикуляцією, легітимізацією чи переформулюванням ідей, з появою нових поглядів, ідеологій тощо. Нормативний вимір міжособистісного поля, співвідносячись із мережею правил, що включає набір

усталених норм, цінностей чи приписів, формує “соціальні інструкції” для суспільства. У динаміці цього рівня фіксуються найчастіше такі зміни як інституціалізація, перегляд цінностей, норм, правил чи відмова від них. Необхідно зазначити, що поєднання обох вимірів – ідеального та нормативного – прийнято відносити до культури конкретного соціуму.

Інтеракційний вимір міжособистісного поля корелює із мережею дій, утворюючи “соціальну організацію” суспільства. Зміни, що відбуваються на інтеракційному рівні міжособистісного поля, зумовлюються насамперед розробкою, диференціацією, переформуванням каналів взаємодій, зв’язків у групах, колах спілкування, особистісних контактів тощо. І, врешті, можливий вимір міжособистісного поля, співпадаючи із мережами інтересів (можливості, шанси, доступ до ресурсів), організовує “соціальну ієрархію” у суспільстві. Динаміка змін на цьому рівні пов’язана з кристалізацією, затвердженням і переформатуванням можливостей, життєвих перспектив, інтересів, зміною соціальних ієрархій та статусів. Інтеракційний вимір та вимір можливостей у сукупності становлять так звану соціетальну “тканину” суспільства [22].

Висновки

Таким чином, нами здійснено аналіз домінуючих ідей, що формують арсенал методологічних підходів щодо розгляду категорії управління на рівні міста крізь призму динаміки суспільно-політичного буття.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення впливу на науку державне управління моделями змін: “великої трійки”, трансформаційних змін та моделі “списку 8”.

Література

1. Валлерстайн И. После либерализма [Текст] / Иммануэль Валлерстайн ; [пер. с англ. ; под. ред. Б. Ю. Кагарлицкого]. — М. : Едиториал УРСС, 2003. — С. 8.
2. Нейсбит Дж. Мегатренды [Текст] / Джон Нейсбит ; [пер. с англ. М. Б. Левина]. — М. : ООО “Издательство АСТ” ; ЗАО НПП “Ермак”, 2003. — С. 9.
3. Уайт Л. А. История, эволюционизм и функционализм как три типа интерпретации культуры / Лесли А. Уайт ; [пер. с англ.] // Антология исследований культуры [Текст]. — Т. 1: Интерпретации культуры. — СПб. : Университетская книга, 1997. — С. 559—590.
4. Хайек Ф. А. фон. Познание, конкуренция и свобода [Текст] : [антол. сочинен.] / Фридрих Август фон Хайек ; [пер. с англ., сост. и предисл. С. Мальцевой]. — СПб. : Пневма, 1999. — 288 с.
5. Там же. — С. 24.
6. Там же. — С. 40.
7. Морозова Е. В. Управление изменениями как проблема политического менеджмента / Е. В. Морозова // Полис [Текст]. — 2010. — № 2. — С. 122—127.
8. Там же. — С. 123.
9. Там же.
10. Там же.
11. Валлерстайн И. После либерализма...
12. Там же.
13. Там же.
14. Пригожин И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой [Текст] / Илья Пригожин, Изабелла Стенгерс ; [пер. с англ. Ю. А. Данилова ; общ.

ред. и послесл. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича, Ю. В. Сачкова]. — М. : Прогресс, 1986. — С. 59.

15. Там же.

16. Гайек Ф. А. Право, законодательство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії [Текст] / Фрідріх Август фон Гайек ; [пер. з англ. В. В. Дмитрук]. — К. : “Аквілон-Прес”, 2000. — Т. I – III. — С. 31—37.

17. Там само.

18. Там само.

19. Башляр Г. Новый рационализм [Текст] / Гастон Башляр ; [пер. с франц. ; предисл. и общ. ред. А. Ф. Зотова]. — М. : Прогресс, 1987. — С. 251.

20. Штомпка П. Социология социальных изменений [Текст] / Петр Штомпка ; [пер. с англ. ; под ред. В. А. Ядова]. — М. : Аспект Пресс, 1996. — С. 28.

21. Там же.

22. Там же.

V. Nakonechnyi

THE CATEGORY OF MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DYNAMICS OF SOCIAL AND POLITICAL CHANGES: METHODOLOGICAL ASPECT

The comparative analysis of management models of changes is carried out, the category of management in the context of dynamics of social and political changes is considered.

Key words: public administration, management, management of changes methodology.

УДК 316.774

Є. Романенко

КОМУНІКАЦІЯ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА

Здійснено концептуальний аналіз комунікації як необхідної складової розвитку сучасного суспільства. Охарактеризовано її структурну роль у функціонуванні окремих форм соціальної організації, вид її впливу на різні форми соціалізації в умовах модерного та постмодерного суспільства. Конкретизовано відповідні форми суспільного розвитку та їх вплив на динамізацію комунікативних процесів у сучасному суспільстві.

Ключові слова: комунікація, соціальна комунікація, комунікативні процеси, комунікативні засоби, суспільний розвиток, модернізм, постмодернізм.

Комунікація зумовлює виникнення нових інформаційних зв'язків, структур та механізмів впливу на розвиток сучасного суспільства, а відтак це приводить до зміни функцій формування та реалізації державної політики. Комунікація впливає на всі без винятку сфери суспільного життя, внаслідок чого виникає значна кількість проблемних питань у межах сучасної державно-управлінської науки. Серед таких питань найбільш актуальними є ті, які стосуються дослідження специфіки поширення комунікативних процесів на розвиток сучасного суспільства, що у підсумку призводить до трансформації різних ціннісних систем, на яких базуються відповідні ідеологічні доктрини формування державної політики.

У контексті цього аналізу особливої ваги набуває дослідження проблемних питань у сфері з'ясування місця та ролі комунікації у розвитку сучасного суспільства. Тобто тут принципово важливим питанням є дослідити, наскільки комунікація як соціальний феномен сприяє розгортанню соціокультурної динаміки суспільства, як трансформується суспільна свідомість у результаті розвитку відповідних комунікативних процесів. Розгляд цього питання безпосередньо пов'язується із аналізом розвитку суспільної комунікації, саме тому, найбільш ціннісним питанням є проаналізувати як розвиток суспільної комунікації сприяє формуванню нової моделі соціальної організації – комунікативного суспільства.

Метою статті є здійснити концептуальний аналіз теоретико-методологічної ідентифікації поняття комунікації як необхідної складової розвитку сучасного суспільства. Досягнення мети обумовлює вирішення таких завдань, а саме: охарактеризувати структурну роль комунікації у функціонуванні окремих форм соціальної організації, визначити тип її впливу на різні форми соціалізації в умовах модерного та постмодерного суспільства, конкретизувати відповідні форми суспільного розвитку та їх вплив на динамізацію комунікативних процесів у сучасному суспільстві.

Ще на початку 80-х рр. XX ст. японський вчений Е. Масуд охарактеризував комунікацію як економічну категорію та суспільне благо, яке впливає на розвиток всіх сфер суспільного життя [1]. Рівень розвитку комунікацій, на його думку, є критерієм суспільного прогресу, який забезпечується завдяки скороченню тривалості запровадження новацій, збільшенню швидкості циркулювання новацій та появі нових автоматизованих систем, покликаних продукувати динамічні процеси

розвитку суспільства. У даному контексті комунікація розглядається як важливий соціокультурний фактор розвитку суспільства, який впливає на формування суспільного світогляду, стилю мислення, поняття свободи та демократії. За цього, вчений наголосив на тому, що розвиток комунікації сприяє виникненню нової системи індивідуально-демократичних цінностей (сердечності, довіри, щирості), які змінили сутність сучасного виробництва, а також і вплинули на рівень розвитку суспільства. На переконання Е. Масуда, комунікація здатна змінити суспільний устрій, ієрархізуючи соціальну організацію вона сприяє інтенсифікації культурних зв'язків, мосовізації індустріального суспільства, уніфікації та стандартизації процесів формування відповідних державних ідеологій.

На думку, відомого німецького вченого Р. Мінца, “життя суспільства у стратегічному відношенні визначається комунікацією” [2]. За цього, він наголошує на специфічній детермінації у розвитку суспільства, яка проявляється через тотальну залежність динаміки суспільства від комунікації. У такому контексті вчений розглядає комунікацію як важливий елемент соціальної еволюції. Більше того, Р. Мінц, конкретизує функціональну роль комунікації у динамізації відповідних процесів соціальної еволюції. На його думку, “комунікація у сучасному суспільстві характеризується постійним примноженням, прискоренням та глобалізацією... кількість комунікацій безперервно зростає, їх почерговість невинно прискорюється, завдяки цьому все більше людей включаються в комунікативні процеси, взаємозв'язки між окремими комунікаціями стають все більш об'ємними, зростає віддалена дія комунікацій, мережі яких на сьогодні досягають глобальних масштабів”. Вчений концептуально доводить, що саме комунікація забезпечує осмислення нових проблем та знаходить нові шляхи їх вирішення, оскільки саме вона активізує інтенсивний процес перевірки всіх цінностей, ідей та знань на їх змістовність глибину та життєздатність. Саме це й призводить до безперервної соціальної еволюції, яка задає чіткі параметри зміни умов розвитку суспільства. Розроблена дослідником концепція комунікації як засобу розвитку сучасного суспільства здебільшого носить характер комунікативної революції.

Комунікація є стратегічним засобом розвитку сучасного суспільства, оскільки вона “відкриває нові можливості, які звільняють людей від попередніх обмежень, дефіцитів, систем соціального контролю та примусу... відбувається крах старих традицій, спостерігається відставання норм усталених у суспільному житті від сучасних тенденцій розвитку” [3]. З огляду на це, на думку А. Етціоні, комунікація має власну логіку та власну динаміку, які є дуже важливими у протистоянні відповідним викликам суспільного розвитку”, а відтак це сприяє відкритості суспільства. Більше того, стратегічну роль у розвитку суспільства відіграє саме відкрита комунікація, яка дозволяє розпізнавати притаманні йому проблеми з огляду на суперечності їх установленим світоглядним системам, які провокують ірраціональність та безсистемність.

У такий спосіб комунікація є своєрідним імперативом для діяльності людей. У результаті її впливу відбувається перебудова їх умов життєдіяльності та відносин між ними. Це свідчить про зародження нових комунікативних процесів, які змінюють вектор розвитку сучасного суспільства. Зміст цих процесів Р. Мінц проаналізував через відповідні парадокси, які характерні для його розвитку, серед них:

– парадокс інструментального активізму (завдяки комунікації, люди активніше впливають на оточуючий світ, аби у відповідний спосіб вирішити системно детерміновані проблеми);

– парадокс раціоналізму (завдяки комунікації старі знання постійно підміняються новими, кожне з яких відкриває широке поле непізнаного, інформація стає більш доступнішою, водночас зникає однозначність прийняття раціональних рішень);

– парадокс індивідуалізму (комунікація створює умови для максимальної реалізації свободи людини, водночас це породжує все більше конфліктів, які потребують встановлення більших обмежень для свобод громадян);

– парадокс універсалізму (комунікація забезпечує відкритість певної системи, яка у підсумку призводить до загострення конкуренції, а вона в умовах інформаційного суспільства сприяє утвердженню всезагальної рівності, коли з'являється дефіцит на нерівність).

У межах цього аналізу особливу увагу необхідно акцентувати на дослідженнях американського вченого М. Кастельса, на думку якого, комунікація як форма трансляції знання відіграє важливу роль у всіх суспільствах. У нашому випадку комунікація, становить “специфічний атрибут соціальної організації, який завдяки новим технологічним умовам, які з'явилися на даному історичному етапі розвитку, генерування, оброблення та передачі інформації стали фундаментальним джерелом виробництва та влади” [4] Більше того, вчений наголошує на утвердженні постіндустріальної та техноекономічної парадигми, відповідно до якої комунікація забезпечує соціальну еволюцію та призводить до утвердження нової моделі суспільства.

Комунікація особливо важливу роль відіграє у розвитку інформаційного суспільства, вона фактично стає його стратегічним ресурсом, здатним оптимізувати різні фактори виробництва на основі знань та інформації. З цього приводу цікавими є міркування Д. Белла, який комунікацію розглядає у ролі основного ресурсу суспільного розвитку [5].

У контексті аналізу цього питання в межах сучасної науки можна виокремити два підходи до розуміння комунікації як необхідної складової розвитку суспільства: інформаційно-технологічний та культурологічний.

В межах інформаційно-технологічного підходу розкриваються основні засоби та способи трансляції комунікації як основної рушійної сили суспільного прогресу. Здебільшого йдеться про технотронний розвиток, базований на комунікації як важливій складовій формування національної свідомості, національної ідеології, нових вузько-локальних смислів та цінностей. Підтвердженням цього слугує думка А. Костійної, на переконання якої “сенси історії, можна представити як специфічний процес розвитку комунікації, де зміст економічної, соціальної та культурної складових напряму пов'язані з характером та змістом комунікації у ролі циркулюючого в цьому суспільстві знання” [6].

Культурологічний підхід актуалізує роль культури як першопричини розвитку комунікативної системи суспільства у всіх сферах його життєдіяльності. В межах однієї соціокультурної системи комунікація є одним із інструментів “знакової фіксації реальності, кожному із яких відповідає певний рівень розвитку соціальності” [7]. Комунікація у такому її контексті сприяє розвитку відповідних форм міжкомунікативних зв'язків, а через це й оптимізації соціальної структури.

Відтак комунікація забезпечує формування нових соціальних систем, більш оптимальних стосовно до тих, які у попередні історичні періоди забезпечували передачу знань. На цьому, зокрема, наголошує З. Бжезинський, на думку якого комунікація дозволяє, з одного боку, протистояти дезінтеграції суспільства, а з іншого – забезпечує формування та утвердження найбільш сталих суспільно-ідеологічних систем [8].

Цікавий підхід у даному контексті також представлений М. Маклюеном, на думку якого “зміна епох в історії людства на пряму залежить від зміни каналів комунікації, де інформаційна ера виступає однією із стадій розвитку засобів комунікації, де інформаційна доба (“електронна “галактика Макроні”), виступає однією із стадій розвитку засобів суспільства... сучасні електронні системи, поставляючи інформацію про середовище, “гармонізують” людські відносини, перетворюючи всю планету в “глобальне село”. Сучасна доба завдяки розвитку комунікацій дозволяє відновити порушений оральними та візуальними типами культури сенсорний баланс, рівномірно і більш “фізіологічно розподіляючи навантаження між зором та слухом, а також дозволяє людині перебувати у центрі подій та природно-емоційно реагувати на події у світі”. На думку Н. Маклюена “якісною специфікою сучасної стадії розвитку комунікації є її глобальність – перетворення комунікації у виробничу силу, що з необхідністю призводить до виходу за межі європейської соціокультурної системи і підпорядкування її новим глобальним тенденціям управління, пов’язаним із подоланням національно-державних кордонів та культурно-цивілізаційних просторів” [9].

Необхідно зауважити, що роль комунікації у розвитку суспільства є діалектичною, з одного боку, вона є стратегічно-інструментальним засобом розвитку суспільства, а з іншого – саме суспільство як певна соціальна реальність є одним із способів налагодження та розвитку певних комунікативних зв’язків. У такому контексті, вона є одним із найбільш ефективних способів налагодження відповідних комунікативних систем, які впливають на характер виробничої діяльності, форми міжкультурних відносин, тенденції історичного розвитку та специфіку соціальної структури суспільства. Завдяки цьому, на думку М. Постера стає можливим формування відповідних комунікативних систем як своєрідного базису для налагодження соціальних відносин та накопичення комунікативного досвіду [10].

Аналізуючи комунікацію як необхідну складову розвитку сучасного суспільства, американський вчений Д. Робертсон, показав як комунікативна революція впливає на якість культури та цивілізації, а відтак призводить до утворення нової соціальної реальності, яка забезпечує розвиток суспільства. Більше того, комунікативна революція, на думку вченого, призвела до виникнення нової інформаційної системи, яка у підсумку спровокувала нову технологію управління, яка приводить до створення сильної держави [11]. Це свідчить про те, що комунікація є основною детермінантою економічного, соціального та культурного розвитку.

Комунікація приводить до формування нової системи цінностей, відповідно до якої вирішуються певні соціальні завдання. У підтвердження цього О. Тоффлером розроблено кількісний критерій соціальної діяльності, який показав, як завдяки розвитку комунікації відбувається “подрібнення” процесів соціальної дестандартизації, в результаті чого конфлікти цінностей, які ймовірно можуть виникати у суспільстві можуть бути вирішені шляхом налагодження ефективної комунікації [12]. Відповідно до цього, комунікація як необхідна складова розвитку

сучасного суспільства забезпечує прискорення технічного прогресу, а відтак призводить до виникнення якісно нового суспільного стану. Більше того, на думку О. Тоффлера “комунікація створює ментальну модель дійсності, яка у підсумку приведе до утворення нової структури суспільного розвитку, базованої на нових формах соціальної взаємодії” [13]. Згодом вчений, синтезуючи зміст своєї концепції, логічно показав, що основним функціональним призначенням комунікації у розвитку суспільства є утвердження принципів інноваційного розвитку.

Аналізуючи комунікацію як засіб розвитку постіндустріального суспільства Ж. Ліповецькі чітко конкретизував її стратегічне призначення у даному процесі, звівши його до забезпечення безпеки громадян, підвищення рівня освіченості суспільства як визначального фактора, який дозволяє системно змінювати умови життєдіяльності людей. Більше того, вчений основну роль комунікації у розвитку суспільства розглядає через його демократизацію. Так, зокрема, “завдяки комунікації люди стають більш вільними у реалізації повсякденних потреб, у спілкуванні та освіті, у використанні вільного часу” [14].

Основним призначенням комунікації у розвитку сучасного суспільства є її інтегративний потенціал. З одного боку, комунікація покликана системно зорганізувати суспільство, з іншого – посилювати його інтеграційний потенціал. Відомий англійський дослідник А. Турен, доводить, що комунікація дозволяє чітко запрограмувати суспільство на відповідний тип розвитку, який гарантує рівновагу для функціонування його соціальної системи [15]. Завдяки цьому, пришвидшуються організаційні та технологічні зміни, запроваджуються новації, утверджуються адаптивні ідеології, здатні динамізувати соціально-економічний розвиток суспільства. Відтак це свідчить про те, що комунікація відіграє стратегічну роль у формуванні відповідної ідеологічної доктрини, яка забезпечує сучасний розвиток суспільства.

Подібною думки дотримується французький вчений Ж. Бодрійяр, на думку якого, “у сучасному суспільстві комунікація функціонує як системи, які створюють множинність інваріантів, альтернативні конструкції реальності, де смисл повідомлення нейтралізується та руйнується, де реальність підміняється симулятивними її знаками, які утворюють гіперреальність”. Конструюючи нову функціонально-смыслову роль комунікації вчений, зважає на те, що у всі часи модерну комунікація розглядалась передусім як джерело інформації про реальність, як спосіб розширення простору та часу, як засіб єднання людей, у добу постмодерну комунікація виконує функцію симуляції, характерну для сучасної культури, симуляції натовпу, історії, простору, часу, реальності та загалом симуляцію інформаційних систем” [16]. Це свідчить про те, що у постмодерний період різні комунікаційні системи створюють певні перепони для динамізації розвитку суспільства, підмінюючи її зміст штучно-симулятивними засобами. За таких умов, комунікація є специфічним засібом формування гіперреальності – “реального без реальності”.

Висновки

Таким чином, здійснений нами аналіз комунікації як необхідної складової розвитку сучасного суспільства дозволив чітко охарактеризувати її структурну роль у функціонуванні відповідних форм соціальної організації, дослідити тип її впливу на різні форми соціалізації в умовах модерного та постмодерного суспільства, а також чітко ідентифікувати як відповідні форми суспільного розвитку впливають на динамізацію комунікативних процесів. Водночас, комунікація та комунікативні

системи, які функціонують у практиці державного управління, не достатньою мірою дослідженні в межах сучасної адміністративної науки. Розроблення цього аспекту закладає перспективи для подальших розвідок у даному напрямку.

Література

1. Masuda Y. The Information Society as Post-Industrial Society [Text] / Y. Masuda. — Washington : [s. n.], 2005. — 456 p.

2. Munch R. Die Entfaltung der gesellschaftlichen Kommunikation / R. Munch // Munch R. Dynamik. der Kommunikationsgesellschaft Suhrkamp Verlag [Electronic resource] / R. Munch. — Frankfurt am Main : [s. n.], 1995. — Access mode : <http://www.academy-go.ru/Site/GrObsh/Publications/Munch3.shtml>.

3. Etzioni A. The Active Society [Text] / A. Etzioni. — N.-Y. : [s. n.], 1998. — P. 85.

4. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура [Текст] / М. Кастельс ; пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М. : ГУ ВШЭ, 2000. — 608 с.

5. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество [Текст] / Д. Белл. — М. : Академия, 1999. — С. 95.

6. Костина А. В. Тенденции развития культуры информационного общества: анализ современных информационных и постиндустриальных концепций [Электронный ресурс] / А. В. Костина. — Режим доступа : <http://www.politlogia.narod.ru/ТЕМАТИКА/info-polbnika/kultura-Ю.htm>.

7. Танскотт Д. Электронно-цифровое общество: Плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта [Текст] / Д. Танскотт. — М. : [б. и.], 1999. — 654 с.

8. Бжезинский З. Между двумя эрами [Текст] / З. Бжезинский. — М. : [б. и.], 2009. — 467 с.

9. Маклюэн М. Галактика Гутенберга. Становление человека печатающего [Текст] / М. Маклюэн. — М. : Академический проект, 2005. — 496 с.

10. Poster M. The Mode of Information: Poststructuralism and Social Context [Text] / M. Poster. — Cambridge : Polity Press, 1990. — 387 p.

11. Robertson D. S. The information revolution / D. S. Robertson // Communication Pres [Text]. — 1990. — V. 17. — № 2. — P. 235—254.

12. Toffler A. The Adaptive Corporation [Text] / A. Toffler. — Aldershot : Gower, 2005. — 478 p.

13. Тоффлер Э. Шок будущего [Текст] / Э. Тоффлер. — М. : АСТ, 2008. — 560 с.

14. Липовецки Ж. Эра пустоты. Эссе о современном индивидуализме [Текст] / Ж. Липовецки. — [Б. г. : б. и.], б. г. — С. 161—165.

15. Touraine A. Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et differents [Text] / A. Touraine. — [S. p.] : Editions Fayard, 1997. — 567 p.

16. Бодрийяр Ж. Символический обмен и смерть [Текст] / Ж. Бодрийяр. — М. : [б. и.], 2000. — 643 с.

Ye. Romanenko

**COMMUNICATION AS THE ESSENTIAL COMPONENT
OF MODERN SOCIETY DEVELOPMENT**

The conceptual analysis of communication as the essential component of modern society development is carried out. Its structural role in the functioning of certain forms of social organization is characterized, the nature of its impact on various forms of socialization in modern and postmodern society are investigated. The appropriate forms of social development and their impact on affecting the communication processes in modern society are defined.

Key words: communication, social communication, communication process, communication tools, social development, modernism, postmodernism.

УДК 35:94(477)

В. Заблоцький

ІСТОРИЧНІ КОРЕНІ ТРАНСЦЕНДЕНТАЛЬНОЇ САМОБУТНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ЧАСІВ КОЗАЧЧИНИ

Досліджено державно-управлінські традиції українського народу в період Козацької республіки та їх взаємозв'язок із давньокиївською та сучасною українською державою.

Ключові слова: державно-управлінська традиція, державність.

Різні народи мають історію державотворення – героїчні або трагічні, довготривалі або революційно швидкі події, проте завжди здобуття державності у своєму підґрунті містило самобутні фактори й чинники, притаманні ментальності та архетипу кожного з цих народів. Так сталося, що низка експериментів щодо створення держави – “незалежна Україна” досить довго зазнавало невдач, і лише наприкінці ХХ ст. (16 липня 1990 р.) Верховна Рада УРСР, “виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах” [1].

Нова Українська Республіка взяла на себе відповідальність за “захист і охорону національної державності українського народу” [2]. Тому, забезпечення реалізації цієї функції було, є і залишатиметься надзвичайно важливим аспектом для становлення української державності, оскільки актуальність проблематики щодо сприйняття, усвідомлення і віри у власну державу, не втрачає актуальності й до сьогодні, та потребує чіткої аргументації і обґрунтування трансцендентальності української держави, яку потрібно розглядати як своєрідну призму наших знань про історію України, насамперед, досліджуючи її як суб'єкт європейської історії. Загалом, історія вітчизняного державотворення пов'язана з надзвичайно складними явищами соціального життя. А тому, обираючи критерії її проведення, дослідники неминуче абсолютизують їх і нехтують іншими, що призводить до суттєвих розходжень з історичною реальністю [3].

Аналіз наукових праць і досліджень історичних коренів самобутності української державницької думки свідчить про існування певної кількості публікацій, насамперед науковців, таких як: В. Бульба, М. Котляр, В. Кремінь, Ю. Мирошниченко, П. Петровський, В. Шевчук та інші. Проте неважко не помітити існування певних неузгодженостей і різночитань щодо визначення серед генетичних передумов українського національного тих протодемократичних традицій, що були притаманні як давньоруським державним формуванням, так і тим, що утворювались на теренах України у пізніші часи, зокрема в епоху козащини.

Метою статті є дослідження державно-управлінських традицій українського народу в період Козацької республіки та їх взаємозв'язку з давньокіївською та сучасною українською державою.

На початку XXI ст. у 5-ти томній праці “Історія Української культури” українські науковці порушили питання: чому радянські дослідники не змогли створити повноцінної систематизованої наукової історії української культури? Певно, проблема не тільки в їхній професійній неспроможності, а в національній і культурній політиці, жертвою якої стала самосвідомість українського народу. Більшовицький режим не був зацікавлений у його вільному розвитку, а атмосфера поліцейського нагляду за наукою, маніакального вишукування і викорінювання “національного” унеможлилювала адекватне осмислення, отже, й повноцінний розвиток національного буття [4].

Загалом, упродовж другого тисячоліття соціальний розвиток європейського суспільства відбувався дещо повільними темпами, у результаті якого відбувалися складні процеси руйнації, консолідації, інтеграції тощо, в результаті яких методом історичного відбору шляхом чисельних спроб і помилок поступово формувались ефективні моделі державного управління. З огляду на зазначене, варто згадати автора ідеї українського інтегрального націоналізму Д. Донцова (1883 – 1973 рр.), який у поняття “ідеалізм” вкладав кілька значень: 1) ідеалізм епістемологічний – напрям у теорії пізнання, що відкидає незалежне від наших уявлень про існування зовнішнього світу; 2) ідеалізм метафізичний – напрям, що заперечує існування матерії, а реальну дійсність приписує лише ідеї, духові або психічним елементам (розум, воля тощо); 3) ідеалізм історичний – напрям, що пізнає впливи ідей на перебіг історичних подій; 4) ідеалізм ненауковий – напрям, що може бути тотожний із ідеалізмом, а речі нематеріальні ставить понад те, що загально називається матерією, і заперечує вартість хвилих матеріальних користей [5].

Зрозуміло, що не існує універсальних відповідей на виклики, які виникали на різних етапах розвитку державних формувань, що виникали на українських теренах, коли українське суспільство поставало перед вибором стратегічного напрямку розвитку – тобто досягало певних точок біфуркації на шляху еволюції державотворення. Ефективні рішення зазвичай виникали у контексті конкретних історичних подій. Ці рішення потребували тривалого пошуку, що супроводжувався чисельними помилками та невдачами на попередніх етапах історичного розвитку, і тому можуть вважатися загальним, еволюційно синтезованими рішеннями, також вони раніше або пізніше виявлялись витребуваними суспільством у процесі практичної реалізації ідеї побудови національної держави.

Так, у липні 1648 р. гетьман Б. Хмельницький в інструкціях, наданих козацьким послам для оголошення на сеймі у Варшаві, фактично визначив чотирнадцять причин початку національно-визвольного руху на українських теренах, у результаті якого було утворено козацьку державу. Проте однією з основних причин було “зменшення козацьких прав і свобод” [6]. У цьому аспекті варто звернути увагу на висновки І. Фіхте, який, розглядаючи поняття держави як природного стану людини зазначав, що закони держави не мають бути нічим іншим, як реалізацією і дотриманням встановлених прав і обов'язків, що має зрівноважити ідею права та ідею справедливості. Звернімо увагу на те, що у “Зазивному універсалі від червня 1648 р.” Б. Хмельницький звертається до громади з такими словами: “А за те нас не судить, що ми почали теперішню війну з поляками без відома й ради вашої всенародної, бо так учинили ми для більшої взаємної користі, навчившись

обережності й кращого воєнного керівництва” [7]. Зазначене можна трактувати як ще одне свідчення щодо існування на українській території міцної традиції народовладдя.

І. Крип'якевич зазначав, що козаччина витворила в собі своєрідний демократичний устрій: всі важливі організаційні й політичні справи вирішувало військо, зібране на раду. Козацька загальна рада мала різні назви: військова рада, генеральна, повна (“зуполна”), чорна тощо. Всі ці назви означали більш-менш те саме: що право участі в раді мають усі козаки, так само старшина, як і “чернь”, тобто низове військо. Так, наприклад, у ніженській раді 1663 р. мало бути 40 000 учасників. Причому, коли гетьман І. Виговський запропонував провести реформу системи виборів, дати рівне представництво всім полкам і наказав, щоб на раду з'являлися тільки старшина і по 10 козаків із кожного полку, ця спроба репрезентаційної системи не повелася і козаки вважали це за порушення своїх прав [8].

За сучасними мірками автономізована козацька держава, утворена в результаті національно-визвольного руху 1648 – 1654 рр. будувалася як правонаступниця Київської Русі з досить подібною структурою та характером державного будівництва. Зокрема, російський історик та археограф Д. Бантиш-Каменський в “Історії Малої Росії” (1830 р.) писав, що “після перемоги під Корсунем, що утвердило владу Б. Хмельницького, жителі Черкас, Канева, а потім і інших міст малоросійських, звільнених козаками від польських гарнізонів, визнали його своїм гетьманом [9]. Таким чином, історик, який стояв на великоруських імперських позиціях, визнавав факт існування народних зборів козацької республіки як своєрідного віча – важливого інституту державності часів Київської Русі.

Водночас, потрібно звернути увагу на існування суб'єктивного фактора, який суттєво ускладнював процеси легітимізації козацької держави у тогочасному міжнародному суспільстві. Зокрема, необхідно згадати про укладення у 1648 р. Вестфальських договорів, що поклали край Тридцятирічній війні (фактично першій загальноєвропейській війні, в якій, до речі, брали участь і українські козаки на боці Священної Римської Імперії і династії Габсбургів), та утворення так званої Вестфальської системи держав – відповідно до якої набуло легітимізації міжнародне суспільство, яке складається з суверенних державних сутностей, що мають монополію влади в межах своїх взаємно визнаних територій [10]. Зазначимо, що саме у 1648 р. розпочалася широкомасштабна визвольна війна за “українську” незалежність у складі федеративної Речі Посполитої.

Д. Бантиш-Каменський, аргументуючи позицію шляхти у період після Зборівської угоди (1650 р.), зазначав, що та ґрунтувалася на парадоксі: “необхідність ставить перед королівством дві крайнощі: або знищити козаків, або накликати на державу неминучу загибель; що Малоросіяни скоро утворять незалежний народ, від якого потрібно очікувати Польщі найбільших незгод” [11]. Тут варто звернути увагу на одну тезу цього наукового й політичного діяча Російської імперії: “...малоросіяни скоро утворять незалежний народ”, який тим самим фактично підтверджує існування окремого від “польського” та “російського” народу, – український.

Можна припустити, що в еволюційному процесі формування українського козацького суспільства мав відбуватися процес його диференціації, виникла потреба у забезпеченні організації та управління. І. Фіхте зауважував на існуванні трансцендентального методу, в якому поєднуються досягнення предмету і самопізнання особистості, що застосовується до вчення про суспільство і державу.

Кожен член суспільства так повинен обмежувати свою власну зовнішню свободу завдяки внутрішній свободі, щоб всі інші члени суспільства, які перебувають поряд з ним, могли бути також зовнішньо вільні. Таким чином, кожен член козацького суспільства мав власні інтереси, які виступали особистісними регуляторами, і без врахування яких були неможливими існування і розвиток.

Зазначимо, що М. Драгоманов вважав, що саме з ініціативи польського короля С. Баторія було запроваджено “реєстрове козацтво” як особливий соціальний стан. На той час шістьом тисячам реєстрових козаків надавалося таке ж право, як і панам (по тодішньому – шляхтичам), щоб вони були вольні і приходили на земські ради, або сейми, вибирали собі на радах гетьмана. Але стара шляхта не хотіла рівнятися з реєстровими козаками, а нерєєстрові козаки не хотіли переставати бути козаками. Селяни приставали до козаків, а козаки збунтувалися проти шляхти та короля [12].

Водночас І. Крип'якевич мав іншу думку, зауважуючи, що саме у 1524 р. з наказу великого князя Жигмонта, два пограничні урядовці, С. Полозович і К. Кмитич почали збирати в Києві козацький відділ. Але гроші не надійшли і козаки порозходились. У 1533 р. той план відновив О. Дашкович, який радив тримати на Дніпрі дві тисячі людей, а на островах побудувати замки й обсадити при них місто. У 1541 р. литовський уряд знову спробував організувати козаків, наказав по містечках списати в реєстр усіх тих, що ходять у степи, – але і з цього не вийшло нічого. І тільки після того у 1578 р. С. Баторій, прийняв на службу відділ з 500 козаків. Найвищим начальником козаків мав бути черкаський і канівський староста М. Вишневецький. Старшим над козацьким відділом став шляхтич І. Оришевський; він називав себе “поручником”, інколи його називали ще й “гетьманом”. Також був уряд писаря, що укладав реєстр козаків, вів касу й займався інтендантурою. Козацький відділ або полк ділився на десятки; на чолі 9 людей стояв отаман. Козаки, що належали до королівського відділу, мали свої окремі права або “вольності”. Вони не підлягали судові звичайних урядовців, їх судив власний старший; тільки у випадках убивства й насилля міг перебрати справу звичайний суд. Потім вони, як військові люди, були звільнені від усяких податків і оплат. Та організації козацького війська ніколи не доводили до кінця, через те, що у польському скарбі не було грошей на заплату [13].

Очевидно, що для забезпечення нормальної життєдіяльності прогресивного розвитку Речі Посполитої як федеративної держави необхідно було вирішити питання щодо козацтва (як суб'єкта процесів державотворення) та об'єднати ці інтереси на загальнодержавне благо. Таке поєднання могло бути досягнутим головним чином за умови існування в суспільстві справедливої системи прав і обов'язків, яка б забезпечувала виконання зазначеного імперативу. Так, один з найвідоміших українських філософів та дослідників XIX ст. П. Юркевич здійснюючи опис ідеальної держави зазначав, що “краща держава та, яка хоч і малочисельна, але дає масам задоволення жити. Держава не повинна бути такою малою, щоб бути не самодостатньою, щоб її могли задавити сусіди, але і не повинна бути такою великою, щоб не було можливості охопити її. Тому що, коли всі громадяни повинні брати участь у керуванні державою, то вони повинні мати можливість охопити державу, знати і оцінити один одного” [14].

Таким чином загальносуспільні мотиваційні чинники державотворення виступають тим ядром, яке в значній степені визначає особливості інших його компонентів. А зважаючи, що носієм менталітету є індивідуальний або колективний суб'єкт, то у першому випадку менталітет потрібно розглядати як те, що відрізняє

одну людину від інших у соціально-психологічному плані, а в іншому – його ознаки визначають спільне в духовному світі суспільної групи або етносу, і те, що їх відрізняє від інших. Очевидно, що держава – це не тільки столиця, керівництво, армія та релігія, держава – це насамперед, громадськість з її особливостями, диференційованістю, структуризацією та ментальністю. І саме для українського суспільства його менталітет є одночасно базовим організуючим чинником національного державотворення, та фактором руйнування державних формувань. Загалом національна ментальність є системою якісних соціально-психологічних особливостей суспільства, сформованих на основі генотипу під впливом природного та соціального середовища і в результаті власного культурного та духовного розвитку. Д. Донцов, досліджуючи витoki української державотворчої традиції, цитував генерал-губернатора Малоросії (друга половина XVIII ст.) графа Румянцева, який нарікав, що малоросійські дворяни “при всіх науках і в перетвореннях лишилися козаками і заховали любов до своєї власної нації і солодкої вітчизни, як вони її називають” [15].

Загалом більшість істориків зазначають, що принаймні до кінця XV ст. члени українських територіальних громад, як цілісного соціально-економічного і правового механізму, що відігравав виняткову роль в історії українського державотворення, були особисто вільними, володіли земельними наділами, знаряддями праці, що позначалася на формуванні соціальної свідомості та психології [16]. Так, у тексті документу “Декларація його королівської милості запорізькому війську на дані пункти супліки” від серпня 1649 р. (Зборівський трактат) визначається, що окрім збільшення реєстрового війська до 14 тис. осіб та амністування учасників повстання, врегульовується питання щодо врядування на козацьких територіях, а саме “гідності й усі уряди у Київському, Брацлавському, Чернігівському та Руському воєводствах, староства, земські суддівства та інші уряди, також і гродські має роздавати його королівська милість жителям чину шляхетського, відповідно до давніх прав та привілеїв, до чого книги і виписи із книг мають надаватися руським письмом, а ті уряди й достоїнності шляхти мають віддаватися шляхті віри руської” [17].

Один із провідних українських мислителів В. Липинський розглядав ключову роль у націєтворенні “провідної верстви”: “Коли вона сама внутрі себе добре організована і щось варта, то існує нація; коли ж ця провідна верства дезорганізована, коли вона вірить не в саму себе, а в народ, то тоді нації не буває, як це найкраще вчить приклад України” [18]. Однак “це не є риса вроджена. Вона виробляється власне методом організації. Коли прийняти метод організації армії – класократичний – то виробиться дуже скоро і у “парвеню” дух лицарський. Але коли прийняти метод партії з авторитетом знизу: у виборців – то навіть уроджені “лицарі” (як це бачимо на прикладі корінної шляхти польської) стають елементом деструктивним, бо вони руйнують власну державу, роблячи на плечах суверенного народу свою власну користь, як це бачимо у Польщі” [19].

Основна закономірність розвитку будь-якого державного утворення виявляється у встановленні політичних, економічних, культурних зв’язків між іншими державами та рівнем зростання їх залежності одна від одної. Інтеграція та диференціація має свої як позитивні, так і негативні риси. Позитивні риси – взаємне збагачення культур, освіченості, поширення виробничих технологій, зростання обсягів торгівлі тощо. Негативні – зникнення пракультури, нерівномірний розподіл економічної вигоди між державами, пригноблення тощо. Зростання рівня

взаємовідносин за наявності суттєвих деструктивних відмінностей в менталітетах призводить до загострення міжнаціональних та конфесійних конфліктів.

Зазначимо, що ідея сучасного поняття “міжнародне суспільство” полягає в тому, що держави можуть сформувати своєрідне суспільство, домовившись між собою установити загальні правила та інституції для регулювання своїх відносин і визнавши свій спільний інтерес у підтримці цих заходів [20]. Тому варто звернути увагу на той факт, що навіть найбільш дискусійні в українському державотворенні, так звані “Березневі статті 1654 року”, укладені за підсумками Переяславської ради, потрібно розцінювати як воєнно-політичний союз двох держав – України та Московії. Зокрема, у 1900 р. М. Міхновський (1873 – 1924 рр.) зазначав, що Українська держава в тій формі, у якій вона сформована й уконституйована Б. Хмельницьким, є справжньою державою з погляду міжнаціонального права. Оскільки, як засвідчує історичний досвід, “півнезалежні держави”, до яких намагаються долучити й козацьку Україну, відзначаються тим, що не мають права міжнародних зносин, а тим часом Переяславська конституція надавала їй це право, зокрема засилати послів [21]. У “Нарисі історії України” Д. Дорошенка знаходимо цікавий факт про ці події. Автор зазначає, що майже всі козацькі бажання були прийняті царем, тільки у пункті про чужоземні зносини гетьмана поставлено обмеження: він не мав зноситися з Польщею й Туреччиною. Окремо від цих “статтей” була видана царська грамота з привілеями Війську Запорозькому, про права й привілеї української шляхти, грамота гетьманові на володіння Гадяцьким староством [22].

Д. Донцов наголошував, що “в другій половині XIX ст., почалася культурно-політична криза Європи, яка в наші дні (1940-і рр.) прийняла вигляд катастрофи. Детальніше: в тім, що поволі почав падати і вироджуватися давній ієрархічно-кастовий уклад європейського життя; в тім, що на зміну давньої шляхетської провідної касты, почала грати роль суспільної верхівки в європейських спільнотах – в одних менше, в других більше – маса” [23].

Продовжуючи цю думку, потрібно зазначити, якщо для європейських країн “бунт мас” розпочався наприкінці XVIII ст., то українська козацька держава відчула на собі його згубні наслідки майже на сто років раніше. Зокрема це стосується так званої “чорної ради”, яку було скликано у 1663 р. у Ніжині, де І. Брюховецький, будучи вмілим оратором, висунувши соціальні лозунги (зменшити податки, обмежити старшинське землеволодіння) та отримавши підтримку “черні” був обраним на гетьманську посаду. У результаті суспільство не тільки опинилося в стані громадянської війни, а й було укладено Батуринські статті (1663 р.), згідно з додатковими пунктами яких гетьманська адміністрація зобов’язувалась зокрема утримувати російські військові формування, які перебували на території України. Тобто, якщо за часів Великого князівства Литовського, а згодом Речі Посполитої центральна влада зобов’язувалась утримувати зареєстровані козацькі формування, то з 1663 р. вже українські козаки мали утримувати іноземні війська. Фактично відбулася зміна парадигми не тільки розвитку тогочасного українського суспільства, а й самої ідеї української державності, заснованої на ідеях воєнної демократії.

Висновки

Макроеволюційні процеси формування української держави є певним різновидом соціальної еволюції українського суспільства, в рамках якої здійснювалися грандіозні зміни, що мали важливий вплив на хід історичного процесу вітчизняного державотворення. Засади формування, розвитку,

переформатування української системи державотворення отримували поштовх до своєї реалізації лише у процесі усунення ментальних протиріч та здійснення державницької інтеграції всіх суспільних прошарків – зведення їх до однієї мети, одного керівника – князя (гетьмана) – але підконтрольного й підзвітного громаді. У становленні та еволюції ідей української держави можна відзначити три історично пов'язаних етапи:

1) формування і реалізації ідей державотворення у процесі двостороннього цивілізаційного конфлікту (слов'янська “варварська” протодержава – Другий Рим (Візантійська імперія), які стали будівельним матеріалом доктрини Києворуської держави;

2) формування і еволюція доктрини козацької державної автономії в умовах тристороннього цивілізаційного конфлікту у XV–XVII ст. (федеративне державне утворення Річ Посполита – Третій Рим (Московське царство) – Османська імперія);

3) формування доктрини національної держави у процесах переформатування європейського міждержавного простору у XX ст.

Перспективи використання результатів дослідження полягають у необхідності здійснення подальшого дослідження основних засад теорії українського державотворення, що вимагає переходу до принципово нового рівня наших знань та уявлень про природу, суть і закономірності розвитку державних формувань, що виникали на українських теренах.

Література

1. Декларація про державний суверенітет України. Історія прийняття, документи, свідчення [Текст]. — Житомир : Рута, 2010. — С. 13.

2. Там само.

3. Енциклопедія історії України [Текст] : у т. Т. 8 / редкол. : В. А. Смолій (голова) [та ін.] ; НАНУ ; Інститут історії України. — К. : Наукова думка, 2011. — С. 155.

4. Асєєв Ю. Історія Української культури [Текст] : у 5 т. Т. 1 : Історія культури давнього населення України / Ю. С. Асєєв, В. Баран, І. Баранов [та ін.]. — К. : Наукова думка, 2001. — С. 24, 25.

5. Донцов Д. Націоналізм [Текст] / Д. Донцов. — Вінниця : ДП “ДКФ”, 2006. — С. 229.

6. Шевчук В. Козацька держава як ідея в системі суспільно-економічного мислення XVI – XVIII ст. [Текст] : у 2 кн. Кн. 1 / В. Шевчук. — К. : Грамота, 2007. — С. 657, 658.

7. Там само. — С. 650.

8. Крип'якевич І. Історія Українського Війська (від княжих часів до XX ст.) [Текст] / І. Крип'якевич, Б. Гнатевич, З. Стефанів [та ін.]. — 4-те вид., змінене і доповнене. — Львів : Світ, 1992. — С. 242.

9. Бантыш-Каменский Д. История Малой России [Текст] / Д. Бантыш-Каменский. — М. : Типография Семена Селивановского, 1830. — Ч. 1. — С. 240.

10. Крип'якевич І. Історія Українського Війська... — С. 87.

11. Бантыш-Каменский Д. История Малой России... — С. 282.

12. Драгоманов М. Про українських козаків, татар та турків [Текст] / М. Драгоманов ; Т-во “Просвіта”. — К. : Друкарня т-ва Н. А. Гирич, 1906. — № 1. — С. 54.

13. Там само.

14. Юркевич П. Історія філософії права: філософія права: філософський щоденник [Текст] / Памфіл Юркевич. — К. : Український Світ, 1999. — С. 62.

15. Донцов Д. Де шукати наших історичних традицій. Дух нашої давнини [Текст] / Д. Донцов. — К. : МАУП, 2005. — С. 63.

16. Александрович В. Історія Української культури. [Текст] : у 5 т. Т. 2 : Українська культура XIII – першої половини XVII століть. / В. Александрович, В. Балушок, М. Боянівська [та ін.]. — К. : Наукова думка, 2001. — С. 152.

17. Шевчук В. Козацька держава як ідея в системі суспільно-економічного мислення XVI – XVIII ст. [Текст] : у 2 кн. Кн. 1. / В. Шевчук. — К. : Грамота, 2007. — С. 665.

18. В'ячеслав Липинський та його доба [Текст] : у 2 кн. Кн. 2 / упоряд. : Т. Остапко, Ю. Терещенко. — 2-ге вид. дооп. і доп. — К. : Темпора, 2010. — С. 214.

19. Там само.

20. Крип'якевич І. Історія Українського Війська... — С. 405.

21. Міхновський М. Самостійна Україна [Текст] / М. Міхновський. — К. : Діокор, 2002. — 80 с.

22. Донцов Д. Де шукати наших історичних традицій... — С. 55.

23. Там само. — С. 506, 507.

V. Zablotskyi

HISTORICAL ROOTS OF TRANSCENDENTAL ORIGINALITY OF THE UKRAINIAN STATE IN THE COSSACKS' PERIOD

The administrative traditions of Ukrainian people in the period of the Cossack republic and their interconnection with the old Kievan and modern Ukrainian state are investigated.

Key words: administrative tradition, state system.

УДК 35.081:316.4:332.1:330.341.1

А. Ліпенцев,
Ю. Пилис

РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: У КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ РЕГІОНАЛЬНОГО ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

Розглянено основні уроки реалізації стратегій інноваційного регіонального розвитку країн Європейського Союзу (далі – ЄС) за 1991 – 2011 рр. та базові положення державної стратегії інноваційного розвитку США, оприлюдненої у 2011 р. За результатами аналізу вищенаведених стратегічних документів узагальнено основні напрямки формування інноваційної організаційної культури органів публічної влади у контексті завдань реалізації регіональних програм інноваційного розвитку. Наведено практичні рекомендації, які вироблено у процесі розробки Регіональної програми інноваційного розвитку Львівської області на 2012 – 2015 рр.

Ключові слова: регіональні програми інноваційного розвитку, спроможність місцевих державних адміністрацій щодо реалізації політики, соціальний капітал, інноваційна культура суспільства, креативний клас, інноваційна організаційна культура, відкриті інновації, стратегія кадрова, уроки країн ЄС, рівні вивчення культури.

За умов глобальної конкуренції та тенденцій перманентного перерозподілу сфер впливу на світових ринках, насамперед після глобальної фінансової кризи, важливим трендом розвитку сучасних держав є рівень інноваційності національних економік. Попри те, що в Україні зберігся масштабний науковий комплекс, здатний ефективно продукувати результати світового рівня, науково-технічна та інноваційна сфери належним чином не виконують роль джерела економічного зростання.

Ключові проблеми полягають у тому, що: темпи розвитку й структура науково-технічної та інноваційної сфери не відповідають попиту на передові технології з боку економіки; запропоновані наукові результати світового рівня не знаходять застосування в економіці через низьку сприйнятливості підприємницького сектора до інновацій; у науково-технічній та інноваційній сферах триває втрата кадрів і скорочення матеріально-технічних засобів. Існує загроза переорієнтації вітчизняної науки на вирішення проблем інноваційного розвитку інших країн і перетворення України на експортера товарів і послуг із низьким рівнем доданої вартості, зокрема у сфері інтелектуальної праці [1].

Безальтернативним напрямком забезпечення економічного зростання країни є динамічний інноваційний розвиток на засадах реалізації збалансованих державної інноваційної політики та інноваційної політики на регіональному рівні.

У пошуках відповідей на питання щодо можливостей підвищення ефективності реалізації інноваційної політики на регіональному рівні нами узагальнено, за дослідженнями експертів Європейського Союзу, OECD, Лондонської школи економіки [2 – 4], основні уроки впровадження інноваційної регіональної політики у країнах ЄС у 1991 – 2011 рр.:

1. Регіональний потенціал інновації більше залежить від особистих зобов'язань, установ/мереж співробітництва (соціального капіталу), ніж від досліджень і технологій – спіраль трикутника знань, кластерів-університетів-підприємств є ключовою для регіональних інновацій. Інновація має сильний територіальний вимір [5].

2. Регіональна різноманітність є активом, який передбачає різні маршрути для зростання, використовуючи інновації.

3. Розуміння місцевого потенціалу знань та бачення особливостей ринків, конкурентів і потенційних партнерів на міжнародній арені.

4. Різноманітність серед регіональних інноваційних стратегій і між різними механізмами їх реалізації повинна заохочуватися.

5. Партнерство є ключем до успіху, але учасники процесу повинні бути ретельно налаштовані/орієнтовані на вирішення проблем та обмін інформацією і забезпечувати реальну коаліцію новаторів.

6. Індикатори для виявлення раннього успіху або невдач інноваційних стратегій.

7. Органи публічного адміністрування рідко володіють необхідними навиками для успішної розробки та реалізації інноваційних стратегій, вони мають підвищувати власну спроможність (відповідна організаційна культура) та активно співпрацювати з установами або комерційними партнерами з належним досвідом інноваційного розвитку.

8. Інтеграція різних стратегій розвитку.

9. Лідерство – необхідна умова для досягнення успіху інноваційної стратегії (наприклад: створення незалежної структури, де будуть представлені основні стейкхолдери – “регіональна рада інноваційного розвитку” тощо).

10. Системи для отримання знань. Не менш цікавими є останні ініціативи уряду США, а саме у червні 2011 р. оприлюднено стратегічний документ [6], у якому окреслено основну стратегічну мету держави з інноваційного розвитку – “...перемогти в майбутньому, через відкриті інновації...”. У стратегії американських інновацій визначено такі пріоритети для уряду (органів державного управління):

1. Інвестиції в будівельні блоки для інновацій в:

- інфраструктуру;
- наукові дослідження та розвиток (R & D);
- освічену робочу силу.

2. Сприяння ринковим інноваціям.

Очікується, що вищенаведені заходи каталізують досягнення національних пріоритетів (охорона здоров'я, енергетика, виробництво і освіта). Визначено, що ключ до вирішення проблем – подолання дефіциту довіри до уряду і необхідність перспективного бачення для економіки. Зазначено, що необхідним є підвищувати спроможність органів влади підтримувати розвиток відкритих інновацій – здатність використовувати підприємницький дух інноваторів через портфель технічної та інноваційної політики.

Наведені уроки країн ЄС, а також ініціативи щодо створення передумов для майбутніх перемог США через відкриті інновації у останніх документах уряду президента Б. Обама [7] доводять, що ключ до успішного здійснення інноваційних стратегій полягає у формуванні та ефективному використанні мереж та інших форм співробітництва на основі:

- спільних інтересів;

- довіри;
- взаємності.

Отже, щоб прискорити процес регіонального навчання/поширення знань і заснованого на знаннях розвитку органам публічної влади (насамперед місцевих державних адміністрацій та органам місцевого самоврядування) і регіональним ключовим стейкхолдерам необхідно навчитися взаємодіяти між собою, а саме розвинути інноваційну культуру та збільшити соціальний капітал на мезо- та мікрорівнях.

За визначенням Р. Патнема, соціальний капітал – це такі особливості соціальної організації, як довіра, норми і соціальні мережі, які допомагають їх учасникам діяти разом, спільно та ефективніше, для досягнення цілей, а також такі, які підвищують ефективність суспільства через сприяння координованим діям. Таке трактування соціального капіталу виглядає як синтез суб'єктивних соціальних норм (довіра), об'єктивних рис суспільства (соціальні мережі) і наслідків (ефективність, дієвість) [8, 9].

Важливою передумовою успішності зусиль на сьогодні є людський талант. Автор теорії “креативного класу”, професор університету Торонто Р. Флоріда, результатами чисельних власних кількісних та якісних досліджень переконливо доводить: таланти не хочуть жити в агресивному середовищі [10]. У своїх дослідженнях Р. Флоріда визначив основні компоненти, необхідні для успішності інноваційного розвитку території – 3Т: 1) технології; 2) талант; 3) толерантність – так звана “формула інновацій” фактично визначає сутність концепції. Компоненту номер три – “толерантність” належить особлива роль: страта, яку вивчає дослідник, вважає за краще селитися в таких містах і країнах, де переважає атмосфера відкритості та дружелюбності, де немає домінування обскурантності і нетерпимості у політичному житті. У цьому плані його теорія пояснює, чому талановиті люди в XX і XXI ст. мігрують зі сходу на захід, а не навпаки [11 – 14].

У процесі розробки Регіональної програми інноваційного розвитку Львівської області за сприянням “Проекту розробки та впровадження публічної політики” PRISM Уряду Канади (CIDA) - (CBIE) [15] у лютому – березні 2011 р. було проведено мультиметодне дослідження “Ситуаційний аналіз наявної інноваційної інфраструктури Львівської області” (експерт проекту – к. с. н., доц. Н. Зайцева-Чипак) [16]. Аналіз отриманих результатів дав змогу виявити певні GAP-и (розриви), зокрема у сприйманні того, яким є вплив Львівської обласної державної адміністрації (далі – ЛОДА) на інноваційну сферу, а саме: 1. Більшість виробників інновацій зазначають, що вплив ЛОДА для них є зовсім невідчутним. 2. Споживачі інновацій наголошують на негативних аспектах впливу ЛОДА, які часто виникають через її бездіяльність. 3. Службовці ж стверджують, що працюють у згаданому напрямку з певною мірою ефективності (рис. 1).

Ці та інші результати наведеного дослідження чітко дають змогу побачити проблемні зони у питаннях взаєморозуміння/взаємодії між ключовими учасниками інноваційних процесів у регіоні – фактично йдеться про недостатній рівень розвитку соціального капіталу та інноваційної організаційної культури. Саме тому у проекті Регіональної програми інноваційного розвитку Львівської області (розроблено за сприянням Проекту PRISM (CIDE) робочою групою було запропоновано такі основні напрямки вирішення проблем/пріоритетів інноваційного розвитку регіону:

1. Інноваційність як базовий принцип регіональних програм розвитку Львівської області загалом, так і засіб формування конкурентоспроможних районів, міст області.

Думка працівників ЛОДА, п

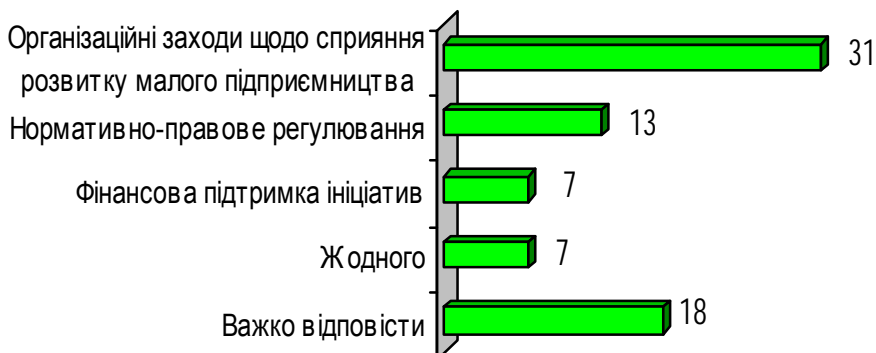


Рис. 1. Вплив ЛОДА на інноваційну сферу (думка державних службовців ЛОДА)

2. Розвиток інноваційної культури та вдосконалення інноваційної інфраструктури – сприятливого середовища для створення підприємств і зростання передових технологічних секторів.

3. Просування екоінновацій: впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії та запровадження екологічно безпечних виробництв.

4. Формування політики сприяння інноваційній діяльності шляхом створення сприятливого регуляторного середовища, відбір на конкурсних засадах регіональних інноваційних проектів, залучення в міжнародні інноваційні проекти та програми з розвитку інновацій, промоція Львівщини як регіону інновацій та підприємництва. Основою моделі реалізації зазначеної програми є конструктивний діалог усіх зацікавлених сторін та ефективне партнерство “університет – промисловість – влада” [17].

Важливою передумовою для реалізації програм інноваційного розвитку є формування спроможності місцевих державних адміністрацій щодо розробки інноваційної політики. Вище наведені нами уроки реалізації інноваційних стратегій у країнах ЄС свідчать, що це питання є проблемною зоною і в країнах більш розвинених демократій.

Для забезпечення реалізації 1-го та 2-го стратегічних пріоритетів Регіональної Програми важливим є розвиток організаційної інноваційної культури місцевих державних адміністрацій. Інноваційна культура – складова інноваційного потенціалу, що характеризує рівень: освітньої, загальнокультурної і соціально-психологічної підготовки особистості та суспільства загалом до сприйняття і творчого втілення в життя ідеї розвитку економіки країни на інноваційних засадах.

Розвиток інноваційної культури суспільства передбачає: підтримку національної книговидавничої справи; освітніх та науково-популярних видань; розвиток освітніх і науково-популярних програм у засобах масової інформації;

центри дистанційного навчання із застосуванням сучасних телекомунікаційних технологій; сучасні комп'ютерні технології для навчання і наукових процесів [18].

Розглядаючи іноваційну культуру на мікрорівні, потрібно навести визначення організаційної культури. Це складна композиція базових припущень, які сприймаються членами організації і проявляються у проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають для персоналу орієнтири поведінки. Ці принципи та ціннісні орієнтації передаються індивідам через символічні та атрибутивні засоби духовного та матеріального оточення в середині організації [19 – 21]. Основна функція іноваційної організаційної культури органів публічної влади – мобілізація свідомості службовців на: досягнення цілей регіонального та місцевого іноваційного розвитку; підтримку і реалізацію завдань модернізації державної служби. Сучасний підхід до досліджень реформ у сфері Паблік Менеджменту передбачає вивчення організаційної культури на IV рівні за класифікацією професора Дж. Букерта (рис. 2) [22].

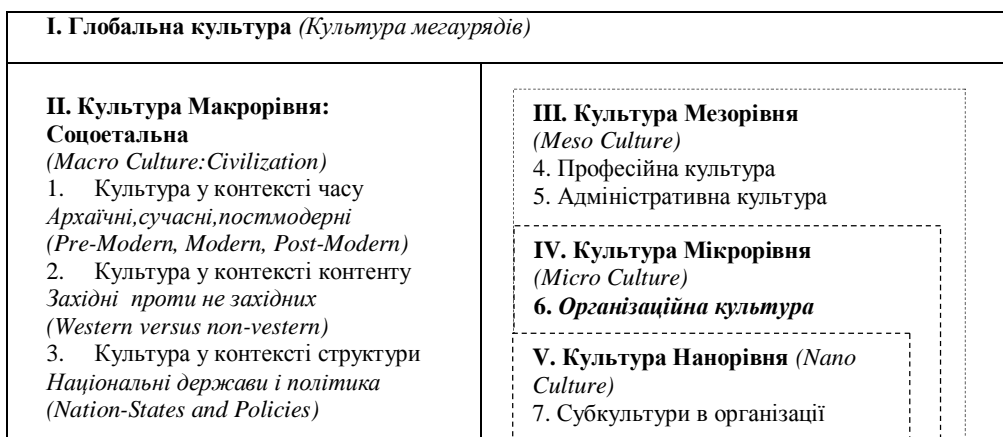


Рис. 2. Підхід до вивчення організаційної культури у контексті міжнародних досліджень із реформ у сфері Паблік Менеджменту

За С. Роббінсом, за дослідженнями науковців [23 – 27], за результатами проведених нами досліджень [28 – 31] та розробок, здійснених у процесі участі у робочих групах із напрацювання стратегічних документів національного та регіонального рівня [32, 33], ми висловлюємо власне припущення щодо бажаної композиції основних характеристик іноваційної організаційної культури, а саме:

1. Зорієнтованість на найвищі стандарти досягнень та якості.
2. Підтримка талантів – об'єктивне уважно-критичне ставлення до посередності, а також пріоритетність “реального авторитету” над формальними статусами – “формальним авторитетом”, а тоді технології залучення та утримання талантів.
3. Толерантність/врахування принципу “різноманітності” – повага до особистості – зорієнтованість на підтримку автономних дій/індивідуальних зусиль-розширення прав і можливостей співробітників.
4. Атмосфера заохочення нових ідей та свобода висловлення будь-яких думок, а також ініціативні пошуки та експериментування – на рівні звички, без

очікувань схвалення, але поруч із тим об'єктивна система визнання/врахування реального внеску кожного і відповідно справедлива винагорода.

5. Активні моделі управління знаннями.

6. Відкритість організаційних комунікацій – подолання міжфункціональних бар'єрів через активне використання міжфункціональних і віртуальних команд та мереж.

7. Готовність до ризику – за помилки не карають-подолання страху і самозадоволення.

8. Перетворююча/адхократична модель лідерства організаційного рівня, а також модель розподіленого лідерства у командах.

9. Вітання ідей що виникли поза межами організації – зовнішні стейкхолдери активні учасники процесів.

10. Уважність як до кінцевого результату – досягнень, так і до самого процесу, а також прискіпливий аналіз причин неуспішних результатів/практик – інтенсивний зворотній зв'язок.

Підсумовуючи вище розглянуте, вважаємо за можливе вийти на рівень конкретних рекомендацій для підвищення спроможності органів публічної влади щодо реалізації завдань інноваційного розвитку через формування інноваційної організаційної культури, а саме:

1. Розробка кадрових стратегій органів публічної влади у контексті “Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр.” [34] на засадах концепцій “організації, що навчається”, “управління талантами”, “включеності персоналу / Employee Engagement” для формування системи HR-менеджменту, зорієнтованої на підвищення спроможності органів публічної влади на інституціональному, командному та на рівні індивідуальному здійснювати інновації та забезпечувати інноваційний розвиток. Стратегії формування інноваційної організаційної культури можуть бути одним з елементів організаційних кадрових стратегій, а можуть і стати основою HR-стратегії органа публічної влади/автономної організаційної структури.

2. Зміна місця кадрових підрозділів у системі управління органами публічної влади, а саме підняття їх статусу та надання повноважень для преведення на рівень “стратегічного партнера” керівництва. На сьогодні ця найважливіша з функцій менеджменту здійснюється підрозділом із низьким організаційним статусом, невеликою кількістю працівників та обмеженою кількістю завдань, які мають переважно обліково-реєстраційне спрямування. До важливих передумов успішності проведення адміністративної реформи необхідно зарахувати заходи, спрямовані на розширення функцій кадрових підрозділів у системі управління органами публічної влади. Необхідним є розширення їх повноважень, зміна структури та функцій відповідно до нових завдань та сучасних трендів у галузі розвитку HRM, а також у цьому ж контексті покладання на них відповідальності за ініціативи та методично-організаційне забезпечення процесів розвитку організаційної культури. Цільове професійне навчання керівників / службовців цих підрозділів – зокрема і методами діагностики, розвитку, підтримки організаційної культури.

3. Проведення цільових навчань / стратегічних сесій / коучінга з топ-менеджментом та робота з розвитку моделі перетворюючого морального лідерства , а також управлінських та емоційних компетенцій керівників.

4. Впровадження до програм Національної академії державного управління при Президентіві України та підвищення кваліфікації публічних службовців

тренінгів із “Інноваційного розвитку” та “Формування інноваційної організаційної культури”.

5. У контексті вимог “Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр.” запровадження управлінських інновацій (ISO, управління на засадах компетенцій, системи мотивації, розвиток “включеності персоналу” / Employee Engagement, систематичні дослідження задоволеності персоналу, центри оцінки тощо).

6. Заходи з підвищення якості надання адміністративних послуг (програми турботи про клієнта, універсами послуг / єдине вікно, формування клієнтоорієнтованої поведінки, імплементація стандартів якості послуг).

7. Формування у органах публічної влади системи норм, підтримуючих інноваційну орієнтацію поведінки публічних службовців через систему організаційних регламентів / кодексів (поведінки, етики, організаційних ритуалів, командної роботи, проведення нарад тощо).

У ХХІ ст. одним із найважливіших чинників успіху організації є знання, а вони тісно пов’язані з розвитком організаційної культури. Управління на основі знань стає одним із факторів управління на основі культури. Перевага підходу з позиції культури полягає у тому, що він забезпечує концептуальний зв’язок між мікро- та макро- рівнем аналізу, тобто між організаційною поведінкою та стратегічним менеджментом. Культура також об’єднує і згуртовує організацію у єдине ціле. Необхідність адекватним вимогам часу змін організаційної культури державних установ (організацій) – одна з базових передумов успішності реформ державного управління та запорука успішної реалізації основних стратегій модернізації та адаптації органів публічної влади до все більш швидкозмінного зовнішнього оточення.

Література

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

2. Grillo F. Merits, problems and paradoxes of regional innovation policies / Francesco Grillo, Mikel Landabaso // Local Economy [Text]. — 2011. — № 26 (6/7). — P. 544—561.

3. OECD Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth [Text]. — Paris : OECD, 2009. — 198 p.

4. UEAPME (European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises) (2010) Innovation Policy at Regional Level: Craft and SME Priorities for the New Innovation Strategy. Discussion paper. Brussels: UEAPME [Electronic resource]. — Access mode : http://www.ueapme.com/IMG/pdf/100603_SME_Innovation_Regional_Policy_UEAPME.pdf.

5. OECD Regions Matter... — 198 p.

6. Winning the Future through Open Innovation a Progress Report on Our Open Government Initiative [Text] : memorandum for the National Science & Tehnology Council Committee on Tehnology / Executive Office of the President National Science and Tehnology Council. — Washington : D. C., 2011. — P. 20—25.

7. Ibid.

8. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy [Text] / Putnam

R. (with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti). — Princeton ; N.-Y. : Princeton University Press, 1993. — P. 105.

9. Ліпенцев А. В. Соціальний капітал державної установи: теоретико-методологічні засади формування культури довіри / А. В. Ліпенцев // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 215—228.

10. Florida R. Technology and Tolerance. The Importance of Diversity to High-Technology Growth / Florida R., Gates G. // Urban Institute [Text]. — 2001. — 01 June.

11. Ibid.

12. Florida R. The Rise of the Creative Class [Text]. — N.-Y. : Basic Books, 2002. — P. 85.

13. Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее [Текст] / Р. Флорида ; пер с англ. А. Константинова. — М. : “Классика – XXI”, 2011. — 421 с.

14. Флорида Р. Большая перезагрузка. Как кризис изменит наш образ жизни и рынок труда [Текст] / Р. Флорида ; пер с англ. М. Неклюдовой. — М. : “Классика – XXI”, 2012. — 239 с.

15. Матеріали Проекту розробки та впровадження публічної політики (Проект PRISM) / Канадська агенція міжнародного розвитку (CIDA) та Канадське бюро міжнародної освіти (СВІЕ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.prim.org.ua.

16. Регіональна програма інноваційного розвитку Львівської області на 2012 – 2015 роки [Текст] : проект. — Львів : ЛОДА, 2012. — 56 с.

17. Там само.

18. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 16 січня 2003 р. — Режим доступу : portal.rada.gov.ua.

19. Ліпенцев А. В. Організаційна культура підприємства / А. В. Ліпенцев // Промислово-фінансові групи в Україні: проблеми створення становлення та розвитку [Текст] : Вісник Державного Університету “Львівська Політехніка”. — № 317. — Львів : [б. в.], 1997. — С. 39—41.

20. Ліпенцев А. В. Дослідження організаційної культури: теоретичні та методологічні аспекти / А. В. Ліпенцев // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — Вип. 5. — 2010. — Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik5/fail/+Lipentsev.pdf>.

21. Ліпенцев А. В. Організаційна культура / А. В. Ліпенцев // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 8. — К. : Вид-во НАДУ, 2011. — С. 385—392.

22. Bouckaert G. Cultural Characteristics From Public Management reform Worldwide / G. Bouckaert // Resech In Public Policy Analysis and Management [Text] / Cultural Aspect of Public Management reform ; ed. by K. Schedler, I. Proeller. — N.-Y. ; Oxford : ELSEVIER-JAI, 2007. — Vol. 16. — P. 94.

23. Роббинз Стивен П. Основы организационного поведения [Текст] / П. Роббинз Стивен ; пер. с англ. — 8-е изд. — М. : Издательский дом “Вильямс”, 2006. — 448 с.

24. Sloane P. Creating a Culture of Innovation [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.bqf.org.uk/innovation/2008/11/14/creating-a-culture-of-innovation>.

25. Price R. M. Infusing innovation into corporate culture / R. M. Price // Organizational Dynamics [Text]. — 2007. — Vol. 36. — № 3. — P. 320—328.

26. Berry S. F. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning / S. F. Berry // Public Administration Review [Text]. — 1994. — № 54. — July/August. — P. 322—350.

27. Nacinovic I. Corporate Culture and Innovation: Implications for Reward Systems / Nacinovic I., Galetic L., Cavlek N. // Engineering and Technology [Text] / World Academy of Science. — 2009. — № 53. — P. 397—402.

28. Ліпенцев А. В. Профіль організації культури органів місцевої влади: досвід конкретного дослідження / А. В. Ліпенцев, Р. М. Рудніцька // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. ЛФ УАДУ. — Вип. 3. — Львів : ЛФ УАДУ, 1999. — С. 78—86.

29. Ліпенцев А. В. Діагностика організаційної культури в державних установах / Ліпенцев А., Фокшей У. // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України [Текст]. — Вип. 3. — К. : УАДУ, 2000. — С. 150—154.

30. Ліпенцев А. В. Організаційні цінності у структурі організаційної культури державної установи / А. В. Ліпенцев // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — № 3 (30). — Х. : ХарПІДУ НАДУ, 2006. — С. 484—494.

31. Ліпенцев А. В. Формування інноваційної організаційної культури органів державної влади : теоретичні аспекти розвитку психологічного контракту нового типу / А. В. Ліпенцев // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — № 1. — Х. : ХарПІДУ НАДУ, 2008. — С. 47—55.

32. Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади [Електронний ресурс] : наказ Голови Нацдержслужби України № 91 від 16.05.2012 р. — Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.

33. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V. [Електронний ресурс] : наказ Голови Нацдержслужби України № 92 від 16.05.2012 р. — Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>

34. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : затверджена Указом Президента України № 45/2012. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

**A. Lipentsev,
Yu. Pylus**

DEVELOPMENT OF ORGANIZATIONAL CULTURE OF PUBLIC AUTHORITIES: IN THE CONTEXT OF TASKS REALIZATION OF REGIONAL INNOVATIVE DEVELOPMENT PROGRAMS

The basic lessons of regional innovative development strategies of the European Union (hereinafter – EU) for 1991 – 2011 years and the main principles of the state strategy of innovative development of the United States, issued in 2011 are considered. According to the previous survey of strategic documents, the main areas

of formation of innovative organizational culture of public authorities in the context of tasks realization of regional programs of innovative development are generalized. Practical recommendations are given, made in the process of development of Regional program of innovative development of Lviv region for 2012 – 2015 years.

Key words: regional programs of innovative development, the capacity of local administrations to implement the policy, social capital, innovation culture of society, creative class, innovative organizational culture, open innovations, personnel strategy, lessons from the EU countries, levels of culture study.

УДК 351.778:614.21

Р. Грицко

УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ТА КРИТЕРІЇ ЇЇ ОЦІНКИ У ЗАКЛАДАХ РОДИННОЇ МЕДИЦИНИ

Подано методи і технології організаційного та мотиваційного механізмів державного управління якістю медичної допомоги у закладі первинної медико-санітарної допомоги, що працює на засадах родинної медицини.

Ключові слова: механізми державного управління, сімейна медицина, якість медичної допомоги.

На виконання чинних нормативних документів у комунальній 5-ій міській клінічній поліклініці (далі – КМКП) м. Львова проводиться значна робота щодо управління якістю медичної допомоги (далі – ЯМД).

У закладі первинної медико-санітарної допомоги (далі – ПМСД), що працює на засадах родинної медицини протягом 7 років, наявні ліцензії Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) на право здійснення медичної практики, комітету з контролю за наркотиками, західної державної інспекції з ядерної та радіаційної безпеки держатомрегулювання на право діяльності з використанням джерел іонізуючого випромінювання, свідоцтво про атестацію міської централізованої клініко-діагностичної лабораторії та інші дозвільні документи відповідних органів.

З самого початку упровадження первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини (далі – СМ) у комунальній 5-ій міській клінічній поліклініці м. Львова було добре відомо, що сучасний сімейний лікар не зможе надавати самостійно медичну допомогу у всіх випадках первинних звернень громадян. ПМСД повинна доповнюватись спеціалізованою та високоспеціалізованою медичною допомогою. Тому в сучасних умовах інтегративна роль родинної лікарів потребує чіткого визначення місця та повноважень фахівців родинної медицини при взаємодії з вузькими спеціалістами на догоспітальному етапі та в лікарняних закладах.

Відповідно до “Концепції управління якістю медичної допомоги в Україні на період до 2010 року”, затвердженої наказом МОЗ України № 166 від 31.03.2008 р., до організаційного механізму державного управління якістю медичної допомоги належать такі методи: керованість з боку фахівців ПМСД, її профілактична спрямованість, стандартизація і доказовість [1].

Політичний механізм державного управління реформуванням ПМСД на засадах РМ та підвищенням її якості найповніше сформульований у законах України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах родинної медицини до 2010 року” № 1847 від 21.01.2010 р. “Про внесення змін до Основ законодавства про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги № 3611-VI від 07.07.2011 р і “Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, областях та місті Києві” № 3612-VI від 07.07.2011 р. [2 – 4].

Конкретні організаційно-методичні підходи щодо подальшого розвитку родинної медицини та підвищення її якості сформульовані у постанові Кабінету Міністрів України “Деякі питання удосконалення системи охорони здоров’я” № 208 від 17.02.2010 р. і наказах МОЗ України [5 – 7].

Якщо на загальнодержавному рівні механізми управління розвитком родинної медицини опрацьовані, то на рівні окремих регіонів закладів і фахівців РМ (на мікрорівні) не всі питання науково обґрунтовані та однозначно вирішуються.

Ще не у всіх закладах РМ активно працює метод керованості медичної допомоги з боку сімейних лікарів. До сімейних лікарів із профілактичною метою звертається лише кожний третій пацієнт. Не завжди надається медична допомога у закладах РМ, згідно із клінічними протоколами, опрацьованими на основі світових клінічних постанов і державних стандартів медичної допомоги. Не у всіх випадках фармакотерапії фахівці сімейної медицини дотримуються формулярної системи лікарських засобів.

З метою постійного підвищення якості медичної допомоги територіальній громаді Залізничного району м. Львова силами 59 сімейних лікарів і 80 медичних сестер загальної практики-родинної медицини (далі – ЗПСМ) надається первинна медико-санітарна допомога 85,6 тис. населення різних вікових груп із застосуванням комплексу методів державного управління цим процесом. У статті розкриваються методи і технології управління наданням якісної ПМСД на засадах родинної медицини у комунальній 5-ій міській клінічній поліклініці м. Львова.

Принцип керованої медицини допомоги створює умови для отримання необхідної пацієнтові медичної допомоги через свого сімейного лікаря. Лише за його направленням переважна більшість хворих потрапляють на консультацію до відповідних спеціалістів амбулаторно-поліклінічного закладу або лікарні. Самостійно, без направлення сімейного лікаря, хворі звертаються до вузьких спеціалістів поліклініки лише у випадках невідкладних станів і при необхідності екстреної медичної допомоги.

Хворі та вагітні жінки звертаються безпосередньо до акушерів-гінекологів жіночої консультації, яка входить до консультативного лікувально-діагностичного центру поліклініки. У випадках підозріння або наявності захворювання, що передається статевим шляхом, хворий звертається безпосередньо до дерматовенеролога міського шкірновенерологічного диспансеру, який працює у поліклініці.

Сімейні лікарі центру ПМСД виконують функції кондукторів пацієнтам у складній та багаторівневій системі лікувально-діагностичної допомоги. Вони спроможні обирати найбільш кваліфікованих фахівців, зокрема і тих, хто працює у лікарнях, для надання спеціалізованої діагностичної або лікувально-реабілітаційної допомоги своїм пацієнтам.

Виконання фахівцями родинної медицини функції “воротаря” сприяє інтеграції первинної медико-санітарної допомоги та інших рівнів медичної допомоги і є найважливішою складовою керованості медичної допомоги, що спонукає надання допомоги на тому рівні і тим спеціалістом, де вона може бути реалізована найякісніше. Система направлення хворих сімейним лікарем до певного спеціаліста позбавляє конкретного хворого від складного рішення про вибір потрібного спеціаліста при конкретній проблемі зі здоров’ям, захищає його від зайвих, а інколи й непотрібних консультацій спеціалістів.

Медичний маршрут пацієнта є обов'язковою складовою локального протоколу медичної допомоги (далі – ЛПМД) при конкретному захворюванні. Такі протоколи запроваджено у КМКП наказами по поліклініці. Медичний маршрут хворого визначає не лише заклади, але й конкретних фахівців, до яких скеровується хворий на певне захворювання з метою уточнення діагнозу чи опрацювання комплексу лікувально-реабілітаційних заходів. Рівень дотримання вимог ЛПМД та медичних маршрутів хворих враховується як індикатор якості медичної допомоги під час визначення рейтингових показників роботи конкретного сімейного лікаря в колективі відділення родинної медицини чи центру ПМСД, що має неабияке значення в мотиваційному механізмі державного управління якістю медичної допомоги в амбулаторно-поліклінічних умовах [8].

Принцип керованості медичної допомоги хворим із боку фахівців родинної медицини центру ПМСД сприяє також формуванню конкурентного середовища серед спеціалістів “вузьких” профілів, які надають спеціалізовану медичну допомогу хворим в умовах поліклініки, витісняючи з центру консультативної лікувально-діагностичної допомоги найменш кваліфікованих лікарів, що спонукає до постійного підвищення їх кваліфікації шляхом безперервного професійного розвитку.

Ефективність керованої медичної допомоги з боку сімейних лікарів призводить до постійного збільшення частки проблем хворих людей, які вирішуються на рівні центру ПМСД. А кількість хворих, які передаються для лікування “вузьким спеціалістам” і направляються на лікування в лікарні, поступово зменшується. Якісна стаціонарна допомога багатьом хворим, що раніше госпіталізувались, надається в денних стаціонарах поліклініки або в домашніх стаціонарах із децентралізованою чи централізованою формами допомоги хворим вдома.

Диспансеризація як інструмент профілактичного методу організаційного механізму державного управління охороною здоров'я територіальної громади дозволяє виконувати певні технологічні дії, які сприяють досягненню поставленої мети щодо формування, збереження і зміцнення здоров'я.

До технологічних дій медичних працівників у процесі диспансеризації належать профілактичні огляди населення з проведенням визначеного обсягу лабораторних та інструментальних обстежень, виявлення осіб з факторами ризику, що спричиняють виникнення та розвиток захворювань, рання діагностика захворювань, розробка та реалізація комплексу необхідних медичних і соціальних заходів щодо первинної та вторинної профілактики захворювань, динамічне спостереження за станом громадського здоров'я територіальної громади.

Одним із важливих методів управління якістю медичної допомоги є метод стандартизації. Відповідно до “Концепції управління якістю медичної допомоги в Україні на період до 2010 року”, затвердженої наказом МОЗ України № 166 від 31.03.2008 р., основою стандартизації є адаптовані міжнародні клінічні настанови і національні медичні стандарти. На основі національних медичних стандартів опрацьовані уніфіковані клінічні протоколи, що слугують підґрунтям для розроблення локальних протоколів медичної допомоги, які використовуються у конкретних медичних закладах охорони здоров'я. Локальні протоколи медичної допомоги враховують організаційні та ресурсні особливості її надання у конкретному лікувально-профілактичному закладі [9].

Стандартизація медикаментозного забезпечення хворих на базі формулярної системи переліку лікарських засобів стала ще одним важелем удосконалення роботи закладів ПМСД і підвищення якості медичної допомоги.

У комунальній 5-ій міській клінічній поліклініці м. Львова опрацьований локальний формуляр лікарських засобів, який став повсякденним керівництвом сімейних лікарів із раціональної фармакотерапії, що дозволяє пацієнтам якісно, ефективно і безпечно використовувати ліки. За цього оптимальне застосування фармакоекономіки сприяє зменшенню витрат населення на придбання ліків [10].

Локальні протоколи медичної допомоги хворим на найпоширеніші захворювання у 5-ій КМКП є нормативними документами, які визначають вимоги до надання лікувально-профілактичної допомоги конкретним пацієнтам при діагностованому захворюванні або синдромі у конкретній клінічній ситуації. У їх розробці брали участь висококваліфіковані сімейні лікарі, завідувачі відділень родинної медицини, провідні спеціалісти консультативного лікувально-діагностичного центру поліклініки, сфера діяльності яких відповідає галузі застосування конкретного протоколу, заступники головного лікаря з медичної частини та експертизи тимчасової непрацездатності, аудитори внутрішньо поліклінічного професійного аудиту.

Локальні протоколи медичної допомоги рецензувалися професорами та викладачами кафедри поліклінічної справи і родинної медицини Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького, обговорювалися і затверджувалися науково-інноваційною радою при головному лікарєві поліклініки та вводилися в дію наказом по поліклініці. Після цього протоколи стали офіційними документами у професійній роботі всіх підрозділів цього закладу. Вони тиражовані необхідною кількістю примірників із метою забезпечення кожного робочого місця фахівців родинної медицини та інших спеціалістів, які беруть участь, згідно із медичним маршрутом пацієнта, визначеним локальним протоколом медичної допомоги при певному захворюванні, як у процесі діагностики, так і при лікувально-реабілітаційних заходах на догоспітальному етапі.

Стандартизація медичної допомоги у закладі та підрозділах родинної медицини базується на методах доказовості, що враховують безпеку, ефективність та вартість медичних процедур і технологій, тому що сучасна первинна медико-санітарна допомога вимагає від сімейного лікаря використання тільки найнадійніших доказів, а від хворого – поінформованості та активної участі в реалізації профілактичних програм і наданні йому лікувально-реабілітаційної допомоги.

Методику, що забезпечує оцінку якості медичної допомоги, за результатами діяльності медичних працівників, треба розглядати з боку оцінки ідентичних показників у подібних ситуаціях і професійних процесах. Таким методом є, на нашу думку, визначення рейтингів фахівці родинної медицини, які працюють у наближених за складністю та багатогранністю умовах.

Визначення рейтингових показників професійної діяльності окремих сімейних лікарів і медичних сестер на сімейно-територіальних дільницях дозволяє не лише порівняти якість медичної допомоги різним територіальним громадам, але й опрацювати моделі кінцевих результатів (далі – МКР) роботи цих фахівців, подібних підрозділів і навіть цілих закладів родинної медицини.

Оцінка рейтингових показників кількості та якості роботи працівників будь-якого профілю, що працюють в однакових умовах, має значення у мотиваційному та

економічному механізмі державного управління, що застосовується в поліклініці. Особливої уваги це набуває при бажанні та наявних можливостях здійснити оплату праці, залежно від кількісних і якісних показників роботи та вкладу конкретного працівника у виконання професійних завдань.

Механізм управління якістю медичної допомоги (далі – ЯМД) в центрі ПМСД комунальної 5-ої клінічної поліклініки м. Львова за допомогою рейтингових показників кількості та якості роботи використовується протягом п'яти років. Розробляючи показники рейтингу фахівців і підрозділів родинної медицини, що працюють в поліклініці, передусім було визначено коло найважливіших критеріїв, які визначають найповніше ЯМД, виконаної за певний період роботи. Після визначення набору показників вони оцінюються в балах за п'ятибальною системою на основі ранговості кожного з індикаторів у загальній оцінці роботи фахівця родинної медицини.

Будь-який з набору індикаторів рейтингової оцінки роботи сімейного лікаря чи медичної сестри визначається в балах зі знаком плюс чи мінус, залежно від його відхилення щодо нормативного значення.

На даному етапі роботи фахівців родинної медицини центру ПМСД комунальної 5-ої міської клінічної поліклініки м. Львова використовуються 25 індикаторів рейтингової оцінки.

Після заповнення на кожного сімейного лікаря карти аналізу показників його роботи підраховується загальна сума рейтингових балів. Шляхом порівняння суми рейтингових балів кожного сімейного лікаря визначається рейтингове місце, яке посідає конкретний лікар у відділенні родинної медицини чи в центрі ПМСД.

Обчисливши рейтингові показники якості та ефективності роботи окремих фахівців і підрозділів родинної медицини центру ПМСД, можна легко визначити моделі кінцевих результатів для кожного з них. Такою ідеальною моделлю кінцевих результатів на наступний період роботи стають показники найвищого рейтингу окремого фахівця чи підрозділу центру ПМСД.

На основі рейтингових показників якості та ефективності роботи окремих фахівців підрозділу центру ПМСД розраховується коефіцієнт трудової участі (далі – КТУ) кожного з них у виконанні комплексу валеологічних, профілактичних і лікувально-реабілітаційних заходів у відділенні родинної медицини чи центру ПМСД. А це дозволяє, відповідно, розрахувати надбавки до заробітної плати кожному з них, якщо у центрі первинної медико-санітарної допомоги є відповідні кошти на стимулювання працівників за кількість і якість виконаної фахової роботи при частковому фондотриманні, котре застосовується у 5-ій КМКП м. Львова. У мотиваційному механізмі управління використовуються як моральні, так і матеріальні стимули підвищення якості медичної допомоги. Адміністрація поліклініки, використовуючи мотиваційний механізм управління якістю медичної допомоги у формі морального чи матеріального заохочення, вибирає найоптимальніший метод стимулювання підвищення якості та інтенсивності праці кожного фахівця чи підрозділу родинної медицини.

Аналіз діяльності фахівців закладу щоквартально проводиться на медичних радах, засіданнях протиракової експертної комісії, протиепідемічної комісії, з розгляду випадків дитячої смертності та інфекційного контролю тощо.

Наказом по поліклініці створено дві аудиторські групи на громадських засадах. Загальнополіклінічну групу аудиторів очолює заступник головного лікаря з експертизи тимчасової непрацездатності, а групу аудиторів центру первинної

медико-санітарної допомоги очолює завідувач центру, що працює на громадських засадах.

Опрацьовані положення про внутрішньополіклінічний аудит (далі – ВПА) і посадові інструкції внутрішньополіклінічних професійних аудиторів.

Основною метою внутрішньополіклінічного аудиту визначено безперервне підвищення якості медичної допомоги населенню у процесі реалізації заходів валеологічного, профілактичного, діагностичного та лікуально-реабілітаційного типу як в амбулаторно-поліклінічних закладах, так і в домашніх умовах.

Завданням внутрішньополіклінічного аудиту є вивчення доступності первинної медико-санітарної допомоги, поліпшення впливу фахівців поліклініки, що працюють на засадах родинної медицини, на стан громадського здоров'я, підвищення ефективності використання ресурсів амбулаторно-поліклінічної допомоги, зростання задоволеності населення системою надання медичної допомоги, захист інтересів пацієнтів і медичних працівників щодо надання якісної медичної допомоги та у випадку професійного ризику.

Особлива увага у процесі аудиту звертається на засадничі принципи підвищення якості медичної допомоги, серед яких особливе значення на сучасному етапі мають профілактична спрямованість, стандартизація, доказовість і керованість медичної допомоги.

Внутрішньополіклінічний аудит враховує не лише вивчення процесу надання якісної медичної допомоги. Аудитори на основі рейтингових показників роботи конкретного фахівця виявляють недоліки чи помилки у процесі надання первинної медико-санітарної допомоги, що спричиняють негативний вплив на якість медичної допомоги та її ефективність, задоволеність пацієнтів їх взаємодією з фахівцями поліклініки, розробляють методичні рекомендації, які сприяють попередженню помилок і недоліків у роботі медичних фахівців поліклініки, забезпечують вибір найоптимальніших управлінських рішень у механізмі управління і проведення оперативних коригувальних заходів щодо якості медичної допомоги та контролюють їх виконання.

Одним із важливих показників якісної роботи сімейних лікарів є науково-інноваційна робота і видавнича діяльність, а також участь у поширенні передового досвіду в інших закладах ПМСД, які працюють на засадах родинної медицини. Цим питанням особливу увагу приділяє науково-інноваційна рада, яка працює при головному лікареві поліклініки.

На базі поліклініки за три останні роки при активній участі вчених Львівського регіонального інституту державного управління при Президентіві України виконані наукові дослідження з проблем механізмів державного управління по двох кандидатських і одній докторській дисертаціях, а спеціалісти поліклініки опублікували понад 100 науково-практичних робіт.

Принципи медичної валеології та превентивної медицини в поліклініці реалізуються через спеціально створені підрозділи: “Клініка доброзичлива до молоді”; “Клініка доброзичлива до дитини”, в роботі яких беруть участь всі фахівці амбулаторно-поліклінічного закладу, який працює на засадах родинної медицини.

Висновки

Законодавче затвердження механізмів державного управління розвитком родинної медицини в Україні ґрунтується на їх опрацюванні у Львівській області з апробацією в комунальній 5-ій міській клінічній поліклініці м. Львова продовж 8 років та інших лікуально-профілактичних закладах ПМСД. За цього поступовий

(еволюційний) перехід закладів ПМСД на засади родинної медицини не створив жодних незручних ситуацій для мешканців Львівщини при значному поліпшенні якості медичної допомоги. Важливе значення у процесі реформування ПМСД на засадах РМ має пограмно-цільове планування завдань і заходів щодо реорганізації закладів ПМСД, їх ресурсного забезпечення і розвитку родинної медицини, а також реалізація обласних цільових програм. Це стане предметом наших подальших наукових досліджень.

Література

1. Концепція управління якістю медичної допомоги в Україні на період до 2010 р. [Електронний ресурс] : затверджена Наказом МОЗ України № 166 від 31.03.2008 р. — Режим доступу : www.moz.gov.ua.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах родинної медицини до 2010 року [Електронний ресурс] : Закон України № 1841-VI від 21.01.2010 р. — Режим доступу : www.moz.gov.ua.
3. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги [Електронний ресурс] : Закон України № 3611-VI від 07.07.2011 р. — Режим доступу : www.moz.gov.ua.
4. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві [Електронний ресурс] : Закон України № 3612-VI від 07.07.2011 р. — Режим доступу : www.moz.gov.ua.
5. 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.
6. Про затвердження примірних етапів реформування первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги [Електронний ресурс] : Наказ МОЗ України № 735 від 30.08.2010 р. — Режим доступу : www.moz.gov.ua.
7. Про затвердження порядку вибору та зміни лікаря первинної медичної медико-санітарної допомоги та форм первинної облікової документації [Електронний ресурс] : Наказ МОЗ України № 756 від 04.11.2011 р. — Режим доступу : www.moz.gov.ua.
8. Визначення рейтингових показників роботи фахівців і підрозділів родинної медицини [Електронний ресурс] : метод. реком. / [Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк, Н. Б. Метелиця та ін.]. — Львів : [б. в.], 2007. — 14 с.
9. Локальні протоколи надання медичної допомоги ревматологічним хворим [Електронний ресурс] / [І. О. Мартинюк, Л. В. Резнічок, М. Г. Сіра та ін.]. — Львів : [б. в.], 2011. — 37 с.
10. Локальний формуляр лікарських засобів [Електронний ресурс] / [Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк, Н. М. Громнацька та ін.]. — Львів : [б. в.], 2010. — 90 с.

R. Hrytsko

**MANAGMENT OF MEDICAL CARE QUALITY AND ITS EVALUATION
CRITERIA AT FAMILY MEDICINE INSTITUTIONS**

The methods and technologies of organizational and motivational mechanisms of public administration of medical care quality in the primary health care institution that works on the basis of family medicine are presented.

Key words: mechanisms of public administration, family medicine, health care quality.

УДК 351.82:336.71.078.3

М. Коваленко

**СТРУКТУРНЕ ПОСИЛЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ
БАНКІВСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ**

Проаналізовано сучасний рівень взаємодії органу банківського регулювання та нагляду із організаційною структурою державного управління. Запропоновано схему посилення державного управління шляхом більш системного підключення до організаційної структури державного управління органів, відповідальних за банківське регулювання та нагляд.

Ключові слова: банківське регулювання, банківський нагляд, організаційна структура, державне управління.

Неефективність діяльності владних структур зі створення умов для нормальної життєдіяльності суспільства призвели до різкого зниження рівня довіри населення до всіх, без винятку, інститутів політичної системи України, зокрема й органів державного управління. Інститути управління, замість виконання своїх функцій сприяння соціально-економічному розвитку, інноваційного піднесення країни, зумовлюють високі адміністративні бар'єри та корупцію, сприяють відпливу капіталу з країни та зростанню рівня тіньової економіки [1]. Як засвідчували результати громадських опитувань, певна частина населення взагалі сумнівається в спроможності Української держави забезпечити самостійний, незалежний розвиток, а самих українців – здійснювати управління державою. Недовіра за всіх умов є вкрай негативним і деморалізуючим людську активність чинником. Він сковує людину, не дає їй можливості активно включитися у суспільні відносини, ставити перед собою цілі, адже будь-яка ефективна активність передбачає наявність довіри до оточення [2].

Особливо негативне відношення у суспільстві спостерігається до державного органу, який повинен нести відповідальність за такі важливі функції державного управління, як банківське регулювання та нагляд. Таким органом на сьогодні є Національний банк України (далі – НБУ) – центр банківської системи, що виступає одночасно у двох іпостасях: забезпечує стабільність національної валюти та відповідає за стійкий розвиток банківського сектору. Тенденція зростання недовіри громадян до гривні, вкрай негативне відношення в суспільстві до діяльності банківських установ, велика кількість певних суперечливих рішень НБУ щодо розвитку національної економіки при одночасній безініціативності до сприяння вирішенню її першочергових проблем у межах своєї компетенції. Все це стає загрозливим та вимагає перегляду існуючих стереотипів щодо незалежності НБУ та новаторських підходів відносно залучення банківського регулювання та нагляду до вирішення завдань, які стоять на сьогодні перед державним управлінням.

Проблематикою побудови організаційної структури державного управління займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як В. Авер'янова, Н. Антонова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Вечер, О. Висоцький, Л. Захарова, В. Малиновський, А. Мельник, О. Оболенська, В. Рубцов, Н. Перинська та інші. Теоретичні питання функціонування органів банківського регулювання та нагляду у взаємозв'язку із

іншими органами державної влади досліджувалися у працях таких вітчизняних науковців: О. Барановського, Д. Гетманцева, О. Дзюблюка, І. Д'яконової, В. Козюка, О. Орлюк, В. Міщенко, А. Мороза, О. Петрика та інших. На підставі аналізу та узагальнення наукових доробок цих авторів, а також робіт інших вчених, що стали науково-теоретичною основою цього дослідження, нами приділено увагу розвідці особливостей функціонування діючого банківського регулювання та нагляду в сукупності із організаційною структурою державного управління.

Мета статті полягає у розкритті сучасного стану взаємодії органу банківського регулювання та нагляду із організаційною структурою державного управління та надання рекомендацій щодо її посилення.

Формою виконавчої влади є ієрархічно побудований апарат. Вона організаційно єдина, ланки нижчого рівня підпорядковані ланкам вищого рівня. М. Кушнір зазначає, що виконавча влада, яка завжди розглядалась як вторинна щодо законодавчої, в умовах демократичної правової держави перетворюється на рівноцінну із законодавчою та судовою [3].

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України) [4]. Структурною ланкою виконавчої вертикалі є центральні органи виконавчої влади, до складу яких належать міністерства, інші центральні органи виконавчої влади: державні служби (наприклад, Державна податкова служба України, Державна казначейська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України тощо), агентства (зокрема, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації тощо), інспекції (наприклад, Державна фінансова інспекція України), адміністрації (Адміністрація Державної прикордонної служби України), Пенсійний фонд; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України тощо.

Водночас у системі органів виконавчої влади діють і інші центральні органи та установи України: Національний банк України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг); Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) та інші. НБУ займає в цьому переліку особливе значення. Якщо Нацкомфінпослуг і НКЦПФР у своїй діяльності крім Конституції і законів України керуються актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та іншими актами законодавства, то НБУ у своїй діяльності керується лише Конституцією та законами України. Таким чином НБУ є одним із органів держави, який не належить до жодної із “класичних” гілок влади.

Такий особливий статус НБУ ґрунтується на положенні ст. 99 Конституції України, згідно з якою забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – НБУ, а також ст. 2 Закону України “Про Національний банк України” [5], яка закріплює статус центрального банку як особливого центрального органу державного управління. Необхідність такого відособлення НБУ від виконавчої влади пояснюється тим, що центральний банк нібито не повинен турбуватися щодо:

– стану національної економіки, її структурної перебудови, тому що за це відповідає уряд;

- забезпечення доступного, довготермінового кредитування народного господарства, підтримки інноваційних проєктів – це функція комерційних банків;
- створення умов для формування достатнього розміру обігових коштів підприємств – це справа самих підприємств або ж уряду;
- запровадження банківськими установами стандартів соціальної відповідальності – нехай залишається це на совісті самих банків.

Проголошується думка, що в умовах перехідної економіки незалежний центральний банк більш потрібний, ніж потім, коли буде побудовано ринкову економіку, тому що згодом він матиме більше можливостей для маневрування, політичний тиск не буде таким жорстким і негативним за наслідками [6]. Але, у цьому випадку, виникають протиріччя між:

- визначенням взаємозв'язку політичного тиску та діяльністю НБУ;
- поняттям організаційної структури державного управління, що відображає єдність та супідрядність системоутворюючих елементів, їхнього взаємозв'язку як по вертикалі, так і по горизонталі та винятковим станом, що займає НБУ.

Помилково вважати, що НБУ не повинен піддаватися тиску ззовні. І що цей орган не піддається тиску зараз та не тримав його впродовж попередніх років. Питання лише в тому, яка кінцева мета цього тиску, який визначається нами як агрегування інтересів – перетворення вимог в альтернативи діяльності якогось органу державної влади. Коли політична партія на етапі підготовки своєї програми зводить до купи вимоги різноманітних груп інтересів, входить із ними в контакт з метою пошуку компромісу, а потім висловлює його у формі політичної заяви, вона відтак займається агрегуванням інтересів. Це завдання в політичній системі може мати різні способи вирішення, наприклад, підготовка і декларація загального політичного курсу або добір кадрів, відданих цьому політичному курсу. Агрегування інтересів з тією чи іншою мірою відкритості відбувається в усіх політичних системах.

Наприклад, у класичній монархії був наблизений до правителя міністр, який вислуховував скарги, підтримував вимоги різних груп і готував на цій основі політичні заяви. У сучасних політичних системах вимоги асоційованих груп надходять до більших організацій, які агрегують їх і перетворюють у політичні альтернативи, перш ніж подати на розгляд правлячій партії або уряду. Окрім того, в усіх політичних системах самі структури прийняття рішень (законодавчі органи, кабінети міністрів, адміністративні органи) містять у собі функцію так званого агрегування, бо зобов'язані готувати законодавчі пропозиції, які потім приймаються чи відкидаються [7].

Якщо центральний банк у більшому ступені піддається тиску таких наднаціональних регуляторів, як Міжнародний валютний фонд та Світовий банк, які захищають інтереси країн, що займають у ньому домінуючі позиції, то він стає інструментом розповсюдження колоніальної політики цих країн. У випадку, коли на центральний банк тиснуть олігархічні клани, які здобули абсолютну державну владу, то політика центрального банку буде захищати насамперед приватні інтереси провладного олігархічного бізнесу.

За умов переважання тиску патріотичної сили, яка захищає національні інтереси, піклується про реальний всебічний соціально-економічний розвиток країни на основі структурної перебудови економіки, її інноваційного, соціального, екологічного спрямування, враховує важливість духовного піднесення громадян

країни, центральний банк не може стояти осторонь, усі його потенційні можливості в обов'язковому порядку повинні бути задіяними у цьому процесі.

Вважається, що НБУ належить до єдиної організаційної структури державного управління. Проаналізуємо дійсний стан речей.

Визначальним підґрунтям організаційної структури державного управління є наявність суб'єкта та об'єкта управління. Свій керуючий вплив суб'єкт управління відповідно до покладених на нього функцій і повноважень, здійснює відносно певного об'єкта (сукупності об'єктів) управління. Між суб'єктом і об'єктом управління повинні встановлюватися чіткі організаційні відносини. При цьому об'єкти управління повинні:

- сприймати керуючий вплив суб'єкта управління і адекватно на нього реагувати;

- мати чіткі організаційні відносини із суб'єктом управління;

- мати стійкі канали прямого й зворотного зв'язку із суб'єктом управління.

До загальних правил формування організаційної структури державного управління належать:

- кожний об'єкт повинен мати свій і бажано єдиний (хоча існують об'єкти подвійного підпорядкування) суб'єкт управління;

- за кожним суб'єктом закріплюються свої об'єкти управління, які поєднуються за певною істотною ознакою (функціональною, галузевою тощо);

- між суб'єктом і об'єктом управління повинні встановлюватися конкретні відносини – взаємні обов'язки, права, відповідальність.

Підтримуємо тезу, що організаційна структура державного управління повинна забезпечувати й регламентувати: повноту відповідальності кожного управлінського органа за досягнення поставленої перед ним мети й покладені на нього функції; збалансованість цілей усіх ланок нижчестоящего рівня із цілями вищестоящего; комплексність виконання функцій управління стосовно поставленої мети за горизонталлю і вертикаллю; раціональний поділ і кооперацію зусиль між ланками й рівнями державного апарата; реалізацію прав і відповідальності при рішенні управлінського завдання [8].

За вищевказаними критеріями, на сучасному етапі, НБУ дуже важко вважати складовою організаційної структури державного управління. Цей орган не є ні її об'єктом, ні її суб'єктом. Він займає позиції окремо узятій самостійної організаційної структури управління, яка є на одному рівні з організаційною структурою державного управління. А тому взаємозв'язки НБУ з іншими елементами цієї структури можна охарактеризувати як “не суттєві”.

На відміну від практики таких країн із розвинутою економікою, як Велика Британія, Японія, Китайська Народна Республіка (далі – КНР) в Україні склалася ситуація, коли виконавча влада та НБУ не здійснюють плідної співпраці на засадах досягнення єдиних стратегічних завдань. Так, наприклад, уряд Великобританії не рідше ніж один раз на рік визначає орієнтири щодо цінової стабільності (підтримання рівня інфляції, що не перевищує 2%), а також цілі економічного розвитку та зайнятості, відповідно до чого Банк Англії проводить грошово-кредитну політику з обов'язковою посадовою відповідальністю за індикативні результати її виконання [9].

Міністерство фінансів Японії за погодженням із урядом встановлює для Банку Японії обсяги емісії банкнот. Своєю чергою, грошово-кредитна політика Банку

Японії має забезпечити такий стан економічного середовища, в якому не існує ні інфляції ні дефляції. Для цього Банк Японії щоденно контролює обсяги грошової маси в економіці та процентні ставки через операції на ринку шляхом купівлі-продажу інструментів грошового ринку, зокрема державних цінних паперів Японії, здійснюючи операції з приватними фінансовими інститутами [10].

Відповідно ст. 5 Закону “Про Народний Банк КНР”, Держрада (уряд) КНР щорічно схвалює рішення щодо виконання Народним Банком КНР, а той, своєю чергою, повинен щорічно доповідати Держраді про їх виконання, насамперед що стосується щорічного випуску банкнот, процентних ставок, курсу іноземних валют та інших питань, які визначить Держрада КНР [11].

Таким чином, одним із головних питань державного управління є посилення структури органів державної влади відповідно до стратегічних цілей та функцій держави із приєднанням до неї НБУ. До того ж, навіть такі операції, як визначення стратегічних цілей та проведення стратегічного аналізу, зазнають свого негативного впливу від недосконалості організаційної структури. Дослідження Я. Жаліло засвідчили, що внаслідок того, що монетарна стратегія формується Національним банком, бюджетна стратегія – Міністерством фінансів, фінансова стратегія – у своїй більшості Державною податковою службою тощо, відбувається дезінтеграція державної соціально-економічної стратегії як цілісної системи, втрати з поля зору системної ролі її окремих завдань, а відтак – відходу від засад системного підходу. Відповідно, навіть досягаючи успіхів в окремих економічних сферах, розроблена на підґрунті подібного аналізу стратегія не вирізняється ефективністю [12].

На нашу думку, однією із основних умов утворення ефективного механізму державного регулювання банківського сектора, як необхідної складової інноваційного розвитку України, є модернізація організаційної структури банківського регулювання та нагляду із включенням її до єдиної організаційної структури державного управління. Як окрема одинична структура управління, вона повинна мати зовнішні зв'язки, які були б здатні забезпечувати та регламентувати такі характеристики:

- збалансованість цілей усіх ланок певного рівня управління відносно цілей вищого рівня;

- повноту відповідальності кожного управлінського органу за досягнення поставленої перед ним мети або функції управління;

- комплексність виконання та взаємодію усіх функцій управління, що ставляться до реалізації кожної поставленої мети, як по вертикалі, так і по горизонталі взаємодії;

- найбільш раціональний розподіл і кооперацію зусиль між ланками та рівнями державного апарату з огляду на виконувані функції управління, мінімізацію їхнього дублювання, а також обґрунтовану взаємодію типів організаційних структур управління;

- концентрацію прав (повноважень) і відповідальності під час вирішення кожного управлінського завдання внаслідок раціонального перерозподілу компетенції на кожному рівні управління за горизонталлю і делегування повноважень за вертикаллю;

- здійснення контролю за кожним управлінським завданням.

Складовою такої модернізації повинен бути перерозподіл функцій банківського регулювання та банківського нагляду за двома окремими державними

органами. За Національним банком має залишитися функція банківського регулювання на основі індикативного регулювання відповідно до Закону України “Про банки і банківську діяльність”, плюс емісія національної валюти та співробітництво з іншими центральними банками країн і наднаціональними регуляторами. Банківський нагляд доцільно передати новому органу – Національній комісії банківського нагляду (Нацкомбанкнагляду), який буде утворено на базі існуючої мережі нагляду за банківськими установами НБУ. Цей орган повинен зосередитися на здійсненні адміністративного регулювання діяльності банків. Таким заходом вирішується багато проблем, але однією з головних цілей такого перерозподілу функцій державного регулювання у банківській сфері є вирішення конфлікту інтересів між довготерміновими стратегічними рішеннями стосовно цінової стабільності та поточними проблемами сфери банківського нагляду.

НБУ, Нацкомбанкнагляду та Міністерство фінансів мають підписати Меморандум про взаєморозуміння, який буде описувати, яким чином три сторони співпрацюватимуть з метою досягнення загальної цілі – фінансової стабільності як основної умови для стійкого економічного розвитку країни на засадах утворення інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення та функціонування соціальної відповідальності бізнесу.

В організаційних структурах, зокрема державного управління, використовується декілька організаційних основ, які формують відповідні типи структур: лінійні, функціональні, лінійно-функціональні, програмно-цільові, матричні [13, 14]. В умовах підвищення ступеня динамічності середовища на сучасному етапі в багатьох країнах усе більше уваги привертає програмно-цільовий тип структури, відповідно до якого основою організаційної структури є яка-небудь мета або комплексна програма і їй підкоряються відповідні елементи та їхні взаємозв'язки. Це сприяє інтеграції інтелектуальних, природних, виробничих, інформаційних та інших ресурсів для вирішення актуальних суспільних проблем.

Свою роль щодо цього може зіграти так зване матричне підґрунтя структури управління, яке сполучає лінійне й програмно-цільове управління. Такий змішаний тип структури, пов'язаний, як правило, з функціональним управлінням, що забезпечує комплексний підхід до управлінських процесів під час досягнення загальної мети, доповнений програмно-цільовими структурами, що управляють рішенням окремих проблем. Цей тип дає можливість гнучкого, адаптаційного підходу до об'єктів управління, які постійно розвиваються, динамічно реагують на вимоги часу.

В Україні діє достатньо широка законодавча база для здійснення і розвитку інноваційної діяльності – приблизно 70 документів [15], але без цілеспрямованої переорієнтації організаційної структури державного управління на досягнення єдиної мети, яка асоціюється нами із створенням інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення. Основою побудови такої моделі є відповідна фінансова політика держави, яка є складовою фіскальної (включає бюджетну і податкову) та грошово-кредитної політики. На нашу думку, стає важливим утворення єдиної структури відповідальної за фінансову політику не на папері, як це відбувається зараз, а відповідно до реального стану речей.

Так, відповідно до Указу Президента “Про Положення про Міністерство фінансів України” [16], основним завданням Міністерства фінансів є “формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової і митної політики”, але не маючи важелів впливу на формування та реалізацію грошово-

кредитної політики, фінансова політика держави залишатиметься неефективною з точки зору досягнення бажаної мети відродження країни, не зможе стати тим необхідним підґрунтям побудови зазначеної моделі.

Водночас НБУ не може напряму підкорятися Міністерству фінансів. Повинен діяти певний арбітр, вища влада, яка б втручалася у вирішення деяких суперечливих завдань, що стоять перед цими органами. Таким суддею могла би стати система інституцій, яка включатиме голову уряду – Прем'єр-міністра України та Президента України.

Прем'єр-міністр України забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України. Це означає, що Конституція України відводить Прем'єр-міністру вирішальну роль у визначенні основних напрямів діяльності Кабінету Міністрів, а також в організації його роботи. Президенту відводяться повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільненням з посад членів Кабінету Міністрів, зокрема Міністра фінансів та його замісників.

За чинним законодавством Голова НБУ призначається Верховною Радою України за поданням Президента України терміном на сім років. Застосування такого атрибуту незалежності центрального банку, як термін повноважень голови центрального банку, у вітчизняних реаліях мало достатньо негативного досвіду, щоб продовжувати дотримуватися цієї вимоги. У багатьох країнах відбувається тенденція щодо скорочення терміну призначення Голови центрального банку. На нашу думку, визначення терміну призначення Голови НБУ доцільно було б виключити зовсім.

До повноважень Президента необхідно додати також наступне:

– Президент України затверджує кошторис доходів та витрат НБУ, який враховує планові суми прибутку, що мають бути перераховані до Державного бюджету України;

– Президент призначає аудиторську організацію, що проводить аудит діяльності Національного банку та погоджує аудиторський звіт.

На рис. 1 зображено схему матричного взаємозв'язку здійснення банківського регулювання та нагляду як складової єдиної організаційної структури державного управління.

Банківський сектор не повинен стояти осторонь процесів досягнення загальнодержавної мети. За історію свого існування банківський сектор України так і не став дієвим механізмом, що ефективно акумулює та перерозподіляє фінансові потоки та заощадження. Нездатність НБУ забезпечити одночасне придушення інфляції, довготермінову стабілізацію курсу гривні та стійкий розвиток і стабілізацію банківського сектора ставить на перший план питання можливого відокремлення функції банківського нагляду. Орган, який буде виконувати цю функцію, – Нацкомбанкнагляду, що має влитися до єдиної організаційної структури державного управління та функціонувати за вище переліченими характеристиками, притаманними організаційним структурам.

Нацкомбанкнагляду, відповідно до вимог суспільства, мусить набути статусу колегіального органу, підпорядкованого Президенту України, підзвітного Верховній Раді України. Першочерговими діями цього органу повинно стати набуття нових підходів у здійсненні банківського нагляду на консолідованій основі, розширенні переліку вимог до банків якісного спрямування, що включає орієнтацію на застосування банками механізмів і способів управління ризиками, координації

залучення банківських установ до виконання стандартів соціальної відповідальності бізнесу.

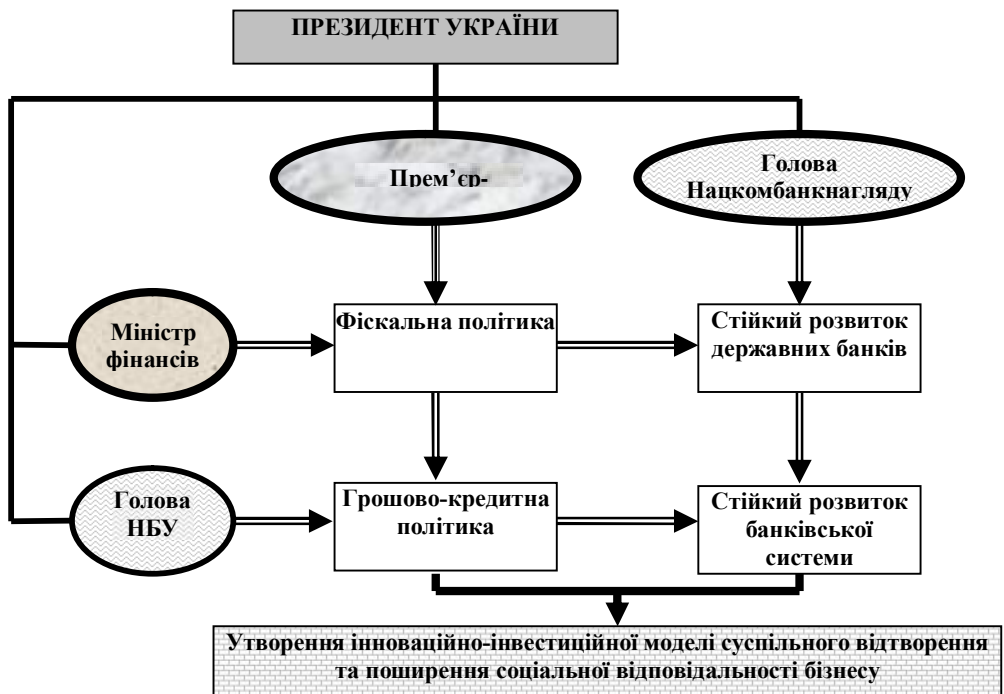


Рис. 1. Банківське регулювання та нагляд в організаційній структурі державного управління

Утворення Нацкомбанкнагляду є закономірною вимогою часу еволюційного розвитку державного регулювання за діяльністю фінансових установ. Із часом, коли б відбулося ґрунтовне об'єднання ринків банківських послуг, інших фінансових послуг та цінних паперів, як це вже трапилося у багатьох розвинених країнах, перехід до моделі мегарегулятора пройде більш плавно та безболісно. А на сьогодні, співпраця між державними органами регулювання фінансових ринків, в умовах єдиної методики їх координації, була б більш ефективною та результативною.

Отже, ми вважаємо, що організаційна структура державного управління може бути значно зміцнена внаслідок більш тісного підключення до неї органів, відповідальних за банківське регулювання та нагляд. Таке приєднання може бути проведено на основі побудови матриці взаємозв'язків між певними державними інституціями, які мають забезпечувати утворення необхідних умов для більш швидкого соціально-економічного розвитку країни. Застосування запропонованої схеми дасть змогу залучити весь можливий потенціал банківського сектора до формування в Україні інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення та поширення серед банківських установ стандартів соціальної відповідальності.

Розроблена схема взаємозв'язків повинна бути зафіксована у Конституції України, відповідних Законах України, актах Президента України та Кабінету Міністрів України, інших підзаконних нормативних актах. Дослідженню проблеми

опрацювання таких документів будуть присвячені наступні наукові дослідження автора.

Література

1. Соціально-економічний розвиток регіону: механізми державного впливу [Текст] : монографія / кер. авт. кол. д. е. н., доц. О. П. Крайник ; авт. кол. : Г. С. Третяк, О. М. Чемерис, І. І. Козак. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 190—192.
2. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності [Текст] / М. М. Логунова. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2006. — С. 7, 8. — (Серія “Бібліотека молодого державного службовця”).
3. Кушнір М. О. Основи правового забезпечення державного управління [Текст] : навч. посіб. / уклад. М. О. Кушнір. — К. : ВПЦ АМУ, 2011. — 112 с.
4. Конституція України: із останіми змінами, внесеними згідно із Законом України №2952-VI від 01.02.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254>.
5. Про Національний банк України [Електронний ресурс] : Закон України № 2121-III від 07.12.2000 р. (із змін і доповн.). — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1.
6. Орлюк О. П. Банківське право [Текст] : навч. посіб. / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 64.
7. Механізм реалізації політичної влади // Соціальні технології [Електронний ресурс] : консп. лекц. — Режим доступу : <http://readbookz.com/book/193/7189.html>.
8. Антонова Н. Б. Организационная структура государственного управления [Текст] : курс лекц. / Н. Б. Антонова, Л. М. Захарова, Л. С. Вечер. — Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. — С. 12—15
9. Грошово-кредитні системи зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. Ф. Кононенко, О. В. Грицак, Т. В. Костіна [та ін.]. — Донецьк : [ДонНУЕТ], 2011. — С. 185.
10. Там само. — С. 282, 283.
11. О Народном Банке КНР [Электронный ресурс] : Закон, принятый на третьей сессии 8-го съезда ВСНП 18 марта 1995 г. — Режим доступа : <http://www.cn2ru.com/news/results.jsp?keywords=бан&page=7>.
12. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави [Текст] : монографія / Я. А. Жаліло. — К. : НІСД, 2009. — С. 20, 21.
13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — С. 137—139.
14. Рубцов В. П. Державне управління та державні установи [Текст] : навч. посіб. для дистанц. навч. / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. — К. : Університет “Україна”, 2008. — С. 136—143.
15. Ковач А. В. Законодавча база та державне регулювання інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : наук. конфер. — Режим доступу : <http://intkonf.org/kovach-av-zakonodavcha-baza-ta-derzhavne-regulyuvannya-innovatsiynoyi-diyalnosti-v-ukrayini/>.

16. Про Положення про Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 08.04.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>.

M. Kovalenko

**STRUCTURAL INTENSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE CONTEXT OF BANKING REGULATION
AND SUPERVISION MODERNIZATION**

The modern level of interaction of the banking regulation and supervision authority with the organizational structure of public administration has been analyzed. The scheme of public administration intensification for account of more systemic involvement of the authorities responsible for the banking regulation and supervision in the public administration organizational structure has been offered.

Key words: banking regulation, banking supervision, organizational structure, public administration.

УДК 35.08:354.31(477)

М. Криштанович

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Розкрито роль органів державного управління в реалізації кадрової політики в системі Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України). Висвітлено головні напрями кадрового забезпечення органів внутрішніх справ (далі – ОВС).

Ключові слова: Україна, державне управління, кадрове забезпечення, МВС, органи внутрішніх справ.

Окремі питання процесу кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України досліджувались у працях таких українських вчених як, О. Андрєєва, М. Ануфрієв, О. Бандурка, В. Бесчастний, М. Бідюкова, В. Галаган, Т. Дашо, І. Дзюба, Є. Зозуля, Л. Криворучко, Н. Матюхіна, О. Мельников, Л. Миськів, Н. Нижник, О. Савельєв, О. Синявська, В. Плішкін та інші. Однак комплексне дослідження цієї проблеми у державно-управлінському аспекті не проводилось. Необхідність наукового узагальнення діяльності органів державного управління здійсненням кадрової політики в ОВС окреслює актуальність запропонованої статті. Її метою є дослідження сутності і змісту державного управління процесом кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України.

Управління кадровим забезпеченням ОВС набуває на сьогодні важливого значення для підвищення ефективності управління і стає головним напрямом удосконалення кадрової політики, що набуває сучасного спрямування за умови формування її не тільки “зверху”, а й “знизу”, з кожного райвідділу [1]. Доцільно зазначити, що необхідною умовою науково обґрунтованої політики щодо кадрового забезпечення ОВС є класифікація кадрів, яка здійснюється за такими критеріями, як професійна приналежність та функціональна роль спеціаліста. З точки зору науки управління, класифікація кадрів за їх функціональним призначенням має найбільше значення.

Процес кадрового забезпечення ОВС складається з таких елементів:

- визначення кількісного складу персоналу, їх посадова категорійність і рівень професійної підготовки;
- робота з кадрами: підбір, розстановка, переміщення, формування резерву на висування, оцінка співробітників;
- стимулювання професійної діяльності і виховання кадрів: застосування заходів морального і матеріального стимулювання, дисциплінарна практика, підвищення правової культури;
- підготовка кадрів: навчання в навчальних закладах МВС, перепідготовка і підвищення кваліфікації.

Таким чином, метою державної кадрової політики як складової стратегічного управління є забезпечення нормальної діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ щодо виконання покладених на них функцій [2]. Кадрова політика в системі МВС як галузева модифікація державної кадрової політики є важливою умовою створення надійного механізму підвищення професійного рівня співробітників

органів внутрішніх справ, результативності їх оперативно-службової діяльності, забезпечення стабільності службових трудових відносин осіб рядового і начальницького складу та оптимальної збалансованості їх чисельності.

Об'єктивною потребою сучасного етапу розвитку органів внутрішніх справ постала розробка науково обгрунтованої Комплексної програми кадрового забезпечення цих органів. Така програма була затверджена наказом МВС України від 30.06.2001 р. [3]. Головна мета програми полягала у визначенні перспектив розвитку кадрового потенціалу ОВС на період 2001 – 2005 рр., шляхів і методів вдосконалення всієї системи кадрової роботи в МВС України. Її реалізація передбачала виконання таких завдань:

- забезпечення єдиної кадрової політики Міністерства внутрішніх справ України;
- організація кадрової роботи на основі всебічного використання досягнень науки, передового вітчизняного та зарубіжного досвіду;
- удосконалення управління кадровими процесами на основі сучасної системи науково-аналітичного та інформаційного забезпечення;
- розвиток нормативно-правової бази кадрової роботи і її постійне вдосконалення з урахуванням сучасних вимог;
- визначення науково обгрунтованих нормативів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ;
- забезпечення органів та підрозділів внутрішніх справ кваліфікованими компетентними кадрами;
- забезпечення реалізації соціальних прав і гарантій працівників органів внутрішніх справ.

Основними принципами кадрової політики МВС України були визначені: наукова обгрунтованість потреби органів та підрозділів внутрішніх справ у працівниках тієї чи іншої кваліфікації; перспективність, її випереджальне спрямування, заснований на прогнозуванні кадрової ситуації; ретельність відбору та вивчення працівників за їх діловими і моральними якостями; поєднання довіри та поваги до працівників органів внутрішніх справ з принциповою вимогливістю до них: своєчасне оновлення кадрів, оптимальне поєднання чисельності і досвідчених та молодих працівників; дотримання принципу єдиноначальності і врахування думки колективу при вирішенні кадрових питань; правовий та соціальний захист персоналу, забезпечення законності і справедливості при вирішенні кадрових питань.

З метою визначення наступних кроків щодо кадрового забезпечення ОВС на другому засіданні Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів 6 вересня 2005 р. було підготовлено проект “Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України” [4], де зроблено спробу комплексно визначити напрями кадрової політики у контексті зазначеної реформи на наукових і демократичних засадах, відповідно до норм і стандартів європейської спільноти.

Значні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, курс України на євроінтеграцію, а отже, на чітку відповідність роботи ОВС європейським стандартам правоохоронної діяльності, детермінували відхід від радянської моделі і потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності. Необхідність реформування системи, приведення її у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави

була визначена у проекті Концепції реформування системи МВС, підготовленої у 2007 р. [5]. У процесі реформування необхідно було упорядкувати умови організаційно-правового, фінансового, матеріально-технічного і кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних обов'язків. Кадрову політику передбачалось проводити на засадах професіоналізму, патріотизму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності.

Назрілі проблеми здійснення кадрової політики в органах внутрішніх справ були розглянуті під час Парламентських слухань “Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів”, що відбулися 5 жовтня 2011 р. [6]. Подальші перспективи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ обґрунтовані у “Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки” (далі – Стратегія), схваленої Указом Президента України від 01.02.2012 р. [7]. Її мета полягає у забезпеченні всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою. Важливою умовою реалізації визначеної мети є удосконалення системи прогнозування розвитку кадрового потенціалу, впровадження системи моніторингу державної кадрової політики. Нормативно-правове та організаційне забезпечення реалізації Стратегії передбачається здійснювати шляхом розроблення та прийняття в установленому порядку відповідних нормативно-правових актів, затвердження державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики, щорічних планів заходів, спрямованих на реалізацію положень стратегії.

Доцільно зазначити, що кадрове забезпечення ОВС є багатоаспектним і включає систему чинників, які реально впливають на діяльність органів внутрішніх справ України. Це передбачає формування цілісної системи роботи з кадрами, яка має бути нерозривно пов'язана з ключовими завданнями зміцнення законності і правопорядку, повною мірою відповідати потребам країни. Основними напрямками кадрового забезпечення системи МВС України є: удосконалення управління кадровими процесами; комплектування органів внутрішніх справ кваліфікованим і компетентним персоналом, підвищення ефективності використання кадрового потенціалу; розвиток сучасної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, підвищення ефективності професійного навчання особового складу; зміцнення морально-етичних засад служби в органах внутрішніх справ МВС України; розвиток психологічної служби органів внутрішніх справ.

Початковим етапом формування персоналу ОВС є кадрове планування і виявлення потреб у персоналі. На його основі визначають, скільки співробітників, якої кваліфікації і на якому місці потрібні, які вимоги ставляться до тих чи інших категорій службовців у процесі комплектування органів внутрішніх справ. Саме планування персоналу є основою для підбору, розстановки, переміщення, ротації, висування кадрів та організації їх підготовки в системі вищих навчальних закладів МВС України [8].

Процес підбору кадрів має включати вивчення психологічних та професійних якостей майбутніх співробітників з метою установлення їх придатності для виконання обов'язків на відповідному службовому місці або посаді і вибору з сукупності претендентів найбільш придатного, з урахуванням відповідності його

кваліфікації, спеціальності, особистих якостей та здібностей виду діяльності, інтересам структурних підрозділів ОВС та його самого [9].

Із урахуванням процесу випереджального розвитку (преактивний підхід), цілей і цінностей суспільства, які будуть актуальні в майбутньому, має формуватися весь процес підготовки кадрів для ОВС. Але ретроспективний огляд системи вищої відомчої освіти засвідчив, що до набуття Україною державної незалежності науково-освітній потенціал органів внутрішніх справ був обмеженим і практично не орієнтованим на специфічні національно-територіальні, соціально-кримінологічні та інші умови їх функціонування [10]. Тому основне завдання відомчих навчальних закладів полягало у підготовці висококваліфікованих фахівців відповідно до напрямків правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України. З цією метою була розроблена нова Концепція розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки МВС України на період 2001 – 2005 рр. [11]. Зрозуміло, що організація навчальної роботи в закладах відомчої освіти має передбачати визначення змісту і оптимального обсягу програмного матеріалу для навчання слухачів із урахуванням соціального замовлення для органів внутрішніх справ [12]. На думку В. Бесчастного, через недосконалість існуючих систем прогнозування злочинності, формування соціального замовлення на співробітника ОВС потрібно формувати на основі системно-аналітичної моделі середньотермінового прогнозування злочинності [13]. Загалом необхідно буде кардинально посилити зв'язок навчального процесу з практикою ОВС, зокрема у ході навчально-виховного процесу, запровадити систему зворотних зв'язків “навчання-практика”.

Головними напрямками професійної підготовки кадрів для ОВС є, насамперед, формування внутрішніх засобів їх професійної діяльності: спеціальних знань, умінь та навиків, необхідних і достатніх для ефективної професійної діяльності [14]. Цьому має сприяти система перепідготовки та підвищення кваліфікації, яка на сьогодні є основною формою підвищення рівня професіоналізму працівників органів внутрішніх справ. Перепідготовка кадрів проводиться з метою освоєння нових знань, умінь та навиків з огляду на те, що змінюються вимоги до результатів діяльності співробітників органів внутрішніх справ та її змісту, або оволодіння новою професією. Підвищення кваліфікації передбачає послідовне оволодіння співробітниками ОВС новими знаннями та вдосконалення професійної майстерності на основі передових сучасних досягнень науково-технічного прогресу та позитивного практичного досвіду в межах обраного фаху. Підвищення кваліфікації повинно бути безперервним процесом формування знань та умінь, який не залежить від часу, умов праці й характеризується відповідними якісними змінами, що відбуваються в суспільстві та системі МВС України.

Основними формами підвищення кваліфікації в органах внутрішніх справ є: систематичне самостійне навчання (самоосвіта); тематичні постійно діючі семінари; тематичні короткотермінові семінари та цільові міжнародні короткотермінові семінари; науково-практичні конференції; стажування працівників ОВС у відомчих навчальних закладах; навчання у навчальних центрах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; навчання в магістратурі, аспірантурі та докторантурі [15].

Важливою формою підвищення професійної кваліфікації і адаптації новопризначених працівників в органи внутрішніх справ має стати розповсюдження системи наставництва з допомогою досвідчених кваліфікованих спеціалістів [16]. Метою наставництва є, найперше, забезпечення скорішої адаптації молодого працівника до умов функціонування ОВС, цілеспрямоване формування та розвиток

його професійних та особистих якостей, необхідних для успішної професійної діяльності.

Щодо системи виховання співробітників правоохоронних органів, то вона передбачає впровадження морального кодексу правоохоронця. Для цього доцільно сформувати таку систему виховання, яка має бути спрямована на актуалізацію необхідних потреб для ефективного виконання співробітниками ОВС власної діяльності. З огляду на це, моральний кодекс запропоновано розглядати як систему формування відношення до основних сфер життєдіяльності у вигляді сформованих, стійких особистісних якостей індивіда. Саме з цією метою у 2000 р. був прийнятий Кодекс поведінки державного службовця [17].

У професійній діяльності співробітника ОВС необхідна актуалізація потреб у захисті інших членів суспільства і соціальної приналежності. Друге особливо важливо, тому що забезпечує неможливість співробітників ОВС виконувати функції, які суперечать потребам суспільства у безпеці. Зазначені принципи повинні скласти систему виховання співробітника ОВС, яка має “пронизувати” всю систему виховання, орієнтовану на підготовку правоохоронців для забезпечення безпеки суспільства. Зміна домінант у системі виховання співробітників ОВС повинна бути спрямована на реалізацію стратегії декриміналізації і деполітизації правоохоронних органів, а також на збільшення їх соціальної ролі внаслідок актуалізації моральних цінностей співробітників. Саме ці напрямки мають визначати сутність виховної роботи в ОВС України на етапі становлення демократичного суспільства.

Закономірно, що поряд із високим професіоналізмом у правоохоронній сфері співробітники зобов’язані мати бездоганну репутацію, в основу якої покладається правомірна поведінка і дисципліна. Головними засобами, що мають сприяти підвищенню дисципліни в діяльності працівників ОВС, росту їх правової культури, має стати якість законів та інших нормативно-правових актів, яке має відповідати стандартам Європейського Союзу [18, 19].

Підвищення якості кадрової політики в органах внутрішніх справ залежить безпосередньо від рівня проведення атестації працівників внутрішніх справ. Вона має здійснюватися на принципах колегіальності, гласності, неупередженості і є перевіркою ділових, службових, особистісних, морально-психологічних та комунікативних якостей осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, їх освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня за певний період проходження ними служби з метою виявлення здобутків та недоліків у їх професійній діяльності [20]. Атестація значною мірою буде сприяти вдосконаленню діяльності органів внутрішніх справ, підвищенню ефективності їх роботи, поліпшенню добору, розстановки й виховання кадрів і є стимулом підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу.

Важливим засобом кадрового забезпечення і підвищення ефективності функціонування персоналу в ОВС є також розстановка персоналу. Вона передбачає обґрунтований та доцільний розподіл співробітників по структурних підрозділах та посадах відповідно до необхідного рівня та профілю підготовки, досвіду роботи, ділових та особистих якостей [21]. Обґрунтована раціональна розстановка кадрів по структурних підрозділах та посадах ОВС має на меті забезпечення максимальної ефективності їх професійної діяльності.

Із метою розвитку ініціативи, підвищення кваліфікації, виявлення суб’єктивних і об’єктивних факторів, що можуть сприяти вдосконаленню

професійної діяльності співробітників ОВС, проводиться процес ротації кадрів. Він дає можливість розширити професійні можливості спеціалістів, збагатити їх досвід практичної роботи на різних напрямках діяльності в органах внутрішніх справ. Водночас ротація може сприяти усуненню недоліків у роботі персоналу, дати можливість чіткіше визначити причини негативних явищ, допущених порушень та умови, що сприяли їх виникненню.

Окрім ротації, важливим механізмом кадрового забезпечення є процес висунення – призначення працівника, який вже працює в органах внутрішніх справ, на новий, більш високий пост. Але для підвищення ефективності висунення потрібно усунути прогалини у визначенні порядку підвищення й переміщення працівників ОВС.

Значною мірою вирішення кадрових проблем для ОВС залежить від рівня матеріального забезпечення її працівників. Але серед силових структур у Міністерстві внутрішніх справ найнижчий рівень заробітної плати. Так, у 2011 р. середній розмір заробітної плати в МВС становив 2492 грн, у Міністерстві надзвичайних ситуацій – 2942 грн, у Міністерстві оборони – 3525 грн, у Службі безпеки – 4418 грн. Критичною є ситуація щодо забезпеченням житлом працівників органів внутрішніх справ і членів їхніх сімей. За 1998 – 2010 рр. із загальної кількості осіб, які перебували на обліку для поліпшення житлових умов (майже 20 тисяч), квартири отримали трохи більше 3% [22]. Через це престижність роботи в органах внутрішніх справ істотно знизилася. Без вирішення цих проблем неможливо припинити процес плинності кадрів у системі МВС України. Тому необхідно кардинально переглянути рівень грошового утримання та соціального захисту працівників міліції та членів їхніх сімей. Вони мають бути адекватними рівню фізичних і моральних затрат на службі та не нижчими, ніж в інших правоохоронних і силових структурах. Вектор кадрових перетворень має бути спрямований не на механічне скорочення чисельності, а, насамперед, на забезпечення високої якості підготовки працівників, підвищення їх професійності, високої посадової, громадської компетентності.

З урахуванням міжнародного досвіду доцільно запровадити нові внутрішні та зовнішні критерії методики оцінювання діяльності працівників МВС України [23]. Зокрема, у світовій практиці використовуються три основні складові такої оцінки: зовнішня оцінка населення, яка здійснюється шляхом регулярного опитування громадян та шляхом аналізу їхніх скарг і заяв; внутрішня оцінка – думка працівників ОВС про свою роботу; оцінка діяльності за показниками державної статистики.

Література

1. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України [Текст] / О. М. Бандурка. — Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. — 780 с.
2. Арістова І. В. Місце та роль стратегічного управління у діяльності органів внутрішніх справ України у сучасних умовах / І. В. Арістова // Вісник національного університету внутрішніх справ [Текст]. — 2005. — Вип. 29. — С. 177—183.
3. Про затвердження Комплексної програми кадрової політики в органах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001 – 2005 роки [Текст] : Наказ МВС України № 515 від 30.06.2001 р. — К. : МВС України, 2001. — 25 с.
4. Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України [Електронний ресурс] : Проект від 06.09.2005 р. — Режим доступу :

www.rainbow.gov.ua/news/274.html.

5. Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України [Текст]. — К. : МВС України, 2008. — 26 с.

6. Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів [Електронний ресурс]: Парламентські слухання від 05.10.2011 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

7. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

8. Криворучко Л. С. Місце і роль суб'єктів професійної підготовки в службовій діяльності органів внутрішніх справ / Л. С. Криворучко // Наше право [Текст]. — 2008. — № 1. — С. 66—70.

9. Венедіктов В. С. Організаційно-правові питання підбору персоналу на службу в ОВС України / В. С. Венедіктов // Вісник національного університету внутрішніх справ [Текст]. — 2001. — № 14. — С. 151—156.

10. Пономаренко Г. О. Діяльність відомчих вищих навчальних закладів щодо реалізації кадрової політики МВС України / Г. О. Пономаренко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ [Текст]. — 2009. — Вип. 45. — С. 6—13.

11. Кириченко І. Г. Освіта МВС: закономірності формування та перспективи розвитку / І. Г. Кириченко // Іменем закону [Текст]. — 2002. — № 15. — С. 4.

12. Про стан відомчої освіти, заходи щодо її вдосконалення та покращання якості підготовки фахівців для системи МВС України [Електронний ресурс] : Рішення колегії МВС України від 05.02.2007 р. — Режим доступу : www.mvs.gov.ua.

13. Бесчастний В. М. Механізми державного управління підготовкою співробітників органів внутрішніх справ [Текст] : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. 25.00.02 / В. М. Бесчастний ; Донецький держ. ун-т. — Донецьк : [б. в.], 2005. — С. 10.

14. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України [Текст] : наук.-практ. посіб. / за ред. В. С. Венедиктова. — Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. — 212 с.

15. Про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : Наказ МВС України № 1444 від 25.11.2003 р. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

16. Про затвердження Положення про наставництво в органах внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 960 від 15.12.1999 р. — Режим доступу : www.mvs.gov.ua.

17. Кодекс поведінки державного службовця: Загальні правила поведінки державного службовця // Урядовий Кур'єр [Текст]. — 2000. — 17 листоп.

18. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України № 3460-IV від 22.02.2006 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2006. — № 12. — Ст. 791.

19. Рашитова Н. Системи добору й підготовки персоналу: закордонний досвід / Н. Рашитова // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 34 / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 239—242.

20. Савельєв О. С. Процесуальний порядок проведення атестації працівників органів внутрішніх справ та напрямки його вдосконалення / О. С. Савельєв //

Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ [Текст]. — 2007. — № 3 (34). — С. 30—36.

21. Кісіль З. Р. Професіоналізація – основа державної кадрової політики в Україні / З. Р. Кісіль // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ [Текст]. — 2006. — № 2. — С. 111—120.

22. Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів...

23. Про затвердження системи оцінки діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв [Електронний ресурс] : Наказ МВС України № 279 від 29.06.2010 р. — Режим доступу : umdpl.info/files/docs/1288080842.doc.

M. Kryshchanovych

PUBLIC ADMINISTRATION OF PERSONNEL PROVIDING SERVICES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF UKRAINE

The role of public administration bodies in the implementation of personnel policy in the system of Ministry of Internal Affairs of Ukraine (hereinafter - the MIA of Ukraine) is considered. The main areas of personnel providing services of internal affairs bodies are highlighted.

Key words: Ukraine, public administration, personnel providing services, Ministry of Internal Affairs, internal affairs bodies.

УДК 342.72/.73:17.023:176:321

Г. Терешкевич

ПРОБЛЕМИ УЗГОДЖЕНОСТІ НОРМ ПРАВА ІЗ ЗАСАДАМИ ПЕРСОНАЛІСТИЧНОЇ БІОЕТИКИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто питання відносин між етикою та правом, між громадянським законом і законом моральним. Висвітлено проблеми захисту законом фундаментальних цінностей, необхідних для гарантування загального блага. Розглянуто етико-правові аспекти державного регулювання системи охорони здоров'я в Україні на засадах біоетики, ґрунтовані на трактуванні життя людини як найвищої фундаментальної і недоторканої цінності. Висвітлено вплив біоетики на діяльність органів державного управління охороною здоров'я стосовно пошани гідності людини та збереження життя на всіх етапах її розвитку.

Ключові слова: біоетика, мораль, право, закон, істина, свобода, цінність людського життя, пошана гідності людини, фундаментальні цінності людської особи, загальне благо, органи державного управління, державне регулювання системи охорони здоров'я на засадах біоетики, нормативно-правова база у системі охорони здоров'я України, державний контроль, державна політика щодо проблем цінності та гідності людського життя.

Фундаментальні цінності людської особи мають бути захищені не лише морально, а і юридично: йдеться про людські цінності, з приводу яких міжнародні трибунали та національні конституції повинні зайняти чітку позицію. Тут виникає проблема між етикою і правом, між моральним та громадянським законом [1].

Одвічна філософська дискусія про відносини між громадянським законом і законом моральним на сьогодні є важливим викликом для демократичного суспільства.

Ще св. Тома Аквінський наголошував на тому, що аж ніяк не вся сфера моралі може бути оповита правом. Закон, втім, не може обґрунтовувати мораль, у ліпшому разі, він може визнати її вимоги. Тому не потрібно прагнути етичної держави, яка б вирішувала, що є добро і що є зло. Однак фундаментальні цінності, необхідні для гарантування загального блага, мають бути захищені також законом. І тому, якщо закон не захищає благо, необхідне для спільного проживання людей і загального добробуту (як, скажімо, закони, що допускають штучне переривання вагітності), цей закон не є законом, а отже, можливою є відмова від виконання громадянського обов'язку за велінням совісті, і закон потрібно змінити.

Фундаментальне благо людського життя поодинокого живого створіння з першого моменту його існування (тобто моменту запліднення), яке вже народилось чи ось-ось має з'явитися на світ, сім'я, необхідна медична допомога є основними етичними реквізитами, тому що слугують захисту загального блага. Це не якийсь етичний мінімум, бо йдеться аж ніяк не про малі речі, а про загальне благо, яке потрібно захищати в інтересах усіх.

Нова наука біоетики виникла як реакція на нівелювання цінності людського життя внаслідок поглиблення загрози екологічної катастрофи, впливу нових

технологій біології та медицини, обмеженого підходу до хворого, кризи патерналістських відносин “лікар – пацієнт”.

У сучасному плюралістичному суспільстві, з огляду на цілу низку причин, насамперед унаслідок виникнення біоетичного мислення і поставлених ним проблем, що стосуються сфери закону, чимраз очевиднішою стає необхідність прояснення аксіологічних основ, права для того, щоб зробити більш визначеними і явними невід’ємні права людини, які, санкціоновані законом, повинні спрямувати поведінку людини у випадку морального вибору, до якого залучені науки про життя і здоров’я, насамперед біоетика.

У панівній культурі розщеплення бінома “істина – свобода”, як це не парадоксально, чимраз утруднює ефективний захист людського життя державними структурами і сприяє появі витончених форм тиранії, за яких невелика кількість людей може вирішувати долю багатьох інших.

Минуло вже не так мало часу відтоді, як закони про штучне переривання вагітності, чинні у багатьох західних країнах, по-суті перетворили поняття “злочин” у “право”, яке узаконює зловживання владою сильніших стосовно життя слабших і невинних [2].

Ця заплутана юридична ситуація, при якій цінність людського життя піднімається й опускається по шкалі цінностей [3], наче якийсь суб’єктивний інтерес, є наслідком етичного релятивізму і юридичного позитивізму, що перетворили теорію розрізнення права та моралі на теорію радикального поділу цих двох понять.

У сучасних юридичних дискусіях часто можна почути про аморальність права. Урешті-решт, така думка призводить до концепції права, яка відтинає від себе будь-який критерій справедливості і загального блага [4].

Дедалі більше авторів пропонують теорії етичного мінімуму, що залишають простір для моралі, але лише в тих межах, у яких мораль визнає абсолютний примат права і які ґрунтуються на моделях юридичних принципів, визнаних і санкціонованих міжнародними деклараціями прав людини. Там, де цього немає, мораль обмежується уявою окремих індивідів, без будь-якого юридичного забезпечення на колективному рівні [5].

Згідно з цією доктриною, право має залежати не від істини, а радше від акту нормативної волі того, хто при владі (юридичний позитивізм) [6].

Наслідки такої настанови суттєво впливають як на юридичну, так і на політичну системи. Справді, з одного боку, з права викидається його власний етичний зміст, і замість того, щоби вести до пошуку істини для досягнення загального блага, воно зводиться до простого процедурного механізму пошуку згоди. З іншого боку, демократична система, яка в ідеалі має бути дієвим механізмом захисту прав кожного індивіда на будь-якій стадії і за будь-яких умов його існування, стає метою, яка слугує збереженню інтересів більшості.

По суті, як зазначали видатні представники цієї доктрини [7], сучасне поняття демократії має характеризуватися не так своїми формальними механізмами, що було властиве моделі демократії минулого століття, як особливою пошаною індивідуальних прав і захистом гідності людської особи. Саме така демократія може називатися правовою державою, у якій сама правляча влада обмежена законами, що спрямовані на захист індивіда, санкціоновані основними принципами конституції, якими не може маніпулювати навіть більшість тих, що є при владі.

Справжня демократія субстанційна [8], і її цінність зростає чи зменшується разом із цінностями, які вона втілює та розвиває. Фундаментальними і невід’ємними цінностями у цьому разі є гідність кожної людської особи, пошана її невідчужуваних і неприменшуваних прав, а також визнання загального блага як мети та регулюючого критерію політичного життя. Тому для майбутнього суспільства і розвитку здорової демократії необхідне нове осмислення людських та моральних цінностей, екзистенціальних і природних, що впливають з самого життя людської істоти та виражають і захищають гідність людської особи, – цінностей, які, з огляду на це, жоден індивід, жодна більшість і жодна держава не можуть ані створити, ані змінити чи зруйнувати, але повинні лише визнавати, поважати і розвивати.

Антропологія пропонує виправдальний критерій того, що технічно і науково можливе, і того, що етично дозволене. Вона пропонує також критерії судження про те, що законно санкціоноване силами політичної більшості, і про те, що морально дозволене і служить для блага людини.

Людське життя недоторкане, має бути шановане і захищене від моменту зачаття до природної смерті. Християнська релігія стверджує: “Як образ Божий, людський індивід має гідність особи, є кимось, хто здатний пізнавати себе, володіти собою, вільно дарувати себе і ввійти в спільність (причастя) з іншими особами, є покликаний через ласку до єдності зі своїм Творцем” [9]. “Людське життя священне, бо з самого початку воно несе в собі творчу дію Бога і назавжди перебуває в особливому зв’язку з Творцем – своєю єдиною Ціллю. Один Бог є Владика життя, від початку його і до кінця: ніхто з будь-яких обставин не може претендувати на право прямо знищувати невинну людину” [10]. Також доцільно звернути увагу на повчання папи Пія XII, який неодноразово висловлювався на ці теми, які на сьогодні вважаємо цариною біоетики: “Людина має право на життя, що походить безпосередньо від Бога, не від батьків, будь-якого суспільства чи влади. Отже, не існує жодна інша людина, людська влада, наука чи медичні, еugenічні, суспільні, економічні, моральні рекомендації, що мали б розпоряджатися невинним людським життям” [11].

Гідність, притаманна людському індивіду на всіх етапах його існування, передбачає дотримання таких прав людини:

- права на життя;
- фізичних прав (інструментальних, соціальних, особистих);
- політичних прав (право на юридичний захист, право на самовизначення);
- права на пересування (право на внутрішню та зовнішню міграцію, право на громадянство);
- права на об’єднання (право на соціальні взаємозв’язки);
- економічних прав (право на працю, право на власність);
- сімейних і сексуальних прав (право обирати сімейний стан; право на економічні, соціальні, культурні й моральні умови);
- релігійних прав (право на релігійну свободу, право на приватне й публічне сповідання своїх релігійних переконань);
- комунікативних прав (право на спілкування; право бути поінформованим правдиво; право на свободу самовираження, освіту й культурне життя).

Вже досить давно в юридичному світі відчувається потреба в поясненні етико-аксіологічного аспекту права і в дослідженні не так його джерел, як його основ шляхом повернення до тих об’єктивних і універсальних цінностей, які

нормативно підтримують його і ґрунтуються на онтологічній структурі людини як особи [12].

Таким чином, конституції повинні захищати фундаментальні права особи, які необхідні для гарантування упорядкованого спільного проживання громадян і для самої можливості існування соціального життя. Тому той конституційний мінімум має бути закріплений у конституції кожної держави, бо він є необхідним елементом самого існування будь-якого людського суспільства.

Тому від законодавця вимагається не створювати наново, а радше осмислювати потреби людини, що живе в суспільстві, в пошуках не так згоди, як того об'єктивного морального закону, що "вписаний в серце кожної людини і є нормативною точкою відліку самого громадянського закону" [13].

Лише на основі таких передумов право може знову віднайти свою істинну функцію, захищену від небезпек етичного релятивізму, який в історії дуже часто служив для виправдання свавілля політичних влад і поєднував справедливість і свободу з авторитаризмом і зловживанням, найперше стосовно найслабших. Тому енцикліка Папи Івана Павла II "Evangelium Vitae" ("Євангеліє життя") відкрито закликає законодавців поважати істину права і звертається до них із закликом сказати мужне "ні" будь-якому насиллю над людським життям і будь-якому свавіллю стосовно нього.

Особливої уваги органів державного управління потребує статус ембріона людини як особистості, що має людську гідність. Насамперед необхідно активізувати увагу суспільства до зазначених проблем, заохотити допомогу громадськості медичним закладам у питаннях опіки над життям і здоров'ям людини.

Демографічна ситуація в Україні спонукає державу і суспільство замислитись над проблемою цінності та гідності життя людини. Біоетика привертає увагу, зокрема, до біологічного й антропологічного статусу ембріона людини, який від моменту запліднення має всі характеристики людської особистості: керовану особистим геномом свою власну проект-програму життя і людську гідність, що заслуговує пошани. Живий людський ембріон від моменту запліднення є людським суб'єктом з добре визначеною ідентичністю, який починає від цього моменту свій власний, безперервний, постійний і координований розвиток; має право на власне життя, і кожне втручання не на користь ембріона розглядається як дія, що порушує таке право. Тому потрібна чітко аргументована законодавча база стосовно: контрацепції як зброї у боротьбі проти життя та людини як особистості; стерилізації, що завдає шкоди фізичній цілісності людської особи та протирічить її свободі і праву – можливості дотримання прокреативного виміру єднальної любові, адже людині відповідають природні методи розпізнавання днів плідності; штучного переривання вагітності як убивства дитини. Критерієм біоетичної дозволеності репродуктивних технологій людини є подружній акт з єднальною і розмножувальною функціями водночас, запліднення в живому організмі і допоміжна функція техніки. Певні спроби вплинути на хромосомну і генетичну спадковість людини за допомогою генетичних маніпуляцій, які не є терапевтичними, а націлені на продукування людських істот, відібраних щодо статі чи інших наперед визначених якостей, суперечать особистій гідності людини, її цілісності та ідентичності, тому вони жодним чином не можуть бути виправдані можливими корисними наслідками для людства.

У Законі України "Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини" зазначено, що "фетальні матеріали для трансплантації можуть

надаватися в акредитованих відповідним чином установах, які проводять операції штучного переривання вагітності (аборти) з дотриманням умов і порядку, встановленому законодавством України (ст. 19). У цивілізованому світі ця медична технологія заборонена. Конвенція ООН про права дитини (1989 р.), яку ратифікувала Верховна Рада, захищає права і ненароджених. Заборону на використання матеріалів, отриманих внаслідок штучного переривання вагітності, ухвалив і Європейський Парламент. Попри те в Україні фетальна терапія є дозволеною. Альтернативою у цьому випадку є використання пуповинної крові для лікування хворих із відповідним профілем гістосумісності. Органи державної влади повинні протидіяти нелегальному бізнесу і торгівлі частинами ембріонів людини, які продаються за кордон.

Унаслідок недостатньої уваги до проблеми штучного переривання вагітності в Україні склалася критична демографічна ситуація, яка загрожує своїми наслідками майбутньому держави, адже рівень народжуваності не забезпечує природного відтворення населення. Демографічні процеси в Україні вимагають перегляду державної політики щодо проблем цінності та гідності людського життя, а ситуація з дитячою вагітністю й штучним перериванням вагітності – заходів щодо відповідної освіти в цій галузі, ширшої пропаганди здорового способу життя. Завданням органів державного управління є турбота про кожне людське життя: у школах – виховання відповідальності та поваги до життя, пропагувати засади біоетики; у суспільно-політичному житті – заміну несправедливих проабортних законів новими, що визнають гідність людини; заборона заходів, що руйнують материнство і дитинство.

Щодо евтаназії в Україні, де право на життя гарантоване кожному громадянину відповідними статтями Конституції (ст. 3, 27, 64), немає спеціального нормативно-правового акту, але це питання врегульоване “Основами законодавства України про охорону здоров’я”, де евтаназія категорично заборонена, а при здійсненні кваліфікується як навмисне вбивство. На сучасному етапі це питання не дискутується. Однак правова база в Україні на сьогодні нечітка, що викликає занепокоєння. Органи державного управління повинні подбати про відповідне законодавче врегулювання проблеми, впроваджуючи замість евтаназії паліативну терапію – пом’якшення страждань невиліковно хворої людини. Потрібно на державному рівні категорично засудити евтаназію та зробити пріоритетною політику захисту людського життя, що стосується всього українського суспільства, наголосити на паліативному лікуванні, як цього вимагають принципи біоетики.

Засада неприпустимості дискримінації в ім’я рівної гідності всіх людських істот має стосуватися всіх періодів людського існування від моменту запліднення до природної смерті, охоплюючи особливі етапи (фази): початковий, страждання та вмирання. Тому приналежність до людського роду – це визнання права на гідність кожного, і цього досить, бо решта атрибутів (краса, успіх, здоров’я, багатство, розум, дорослість тощо) прирівнюються до другорядних і таких, що нездатні характеризувати гідність, яка вже цілковито міститься у цій приналежності. І роздуми про право на життя плоду вкладаються у цей контекст, тому що “першим виявом людської гідності є право на життя, це інтелектуальний жест, який повертає її правду та позбавляє двозначності” [14].

Над такою перспективою й працюють організації з біоетики – державні та громадські, а активізувати їх діяльність й наповнити її конкретними справами – завдання органів державного управління. Предмет “Біоетика” потребує статусу базової навчальної дисципліни для державних службовців у сфері охорони здоров’я, що сприятиме запобіганню негативних наслідків у розвитку медицини.

Державне регулювання системи охорони здоров'я на засадах біоетики має передбачати перегляд низки законодавчих актів щодо їх відповідності фундаментальним критеріям моральності, якими є розвиток людини як особистості та пошана її гідності; збереження людського життя з моменту запліднення до природної смерті; філософське усвідомлення нових можливостей медичної й біологічної науки та їх співвідношення з правами людини; пошук шляхів удосконалення медицини.

За умови, коли принципово змінюються функції держави, культивування принципів біоетики як певної системи моральних норм і правил сприяє підвищенню рівня культури, подальшій гуманізації медицини, а також спрощенню структур управління, підвищенню відповідальності його нижчих ланок, формуванню громадянського суспільства.

Література

1. D'Agostino F. Bioetica e diritto / F. D'Agostino // *Medicina e Morale* [Text]. — 1993. — № 4. — P. 675—690.
2. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica *Evangelium Vitae* (25 marzo 1995) [Text] / Giovanni Paolo II. — Citta del Vaticano : [s. n.], 1995. — P. 11.
3. Ross D. The right and the good [Text] / D. Ross. — Oxford : Oxford University Press, 1930. — P. 30.
4. Kelsen H. La dottrina pura del diritto [Text] / H. Kelsen ; Giulio Einaudi Editore. — Torino : [s. n.], 1966. — P. 32.
5. D'Agostino F. L'approccio morale al diritto, in *Scritti in onore di Angelo Falzea* [Text] / F. D'Agostino. — Milano : [s. n.], 1991. — Vol. I. — P. 230.
6. Kelsen H. La dottrina pura del diritto... — P. 33.
7. Blázquez N. Bioética fundamental / N. Blázquez // *Biblioteca de Autores Cristianos* [Text]. — Madrid : [s. n.], 1996. — P. 46.
8. D'Agostino F. Bioetica e diritto / F. D'Agostino // *Medicina e Morale* [Text]. — 1993. — № 4. — P. 406.
9. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica *Evangelium Vitae* (25 marzo 1995)... — 190 p.
10. Ibid. — P. 52.
11. Pio XII. *Discorsi ai medici*, a cura di F. Angelini [Text] / Pio XII. — Roma : Orissonte Medico, 1959. — P. 37.
12. Cotta S. Il diritto nell'esistenza. Linee di ontofenomenologia giuridica / S. Cotta // *Giuffrè* [Text]. — Milano : [s. n.], 1991. — P. 194.
13. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica *Evangelium Vitae* (25 marzo 1995)... — P. 70.
14. Casini M. Il diritto alla vita del concepito nella giurisprudenza europea le decisioni della Corti Costituzionali e degli organi sovranazionali di giustizia: CEDAM [Text] / M. Casini. — Padova : [s. n.], 2001. — P. 349, 350.

H. Tereshkevych

PROBLEMS OF CONSISTENCY OF THE LAW WITH THE PRINCIPLES OF PERSONALISTIC BIOETHICS IN THE CONTEXT OF STATE POLICY

The questions of relation between ethics and right, between civil law and moral law are considered. The legal problems of fundamental values defence, necessary for

guaranteeing the general weal are highlighted. Also, the ethical and legal aspects of government control of the health care system in Ukraine on the principles of bioethics are considered, grounded on the interpretation of human life as the greatest fundamental and inviolable value. The influence of bioethics on the activity of public administration of health care bodies in relation to honour of dignity of man and saving human life at all stages of its development is highlighted.

Key words: bioethics, moral, law, right, truth, freedom, the value of human life, respect for human dignity, fundamental values of human beings, general weal, bodies of public administration, government control of the system of health care on principles of bioethics, legal base in the system of health care of Ukraine, state management, public policy in relation to the problems of value and dignity of human life.

УДК 631.11:332.2:349.4

А. Помаза-Пономаренко

МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН

Вивчено наявні та визначено базові методи державного регулювання земельно-орендних відносин. З'ясовано оптимальну комбінацію застосування цих методів, які є підґрунтям формування комплексу механізмів державного регулювання вказаних відносин. Окреслено перспективи їхнього використання.

Ключові слова: земельно-орендні відносини, механізм державного регулювання, правовий метод, організаційний метод, економічний метод.

Одним із найважливіших завдань сьогодення є забезпечення дієвого й адекватного управлінського впливу з боку держави у сфері оренди землі шляхом удосконалення його методів. Досягнення такої мети вимагає проведення ґрунтовних розвідок у напрямку з'ясування сутності та вагомості методів державного регулювання земельно-орендних відносин, аналізу їхньої комплексності.

Дослідження методів державного регулювання окремих земельних відносин, інтерпретація їхнього (методів) змісту займають одне з провідних місць у роботах як зарубіжних, так і вітчизняних учених: Л. Бойко, М. Болдуєва, В. Боклага, В. Горлачука, Ю. Дехтяренка, О. Дорош, О. Євграфова, М. Латиніна, А. Третьяка, Г. Шарого та інші. Здебільшого дослідники називають різні методи державного регулювання (управління) земельних відносин, зокрема: правовий, адміністративний, організаційний, землевпорядний, економічний, соціальний, містобудівний тощо; вивчають їхню сутність та специфіку дії; з'ясовують особливості комплексного застосування різноманітних методів державного впливу. Окрім того, науковці переважно досліджують використання методів державного управління (регулювання) щодо окремих видів земель: сільськогосподарських, міських, лісових, загального та спеціального користування тощо. Проте особливості державного регулювання земельно-орендних відносин, які є складником земельних, застосування різних методів державного регулювання саме земельно-орендних відносин вивчені недостатньо. Теоретичне вирішення цієї проблеми по суті впливає також на розуміння з боку суспільства важливості таких відносин в умовах сучасних глибоких трансформаційних процесів.

Отже, у теоретичному контексті для побудови цілісної системи державного регулювання відносин у сфері оренди землі існує нагальна потреба у вивченні наявних методів такого регулювання, визначенні базових, установленні оптимальної комбінації застосування цих методів, які є підґрунтям формування комплексу механізмів державного регулювання земельно-орендних відносин, що й становить мету статті.

Як відомо, держава здійснює свій управлінський вплив за допомогою таких функцій, як планування, організація, мотивація й контроль, а також за наявності певних методів або способів державного управління (регулювання). Тому, на нашу думку, крім функціональної частини механізмів державного регулювання земельно-

орендних відносин, доцільно виділити також методологічний складник, зміст якого потребує уточнення.

Методологія добору механізмів державного регулювання має будуватися на використанні комплексу певних методів, оскільки, як слушно зазначає Н. Антонова, методологія “є визначальним початком процесу пізнання, а також системою загальнотеоретичних вимог, які реалізуються в комплексі конкретних методів” [1].

Питаннями комплексного наукового підходу в управлінні та регулюванні будь-якими процесами займався В. Бакуменко [2], який зауважував, що складний та неоднозначний в методологічному плані комплексний науковий підхід в управлінні, будучи загальним способом дослідження суспільного управління, дає можливість вийти за межі суто адміністративно-управлінської сфери й застосувати методи інших наукових знань – економіки, юридичної науки, менеджменту, соціології, філософії, історії тощо. Це сприяє більш повному вивченню предмета науки та суттєвому підкріпленню методів управлінської науки арсеналом і результатами міжпредметних зв’язків.

Останнім часом учені акцентують увагу саме на комплексності механізмів державного управління та регулювання. Хоча у виокремленні компонентів побудови комплексного механізму державного управління (регулювання) науковці неодностайні. Зокрема, В. Бакуменко, В. Князев, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Федорчак та інші. комплексний механізм державного управління визначили як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Проте згодом В. Бакуменко, крім названих, додає адміністративні та гуманітарні засоби цілеспрямованого впливу органів державного управління, на їх важливості [3]. Схожу позицію займають О. Кравченко та Д. Безносенко. Про єдину за своєю суттю систему механізмів управління говорять також О. Балуєва, А. Владзимирський, М. Круглов, Р. Ларіна та інші. Однак, наголошуючи на їхню думку, ця система включає меншу кількість механізмів: економічні; мотиваційні; організаційні; правові [4].

Виокремлення в теорії державного управління категорії “комплексний механізм” державного управління чи регулювання В. Бакуменко, В. Князев, М. Круглов та інші. пов’язують із типом чинників, на які здійснюється вплив суб’єктів управління. Переконаливою, як видається, є позиція О. Коротич, яка вказує, що такий вид механізму визначається не факторами, на які здійснюється вплив, а методами впливу, що застосовуються. Як приклад, авторка наводить ситуацію, коли щодо окремої країни можливе введення економічних санкцій з метою спонукання її прийняти певні політичні рішення. У цьому випадку метод, або механізм, буде економічним, а фактор впливу – політичним [5].

Доцільно також відзначити, що методи державного управління, залежно від форми впливу, поділяються на прямі (нормативно-правові акти, державні замовлення, плани соціально-економічного розвитку, цільові комплексні програми, державний бюджет) і непрямі (реалізуються через інструменти бюджетно-фінансового, грошово-кредитного, інвестиційної, інноваційного, амортизаційного та інших напрямків економічної політики держави) [6]. Схожу класифікацію методів державного управління наводять учені В. Воротін та О. Мельниченко [7, 8].

Розглянуті методи комплексного механізму державного управління та регулювання можуть застосовуватися також під час державного регулювання земельних відносин. Вивчивши наукову літературу з цього питання, можемо констатувати, що виокремлення різноманітних методів державного впливу пов’язане

з різними підходами науковців до їх класифікації, а також залежно від різновиду земель.

Ураховуючи специфіку земельних відносин у сільському господарстві, Л. Бойко пропонує виділяти організаційні та економічні методи, які реалізуються за допомогою правових [9]. Окрім економічного й організаційного методів, М. Болдуєв виокремлює нормативно-правовий, інституційний й адміністративний методи або підсистеми [10]. О. Євграфов акцентує увагу на методах, що мають правове забезпечення (адміністративні методи) і не мають останнього (економічні та соціально-психологічні методи) [11]. Однак, зауважимо, що виокремлення таких методів на основі правового забезпечення видається недоцільним, оскільки всі методи повинні мати правове підґрунтя.

Досліджуючи стан функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин, Г. Шарий дійшов висновку, що основними механізмами є організаційно-правовий, організаційно-адміністративний, організаційно-економічний, організаційно-координаційний, організаційно-методичний та організаційно-інформаційний [12]. Основою основі класифікації цих механізмів є методи державного регулювання.

Вивчаючи методи регулювання земельних відносин у місті, Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський й І. Іванова виділяють організаційно-правовий, містобудівний, економічний та інформаційний [12]. А. Третяк та О. Дорош вважають за необхідне, крім соціальних, правових і організаційно-адміністративних методів, виокремлювати також землевпорядні та економічні методи реалізації управлінських рішень у галузі земельних відносин [14]. За типом впливу на керований об'єкт, В. Горлачук, І. Песчанська та В. Скороходов пропонують виділяти також соціально-психологічні методи [15]. Хоча, на думку дослідників Г. Гацуляка та О. Микули, соціально-психологічні методи насправді не застосовуються в системі управління земельними ресурсами [16].

Слідом за Ю. Сурміним [17], вважаємо, що визначення сутності складників комплексного механізму державного регулювання земельно-орендних відносин необхідно здійснювати з позиції, по-перше, системного підходу, базового в науці державного управління, який полягає у тому, що будь-який складний об'єкт розглядається як відносно самостійна система зі своїми особливостями функціонування і розвитку, а по-друге, ситуаційного підходу, що ґрунтується на можливості застосування різних методів управління соціальними системами залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Це дасть змогу використовувати певні методи та прийоми залежно від умов та обставин, передбачати їх імовірні наслідки, адекватно й ефективно реагувати на зміни середовища та враховувати отримані результати управління.

Таким чином, на основі аналізу наукової літератури робимо висновок, що базовими методами державного регулювання земельно-орендних відносин є організаційний, правовий та економічний.

Ключовим методом державного регулювання у сфері земельно-орендних відносин, на нашу думку, є правовий. Погоджуючись із позицією Н. Мирної [18], вважаємо, що на формування цього методу, з одного боку, впливають різноманітні чинники: особливості вихідного правового поля; розвиток державності суверенної України; особливості стану соціально-економічних умов країни загалом та її регіонів; розширення міжнародної співпраці тощо, а з іншого – він залежить від обов'язкового урахування принципу системності та комплексності, що, своєю

чергою сприяє створенню умов для розвитку цивілізованих ринкових відносин. Іншими словами, діяльність публічної влади щодо правового забезпечення розвитку земельно-орендних відносин треба розглядати не як одноразовий запланований акт дії, а як постійну функцію держави, головну передумову розвитку досліджуваних відносин.

Зауважимо, що в загальноюридичному аспекті правове регулювання – це здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування (в інтересах людини, суспільства і держави), розвитку й захисту, а механізм правового регулювання – система різноманітних юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється владний вплив на суспільні відносини [19]. Головними складниками цього механізму є такі: норми права, юридичні факти, власне правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, правові санкції щодо порушників норм права [20].

Отже, правовий механізм державного регулювання земельно-орендних відносин – це система впорядкованих правових засобів, за допомогою яких формується правовий порядок функціонування й розвитку суб'єкта та об'єкта державного регулювання, здійснюється цілеспрямований вплив суб'єкта регулювання на об'єкт (земельно-орендні відносини) та узгоджуються інтереси суб'єкта (публічні інтереси) й об'єкта (приватні інтереси) регулювання.

Констатуємо, що дія вказаного механізму пов'язана з використанням специфічних засобів, спрямованих на встановлення й закріплення положень про статус, предмет управлінського впливу, права та обов'язки, форми і методи діяльності суб'єктів державного регулювання та принципи, форми їхніх взаємовідносин. Правовий механізм визначає також порядок виникнення та припинення земельно-орендних відносин; сукупність правових інструментів, які б, з одного боку, гарантували реалізацію суб'єктами державного регулювання своїх публічних інтересів, а з іншого – забезпечували свободу та захист приватних інтересів учасників ринку оренди землі, а також узгоджували б інтереси суб'єкта й об'єкта тощо.

Доцільно зазначити, що на сьогодні все більшої актуальності набуває положення про баланс між приватними та публічними інтересами, оскільки основним завданням усієї системи законодавства (у широкому розумінні) насамперед є досягнення узгодженості між приватними інтересами і публічними, що досягається шляхом закріплення сукупності взаємопов'язаних правових засобів впливу держави, які можуть бути публічно-правовими та приватно-правовими. Ми не погоджуємося з позицією деяких учених (В. Сидор) про критерії такого поділу (“земля” як публічно-правовий об'єкт і “земельна ділянка” – приватно-правовий [21]). На нашу думку, класифікація правових засобів регулювання впливу держави зумовлена існуванням публічної і приватної форм власності на землю (детальніше про це див. у В. Кройтор, Л. Мілімко, Р. Шишки, В. Ціммерманна, В. Швеца та інших.).

Погоджуємось зі слухною позицією В. Сидор про те, що широке використання правових засобів регулювання в земельній сфері, які можуть бути приватноправовими та публічно-правовими, залежить “від конкретних умов розвитку економіки”. Так, у “тих країнах, де ринок землі сформувався і основні принципи ринкової економіки ефективно функціонують, використання публічно-правових інструментів регулювання мінімальне. Там, де відбувається процес

становлення земельного ринку, роль публічно-правових засобів регулювання досить істотна” [22]. Оскільки в Україні спостерігається інша ситуація, то можемо говорити, що доцільно застосовувати саме публічно-правові засоби регулювання і не розглядати це, як державне втручання в приватноправові відносини.

Підтримуємо позицію тих науковців, які наполягають на системності правового механізму та необхідності виокремлення його тривірневої структури (де на вищому рівні знаходиться Конституція України; на другому – законодавчі акти, серед яких обов’язково повинен бути базовий закон, що містить основні та рамкові положення; на третьому – інші нормативно-правові акти). Саме така організована і взаємопов’язана сукупність правових засобів дає змогу удосконалити чинні правові акти, що регулюють питання оренди землі, з метою усунення внутрішньо-правових суперечностей і скасування положень, які гальмують розвиток приватної ініціативи в земельно-орендній сфері.

Другим основним складником комплексного механізму державного регулювання земельно-орендних відносин в Україні є *економічний*, який полягає у створенні умов для збалансованого задоволення економічних інтересів суб’єкта та об’єкта регулювання.

Аналізуючи питання регулювання земельних відносин, Л. Бойко, В. Боклаг, М. Ковальський, А. Мартин, О. Назаренко та інші обґрунтовують висновок про те, що економічне регулювання земельних відносин здійснюється економічними методами. З позиції А. Третяка та О. Дорош, економічні методи у сфері земельних відносин мають на меті “досягнення економічних цілей управління на основі реалізації вимог економічних законів”. Інструментами для цього виступають встановлення розмірів земельного та інших видів податків, регулювання нормативної ціни землі, здійснення контролю за співвідношенням пропозиції і попиту [23]. Хоча, на думку Ю. Дехтяренка, О. Драпиковського, М. Коритника та інших учених, потрібно виокремлювати такі інструменти, як платність використання та відчуження землі, обов’язковість компенсації заподіяних збитків і витрат при обмеженні прав на використання землі тощо [24].

Вважаємо, що частина економічних регуляторів управління земельними ресурсами може бути використана і під час регулювання земельно-орендних відносин. Ідеться, зокрема, про орендну плату, яка є центральним елементом економічного механізму, оскільки платність, як зазначають Ю. Прус, М. Болдуєв, О. Назаренко та інші, є сутнісною характеристикою оренди взагалі; податкові платежі; ринкову ціну землі; систему пільг; економічні санкції за порушення норм закону тощо.

Механізм економічного регулювання управління земельними ресурсами, на думку В. Боклаги, реалізується через дотримання економічних інтересів держави, землевласників та землекористувачів і формується системою заходів економічного впливу, спрямованого на реалізацію політики держави, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, установа соціально справедливих платежів за землю, економічного стимулювання за раціональне та ефективне землекористування тощо [25]. Проте, на нашу думку, крім указаних інтересів, потрібно також брати до уваги інтереси громади, на території якої орендується земля, суспільства взагалі тощо. Невраховання та неузгодження всіх (явних і прихованих) економічних інтересів, що є базою для розглядуваних відносин, призводить до загострення наявних проблем і виникнення нових. Зазначимо, що вирішення цих проблем для суб’єктів та об’єкта регулювання або не визнається

взагалі як другорядна мета їхньої взаємодії, або визнається за умови зовнішнього втручання. Окрім того, вважаємо, що, з огляду на запропонований В. Боклагом підхід до визначення механізму економічного регулювання як системи заходів економічного впливу, спрямованого на реалізацію політики держави тощо, “заходи” здійснення державного впливу мають бути віднесені не до формування механізмів, а до їх реалізації, тому що сприймаються як “практичні”. Що стосується економічних інтересів держави, землекористувачів тощо, то вони мають бути не тільки дотримані на стадії реалізації механізму економічного регулювання управління земельними ресурсами, а й визначені та збалансовані на стадії його формування.

Ще одним основним компонентом комплексного механізму державного регулювання земельно-орендних відносин є *організаційний*, теоретичні засади якого, на жаль, не були належним чином науково обгрунтованими, оскільки земельно-орендні відносини здебільшого досліджуються в контексті всіх земельних відносин, що спричиняє висвітлення лише окремих аспектів регулювання земельно-орендних відносин.

Учені, зокрема Й. Завадський, Л. Бойко, В. Калюжний та інші, вказують на важливість організаційного механізму державного регулювання чи управління, який становить послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування певного комплексу [26, 27]. Отже, кінцевим результатом функціонування такого механізму є побудова організаційної системи, яка володіє внутрішньою впорядкованістю, узгодженістю взаємодії диференційованих і автономних частин цілого, зумовлює його будову; сукупність процесів або дій, що призводять утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого.

Оскільки, як відомо, державне управління існує для того, щоб пізнавати громадські потреби й інтереси, оцінювати та структурувати їх, ставити цілі, розробляти рішення і діяти з метою їх практичного вирішення, завданнями організаційного компоненту комплексного механізму державного регулювання земельно-орендних відносин є:

- узгодження приватних та публічних інтересів, що досягається шляхом чіткого визначення складу, функцій суб'єкта регулювання та відповідності останніх об'єкту регулювання, чіткого визначення процедури участі в земельно-орендних відносинах;

- надання необхідних консультацій та інформації (наприклад, щодо обгрунтованого визначення терміну оренди землі, розміру орендної плати, ефективного й раціонального використання землі);

- розроблення стратегій, програм, прогнозів і планів розвитку земельних та земельно-орендних відносин;

- організація громадського обговорення програм, стратегій та інших документів щодо державної земельної політики та моніторингу їхнього виконання тощо.

Отже, ґрунтуючись на загальній концепції державного управління стосовно класифікації методів державного впливу, у межах державного регулювання земельно-орендних відносин виділяємо правовий, економічний та організаційний методи, які є базою під час методології добору механізмів такого регулювання. Саме комплексне використання останніх дасть змогу забезпечити дієвий й результативний управлінський вплив держави на земельно-орендні відносини і полегшить аналіз

сучасного стану функціонування правового, організаційного й економічного механізмів з метою їхнього вдосконалення, що стане предметом подальших досліджень.

Література

1. Антонова Н. Б. Теория и методология государственного управления [Текст] : кур. лекц. / Н. Б. Антонова [и др.]. — 3-е изд., доп. — Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. — С. 35.
2. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. — К. : НАДУ, 2010. — С. 329.
3. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами [Електронний ресурс] : наук.-дослід. робот. / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. — К. : НАДУ при Президентові України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. — 41 с. — Режим доступу : <http://www.nar-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
4. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я [Текст] : [монографія] / Р. Р. Ларіна [и др.] ; Донецька держ. академія управління, Донецький національний медичний ун-т ім. М. Горького. — Донецьк : Вебер (Донецька філія), 2008. — С. 50—51.
5. Коротич О. Б. Механізми державного управління: проблеми теорії та практики побудови / О. Б. Коротич // Вісник НАДУ [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 79—84.
6. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. М. Гриньова, М. М. Новікова ; Харківський національний економічний ун-т. — Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2007. — 736 с.
7. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій [Текст] : [монографія] / В. Є. Воротін. — К. : УАДУ, 2002. — 392 с.
8. Мельниченко О. А. Підвищення рівня та якості життя населення: механізм державного регулювання [Текст] : [монографія] / О. А. Мельниченко. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. — С. 36—39.
9. Бойко Л. М. Регулювання земельних відносин у сільському господарстві [Текст] : монографія / Л. М. Бойко. — К. : ННЦ “Ін-т аграр. Економіки”, 2011. — С. 81.
10. Болдуєв М. В. Державне регулювання земельних відносин / М. В. Болдуєв // Державне будівництво [Електронний ресурс]. — 2007. — № 1. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/2/03.pdf>.
11. Євграфов О. Є. Теоретичні аспекти державного регулювання земельних ресурсів в Україні / О. Є. Євграфов // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (23). — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. — С. 75—83.
12. Державне регулювання земельних відносин в Україні [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Шарий Григорій Іванович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х. : [б. в.], 2010. — 20 с.
13. Дехтяренко Ю. Регулювання земельних відносин у місті [Текст] / Ю. Дехтяренко [та ін.]. — К. : Основи, 1997. — 139 с.

14. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами [Текст] : навч. посіб. для підгот. фахівців із спец. “Землепорядкування та кадастр” в аграрних вищ. навч. закл. I – IV рівнів акредитації / А. М. Третяк, О. С. Дорош. — К. : ТОВ “ЦЗРУ”, 2006. — 462 с.

15. Горлачук В. В. Управління земельними ресурсами [Текст] : навч. посіб. для студ. і викл. вищ. навч. закл. III – IV рівнів акредитації / В. В. Горлачук [и др.] ; ред. В. Г. В’юн ; Миколаївський держ. гуманітарний ун-т ім. Петра Могили комплексу “Кієво-Могилянська академія”. — Миколаїв : Видавництво МДГУ ім. Петра Могили комплексу “Кієво-Могилянська академія”, 2002. — 316 с.

16. Гацуляк Г. Д. Окремі питання теорії управління земельними ресурсами / Г. Д. Гацуляк, О. Я. Микула // Проблеми реформування земельних відносин в умовах західного регіону України [Текст] : вісн. Львівського державного аграрного університету. — 1997. — № 1. — С. 111—114.

17. Енциклопедичний словник з державного управління ... — С. 651.

18. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики / Н. В. Мирна // Державне будівництво [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2010. — № 1. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2010.../09.pdf>.

19. Кравчук М. В. Теорія держави і права (опорні конспекти) [Текст] : навч. посіб. / авт.-упоряд. М. В. Кравчук ; Тернопільська академія народного господарства. — К. : Атіка, 2003. — С. 229—232.

20. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. Т. 5 : П – С / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Вид-во “Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана, 2003. — С. 40.

21. Сидор В. Публічно-правові та приватноправові засади в земельному законодавстві України / В. Сидор // Право України [Текст]. — 2011. — № 7. — С. 197—202.

22. Там само... — С. 200.

23. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами... — С. 85—92.

24. Трансформація економічного механізму земельних відносин [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Коритник Михайло Володимирович ; Білоцерк. нац. аграр. ун-т. — Біла Церква : [б. в.], 2010. — 20 с.

25. Боклаг В. А. Економічний механізм регулювання земельних відносин в аграрній сфері / В. А. Боклаг // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : матер. десят. міжнар. наук. конгр. (26 березня 2010 р., м. Харків) / ред. : В. В. Говоруха [та ін.]. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. — С. 202, 203.

26. Бойко Л. М. Регулювання земельних відносин у сільському господарстві... — С. 84, 85.

27. Енциклопедичний словник з державного управління... — С. 422, 423.

A. Pomaza-Ponomarenko

METHODS OF STATE REGULATION OF LAND-LEASE RELATIONS

The existing and basic methods of state regulation of land-lease relations are studied and identified, the optimal combination of the application of these methods

that underlie the formation of the complex mechanisms of state regulation of these relations is defined. Prospects of their application are presented.

Key words: land-lease relationship, the mechanism of state regulation, legal method, organizational method, economic approach.

УДК 352.07:336.221(477)

Т. Молодченко

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Проведено порівняльний аналіз формування доходної частини місцевих бюджетів України та країн із розвинутою економікою. Надано пропозиції щодо вдосконалення організаційного механізму оподаткування нерухомості в Україні. Наведено розрахунок податкової бази для податку на нерухомість.

Ключові слова: місцеві бюджети, податкова система, оцінка нерухомості, податкова база, податок на нерухомість.

Після набуття Україною статусу незалежності почався процес становлення в державі інституту місцевого самоврядування, процес розмежування функцій та завдань публічної влади по вертикалі між її центральним, регіональним і місцевим рівнями. Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивої фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав, що пов'язано з радикальною зміною концепції державної влади, відмовою від її радянської моделі та переходом до організації влади на основі поділу її на законодавчу, виконавчу і судову.

Трансформаційні процеси, що на сьогодні відбуваються в економіці України знують мірою впливають на проблему взаємодії бюджетів різних рівнів. Це обумовлено тим фактом, що міжбюджетні відносини безпосередньо стосуються фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, в розрізі делегованих їм державою повноважень, а саме надання соціальних гарантій населенню і стимулювання фінансово-економічної діяльності підприємств на певній території.

Мета статті – проведення аналізу формування доходної частини місцевих бюджетів розвинених країн світу та надання практичних порад щодо впровадження організаційного механізму оподаткування нерухомості в Україні.

Актуалізація досліджень із питань реформування податкової системи України, їх широке обговорення вітчизняними науковцями, представниками публічного сектора, громадськістю зумовили прагматичну спрямованість більшості наукових розробок, їх орієнтацію на визначення доцільності окремих податків, величини прийнятих ставок, напрямків удосконалення механізму нарахування і адміністрування податків, можливостей визначення податкової бази, а також прогнозування наслідків реформування податкової системи. Цій проблематиці присвячено наукові праці М. Азарова, С. Білої, А. Соколовської, однак відкритим залишається питання зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом реформування податкової системи та її фіскальної децентралізації.

Формування місцевих фінансів, як і всієї фінансової системи України, відбувається в умовах жорсткої фінансової кризи. Це гальмує процес становлення основ фінансової автономії місцевих органів влади.

На сьогодні саме процес прискореного формування місцевих фінансів має стати серйозним фактором стабілізації ситуації в країні. Він дозволить залучити активність та енергію багатьох тисяч територіальних громад, які з прохачів грошей

перетворюються на суб'єкти, що заробляють ці гроші. Територіальні громади в розвинутих країнах, спираючись на власні фінанси, є вмонтованим стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації в державі. На жаль, практика України вже виявила численні конфлікти між державою і керівниками органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері. Це є наслідком того, що більшість проблем місцевих фінансів, як і місцевого самоврядування загалом, залишаються неврегульованими в праві.

Законодавче визначення місцевого бюджету вперше введено Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. [1]. Так, бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. До речі, це єдине законодавче визначення місцевого бюджету.

В роботі основну увагу присвячено формуванню доходів місцевих бюджетів саме завдяки податковим надходженням, що є одним із складових елементів податкової системи країни.

Податкова система країни є складною системою з багаторівневою структурою, до складу якої входять елементи, які об'єднуються у підсистеми, що, своєю чергою вступають у взаємодію як певні цілісності, а саме податкові відносини, нормативно-правові акти, що регулюють ці відносини, конкретні форми оподаткування, фіскальні установи, що здійснюють стягнення податків і контроль за їх сплатою [2].

Згідно із Конституцією України, для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідне його матеріальне та фінансове забезпечення, основу якого становлять місцевий бюджет та майно об'єктів комунальної форми власності, які перебувають у розпорядженні органів влади, а також земельні та природні ресурси [3].

Проте сучасна модель бюджетних відносин в Україні характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів, асиметрією між зобов'язаннями та доходами органів місцевого самоврядування, складністю та неефективністю механізмів бюджетних трансфертів та відсутністю системи дієвих стимулів нарощування доходів у регіонах. Видатки місцевого самоврядування в Україні становлять 13,5% валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), тоді як середній показник у Європейському Союзі (далі – ЄС) становить 24%. Для прикладу, у Данії він становить 54,6%, Швеції – 44,3%, Ірландії – 40,1%, Латвії – 25,8%, Польщі – 22,2% [4]. Це свідчить, що розподіл фінансових ресурсів в Україні відбувається здебільшого централізовано через державний бюджет, тоді як практика економічно розвинутих країн тягнє до передання повноважень на місцевий рівень. Доходи ж місцевих бюджетів в Україні взагалі становлять лише 7,4% ВВП при тому, що в Україні через Зведений бюджет перерозподіляється майже 48% ВВП (з урахуванням державних позабюджетних фондів).

На нашу думку, саме недосконалість системи місцевих податків і зборів є основним стримуючим фактором ефективного сталого розвитку регіонів, бо фінансове забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, в розрізі делегованих їм державою повноважень, є передумовою надання соціальних гарантій населенню і стимулювання фінансово-економічної діяльності підприємств на певній території.

Згідно із вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування, частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування має надходити у формі місцевих

податків і зборів, наведена частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування у формі місцевих податків і зборів у країнах із ринкової економікою.

На сьогодні місцеві податки та збори в Україні формують до 2% дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як в ЄС їх доля сягає 30% (переважно завдяки податку на нерухомість). Плата за землю, яка могла б стати твердим підґрунтям фінансової стійкості органів місцевого самоврядування, на сьогодні становить лише до 10 % доходів місцевих бюджетів, і до запровадження та становлення ринку землі не має перспектив до значного зростання.

З огляду на вищезазначене, особливого значення набуває зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, що стане реальним джерелом добробуту територіальної громади та основою виконання органами влади своїх повноважень, відігравати системоутворюючу роль у підвищенні дієвості місцевого самоврядування.

Розглянемо особливості податкових систем місцевих органів влади у розвинутих країнах світу. Таким чином, у Великій Британії, згідно із Законом 1987 р. про фінансування органів місцевого самоврядування (Local Government Finance Act 1987), система фінансування місцевих рад (муніципалітетів) базується на чотирьох джерелах, а саме: податку на господарську діяльність (non-domestic rate или business rate); муніципальних податках (council tax); урядових дотаціях; продажах, внесках та зборах. Основними із яких є (приблизно 75% надходжень) податок на об'єкти господарської діяльності та муніципальний податок.

Муніципальний податок на території великої Британії впроваджено у 1993 р. Цей податок сплачується щомісячно, виходячи з ринкової вартості нерухомості яка знаходиться у власності або в оренді у платника податку. Розмір податку залежить від категорії нерухомості і прямо пропорційний її вартості.

Таким чином, проаналізувавши податкову систему місцевих органів влади у Великій Британії, можна зробити висновок, що 75% надходжень у місцеві бюджети забезпечують податки на нерухоме майно.

Канада як і США має децентралізовану трирівневу податкову систему, яка складається з федеральних податків, податків провінцій та місцевих податків. Федеральні забезпечують 48%, податки провінцій – 38, а місцеві податки 20% доходів. Усі рівні податкової системи взаємопов'язані та мають комплексне спрямування.

Основним місцевим податком є податок на нерухому власність (real estate tax), який сплачується власниками нерухомості і становить відсоток від її вартості, що встановлений муніципалітетом.

У Франції місцеві податки включають в себе земельний податок на забудовані ділянки, земельний податок на незабудовані ділянки, податок на житло, професійний податок.

Земельний податок на забудовані ділянки стягується у розмірі 50% кадастрової вартості землі, де є будинки, споруди, резервуари тощо. Від цього податку звільняється державна власність, земля яка використовується для сільськогосподарського вжитку. Земельний податок на незабудовані ділянки стягується у розмірі 80% кадастрової орендної вартості ділянки, до яких належать поля, луки, ліси, болота, ділянки під забудову тощо. Податок на житло стягується з власників і орендарів житла, а його розмір залежить від якості житла, насамперед місцезнаходження.

Проаналізувавши податкові системи місцевих органів влади найбільш розвинених країн світу, можна зазначити, що найбільшу питому вагу у доходній частині місцевих бюджетів займає податок на нерухоме майно, що є передумовою належного фінансування суспільних послуг місцевої влади.

Податковий кодекс України [5] передбачає місцевий податок на нерухомість, платниками якого стануть фізичні та юридичні особи – власники нерухомості. Однак як базу оподаткування передбачається використовувати площу нерухомості, а не її вартість, що не відповідає принципу соціальної справедливості, тому що нерухомість навіть у межах одного міста, ідентична за площею, може бути різної якості та суттєво відрізнятися за вартістю.

Ми вважаємо, що для цілей оподаткування нерухомості доцільно визначити ринкову вартість нерухомих об'єктів, тому що вона визначається, виходячи з варіанта як найкращого використання нерухомості, це найбільш вірогідна ціна, за яку даний об'єкт може бути відчужений на відкритому ринку в умовах конкуренції, коли сторони операції діють розумно, маючи в своєму розпорядженні всю інформацію, а на величині ціни угоди не відбиваються надзвичайні обставини.

Організація масової оцінки житлової нерухомості забезпечує встановлення її оподаткованої вартості, яка максимально наближена до категорії “ринкова вартість” нерухомості й створює основу для реалізації ефективної фіскальної політики. Проведення великомасштабної оцінки нерухомості на основі ринкової методології дозволить зняти існуючу “деформацію” оподаткованих вартісних характеристик об'єктів нерухомості, обчислених на базі їхньої “інвентаризаційної” вартості, забезпечити рівні та вигідні умови оподаткування для всіх власників нерухомості.

Можна виділити три основних види моделей масової оцінки, кожний з яких має свою специфіку.

Адитивна модель є такою (формула 1) [6]:

$$V = A_0 + A_1 X_1 + \dots + A_n X_n, \quad (1)$$

де: $(X_1 \dots X_n)$ – характеристики об'єкта нерухомості;

A_i – чисельні коефіцієнти при змінних характеристиках об'єкта, що показують внесок відповідних характеристик у вартість.

Мультиплікативна модель є такою (формула 2) [7]:

$$V = B_0 \cdot Y_1^{B_1} \cdot \dots \cdot Y_n^{B_n}, \quad (2)$$

де: $(Y_1 \dots Y_n)$ – характеристики об'єкта нерухомості;

B_i – вага змінних характеристик об'єкта.

Гібридна модель [8] є комбінацією двох перерахованих вище видів, наприклад (формула 3):

$$V = Z_1^{B_1} \cdot \dots \cdot Z_n^{B_n} \cdot (A_0 + A_1 Z_{n+1} + \dots + A_m Z_m), \quad (3)$$

де: $(Z_1 \dots Z_n)$ – характеристики об'єкта нерухомості;

A - B_i – вага і коефіцієнти при змінних характеристик об'єкта.

Вибір того чи іншого виду моделі визначається з погляду найбільш адекватного відображення реального ринку.

Показник вартості об'єкта нерухомості формується під впливом не одного, а декількох різних факторів-аргументів, причому кожній його величині може відповідати декілька значень результативного показника (функції). Усі фактори, від яких залежить вартість об'єкта нерухомості, діють у комплексі, взаємозалежно,

кожний з них окремо не має вирішального впливу на досліджувану ознаку, однак їхній спільний вплив досить відчутний.

На нашу думку, істотний вплив на ціну продажу (y) мають такі фактори:

- x_1 – район, у якому розташований об'єкт оцінки (1 – центр; 2 – наближені до центру; 3 – віддалені від центру; 4 – окраїна);
- x_2 – якість квартири (поліпшеного планування – 1; повногабаритні квартири – 2; середньогабаритні – 3; малогабаритні – 4);
- x_3 – ступінь зносу на момент оцінки вартості, %;
- x_4 – коефіцієнт співвідношення житлової і загальної площі;
- x_5 – відстань до найближчої зупинки транспорту, м;
- x_6 – загальна площа квартири, m^2 ;
- x_7 – матеріал несучих стін (закодована якісними змінними: цегла – 1, збірний бетон та залізобетон – 2);
- x_8 – висота поверху, м;
- x_9 – поверх, на якому розташована оцінювана квартира;
- x_{10} – кількість поверхів у будинку, на якому знаходиться оцінювана квартира;
- x_{11} – площа кухні, кв. м;
- x_{12} – відстань до найближчого торгового центру, м;
- x_{13} – кількість кімнат у квартирі.

Вирішення завдання багатофакторного регресійного аналізу здійснювали за допомогою пакету прикладних програм StatGraphics Plus v5.0.1. Enterprise. Для проведення багатофакторної регресійної моделі були відібрані фактори $x_1, x_5, x_6, x_7, x_{13}$.

Вихідними даними слугують відомості, що характеризують житлову нерухомість і публікуються в періодичних виданнях оголошень про продаж квартир у різних районах м. Харкова.

У результаті статистичного аналізу виявлено, що найбільш адекватною моделлю є загальна модель (формула 4):

$$Y = -2797,49 + 4893,7 x_7 - 2,36647 x_5 + 368,906 x_6 - 4243,94 x - 1630,3 x_{13}. \quad (4)$$

Ця модель пояснює 84,86% дисперсії залежної змінної Ціна. Також високий коефіцієнт детермінації, скоригований з урахуванням ступенів свободи (adjusted R-squared). F – критерій Фішера склав 379,00. З довірчої імовірністю у 99% вдалося отримати рівняння, що описує взаємозв'язок між залежною змінною і дванадцятьма незалежними змінними, включаючи місце розташування. Значення коефіцієнта множинної кореляції, близьке до одиниці, свідчить про високу кореляційну залежність змінної Ціна від незалежних змінних. Характер розміщення точок на кореляційних полях підтверджує наявність тісного лінійного зв'язку між ознаками (рис. 1).

Проведений аналіз дозволяє встановити закономірності зміни результативного показника, залежно від поведінки різних факторів, визначити їхній позитивний і негативний вплив на величину результативного показника, дослідити причини їхньої зміни, виявити, які з них можна вважати основними, а які другорядними.

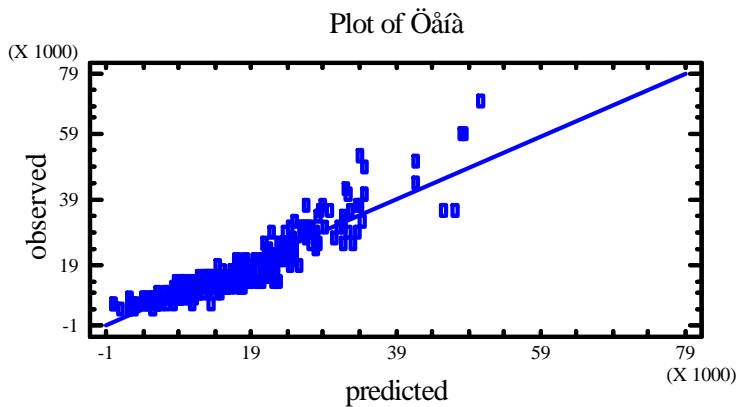


Рис. 1. Порівняння фактичних і прогнозних даних

Таким чином, з огляду на досвід закордонних країн і наукові погляди на оподаткування нерухомості, виділений ідеальний тип податку на нерухомість для України з характерними рисами [9]:

1. Нерухоме майно повинне щорічно оцінюватися перед оподаткуванням на безперервній основі або його вартість повинна щорічно коригуватися для того, щоб податкова база була прозорою, відповідала економічним реаліям, а урядові органи й платники податку могли враховувати в плануванні своєї діяльності зазначену оцінку.

2. Механізми оцінки нерухомості й ставки оподаткування повинні бути економічно розумними й справедливими.

3. Система майнової оцінки повинна бути зрозумілою для платника податків і відображати платоспроможність власника об'єкта нерухомості. Використання ринкової вартості при масовій оцінці нерухомості відповідає даній вимозі.

В роботі пропонується об'єктом оподаткування для житлового фонду визначити надлишок житлової площі, що перебуває у власності громадянина, визначений з урахуванням загальної житлової площі житлового будинку (будинків), квартири (квартир), а також інших приміщень та споруд, які можуть бути віднесені до житлового фонду. Загальний надлишок житлової площі розраховується як різниця між загальною житловою площею житлового будинку (будинків), квартири (квартир), а також інших приміщень та споруд, які можуть бути віднесені до житлового фонду, та неоподатковуваним мінімумом житлової площі.

Запропонований неоподатковуваний мінімум житлової площі – 18 кв. м на одного громадянина.

Розрахунок площі оподаткування на 1 власника житла подано у формулі 5:

$$S_0 = \left(\frac{S_{ж}}{N} \right) - S_{\min} , \quad (5)$$

де: S_0 – площа оподаткування, кв. м;

N – кількість власників житла;

$S_{ж}$ – площа житлова, кв. м;

S_{\min} – неоподатковуваний мінімум житлової площі, кв. м.

Для ефективного й справедливого функціонування податку на нерухомість обов'язковим є створення єдиної системи державної реєстрації майнових прав за земельні ділянки та іншу нерухомість.

Враховуючи відсутність єдиної геоінформаційної системи щодо нерухомого майна, можна розглядати лише гіпотетичний варіант розрахунку надходжень до місцевого бюджету від запропонованого податку.

Пільги надаються як по категоріях платників, так і по типах нерухомості, що забезпечить більшу стабільність місцевої оподаткованої бази, однак ускладнить процедуру адміністрування податку.

Чисельність окремих категорій громадян – пільговиків станом на 1 січня 2009 р. отримана із листів головного управління праці та соціального захисту населення м. Харкова № 578/11-22 від 27.01.2009 р. та № 527/12-22 від 26.01.2009 р.

Таким чином, враховуючи загальну кількість мешканців м. Харкова – 1435841,0 осіб, ми пропонуємо надати 100% пільг 24,8% громадян.

Для того, щоб попередити ухилення від сплати податків, а також спекулювання з нерухомістю, пропонується не звільняти від оподаткування пільговиків, які займаються підприємницькою діяльністю або володіють нерухомістю.

Підставою для нарахування податку на нерухомість повинні бути дані Єдиного кадастру нерухомого майна. За їх відсутності, для демонстрації ефективності впровадження нового податку на нерухомість, був проведений розрахунок надходжень до доходної частини бюджету на основі даних, отриманих виходячи з аналізу житлового фонду м. Харкова, середньої його вартості, з урахуванням кількості громадян-пільговиків.

Доходи міського бюджету Харкова на 2009 р., по даним Міськвиконкому на 30% складаються з трансфертів з державного бюджету, що наявно демонструє його залежність і обґрунтовує необхідність в наданні більшої самостійності місцевому самоврядуванню.

Таблиця 1

Розрахунок бази оподаткування житлової площі та надходжень до доходної частини бюджету м. Харкова на 2009 р.

№ з/п	Показники	Одиниці виміру	Результат
1	2	3	4
1	Середня чисельність постійного населення м. Харкова	осіб	1435841,0
2	Чисельність окремих категорій громадян пільговиків	осіб	355424,0
3	Середній показник житлової площі	кв. м	22
4	Неоподатковуваний мінімум житлової площі	кв. м	18
5	Середня вартість 1 кв. м житлової площі станом на 01.03.2009 р.	грн	6058,66
6	Середня база оподаткування всього	кв. м	4321668
7	Середня база оподаткування всього	грн	26183517045
8	Податковий платіж на 1 особу при ставці 1% (за рік / за квартал)	грн	242,35
			60,09

Закінчення табл. 1

1	2	3	4
9	Податковий платіж на 1 особу при ставці 3% (за рік / за квартал)	грн	727,04 / 181,76
10	Податковий платіж на 1 особу при ставці 5% (за рік / за квартал)	грн	1211,73 / 302,94
11	Надходження до бюджету міста при ставці податку 1%	грн	261835170,4
12	Надходження до бюджету міста при ставці податку 3%	грн	785505511,3

* за даними на січень – лютий 2009 р. [10];

** чисельність станом на 1 січня 2009 р. з листів головного управління праці та соціального захисту населення № 578/11-22 від 27.01.2009 р. та №527/12-22 від 26.01.2009 р.;

*** за даними довідника [11].

Таким чином, у 2009 р. податкові надходження до бюджету м. Харкова тільки від оподаткування житлової площі могли б скласти 785505511,3 (при середній ставці 3% оподаткування надлишкової житлової площі), а це становить 33% від податкових надходжень загалом. Такий розрахунок виявляє усі резерви оподаткування нерухомості і демонструє його здатність звільнити місцевий бюджет від залежності з трансфертів з держбюджету (рис. 2).

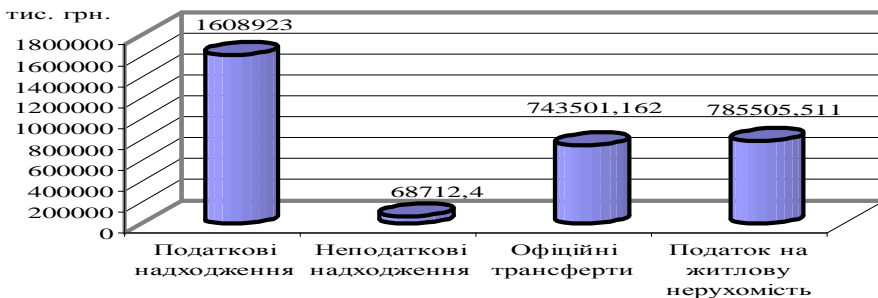


Рис. 2. Порівняння надходжень від податку на нерухоме майно з іншими статтями доходів бюджету м. Харкова на 2009 р.

Податок на нерухомість стане вагомим стимулом розвитку місцевого самоуправління, зміцнить міський бюджет, дозволить направити кошти, отримані після його утримання на реалізацію міських програм, соціальних проектів, сформує зацікавленість юридичних та фізичних осіб у добровільному фінансуванні місцевих доходів, яке безпосередньо відобразатиметься на отримуваних ними суспільних послугах.

Висновки

Практика показує, що наша держава ще не навчилася робити перетворення, які вимагають тривалої технічної підготовки, розрахунків можливих наслідків, ретельного планування і дотримання планів. Можна також припустити, що введення нового податкового тягаря буде сприйнято громадянами вкрай негативно. Для того, щоб запобігти цій проблемі, авторитетним політикам, економістам, юристам необхідно проводити цілеспрямовану тривалу роз'яснювальну роботу з населенням

через засоби масової інформації. Особиста зацікавленість юридичних та фізичних осіб у “фінансуванні” місцевого бюджету стане сприятливим середовищем для введення цього податку. Тільки при послідовному проведенні законодавчих, економічних і соціальних реформ запропонована система оподаткування нерухомості може бути успішно застосована в Україні.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
2. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення [Текст] / Соколовська А. М. — К. : Знання-Прес, 2004. — С. 15.
3. Конституція України [Текст]. — К. : Вікар, 1996. — 64 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку [Текст] : аналіт. доп. — К. : НІСД, 2009. — 62 с.
5. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.
6. Организация оценки и налогообложения недвижимости [Текст] : в 2 т. Т. 2 / под общ. Дж. К. Эккерта. — М. : Стар Интер, 1997. — С. 41, 42.
7. Там само.
8. Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua>.
9. Организация оценки и налогообложения недвижимости... — С. 41, 42.
10. Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua>.
11. Харьков инвестиционный [Текст] : справ. пособ. / под общ. ред. А. В. Моченкова. — Х. : Контраст, 2006. — 160 с.

T. Molodchenko

DECENTRALIZATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF TAX REFORM IN UKRAINE

The comparative analysis of the local budgets revenues formation for the Ukraine and countries with developed economy is conducted. The proposals how to improve organizational mechanism for the real estate taxation in Ukraine are given. The calculation of tax base for real estate tax is suggested.

Key words: local budgets, tax system, assessment of real property, real estate tax.

УДК 35.08(477)

І. Гусак

ШЛЯХ ДО ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Розглянуто стан, перспективи і сфери розвитку професійної діяльності кадрів на державній службі в Україні. Запропоновано активізувати дослідження щодо шляху до підвищення ефективності діяльності державних органів, державної служби і кожного державного службовця зокрема.

Ключові слова: влада, державна служба, державне управління, суспільна (державна) політика, набір кадрів, кадрове забезпечення, уряд.

Державне управління, механізмом якого є державна служба, може забезпечити покладені на нього функції та обов'язки, якщо у державному апараті зосередяться й активно розвиватимуться елітні інтелектуальні та моральні сили народу, коли повною мірою здійснюватиметься кадрова політика, “розрахована на тривалий період лінії розвитку людських ресурсів, удосконалення кадрів, визначену перспективу економічного, політичного і культурного розвитку суспільства” [1].

Кадрова політика має на меті сприяти всебічному розвитку особисті, раціональному формуванню і використанню людських ресурсів, створенню надійного кадрового потенціалу [2].

Особливістю сучасного етапу є те, що в апараті відбулися суттєві кадрові зміни, проведено удосконалення структур органів державної влади, намітилися певні тенденції до омолодження персоналу, змінюються його основні завдання і функціональні обов'язки. Серед пріоритетних завдань: посилення прозорості органів державної влади; детінізація національної економіки, забезпечення її конкурентоспроможності; підвищення ефективності діяльності народногосподарського комплексу країни загалом і кожної галузі зокрема; прискорення розвитку підприємництва, малого та середнього бізнесу; розширення внутрішнього ринку, ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів; залучення інвестицій, інноваційного розвитку [3].

Мета статті – є розгляд питань щодо певних ознак професіоналізму державних службовців та підвищення результативності їхньої діяльності.

Кожен керівник державного органу для забезпечення ефективної роботи своєї установи прагне укомплектувати її тямущими, кваліфікованими, старанними працівниками-професіоналами.

Проте практика свідчить, що до державних органів все більше приходять молодь із відповідною освітою, прагненням зробити кар'єру на державній службі, але без певного досвіду роботи.

У зв'язку із загальними для Європи проблемами старіння населення, падіння темпів природного приросту такий підхід відповідає європейським напрямам щодо поліпшення якості й продуктивності праці, формування раціональної системи оплати праці та соціальних гарантій, що стимулюють працівників, заохочення інвестицій у людський капітал. Особлива увага звертається на розвиток ринку послуг, створення добре оплачуваних робочих місць у сфері освіти, соціальної системи [4].

Зважаючи на це, якість людського капіталу, людських ресурсів, їхнього професіоналізму виходить на перший план, що відповідає вимогам і потребам ринку праці. “Необхідно встановити відповідну заробітну плату і забезпечити певні пільги,

щоб заохотити компетентних працівників: чим ефективніша їхня робота, тим більше ними цікавляться конкуренти” [5].

За своєю соціальною роллю управлінці, державні службовці визначають параметри економічної й соціальної конструкції країни та наповнюють її конкретним змістом, тобто “визначають особливе місце у життєдіяльності суспільства” [6], тож держава має робити все для того, щоб їхні знання, вміння, досвід слугували розвитку країни і суспільства.

Професіоналами державної служби ми називаємо людей, які мають ґрунтовну фахову, наукову підготовку, є найкращими майстрами своєї справи, мають високі моральні чесноти.

Сучасна наука акмеологія, що вивчає закономірності й механізми досягнення вершин у розвитку людини і спільноти людей та умови їх досягнення, вважає професіоналом людину, “яка засвоїла ціннісні орієнтації у професії, виконує професійну діяльність на рівні вимог професії” [7].

Нині в Україні чимало робиться, щоб професіоналів державної служби ставало дедалі більше, кількість їх все більше зростала, щоб людина, перебуваючи на державній службі, охоплювалася всіма циклами професійного життя. Нововведення були внесені в новий Закон України “Про державну службу”, де державна служба вимагає більш удосконаленої майстерності, професіоналів, людей, які прагнуть зробити життя суспільства кращим.

Значення професіоналізму в державній службі “зростає у зв’язку з процесом реформування державної служби, а також виділенням особливої різновидності такої відповідності знань, умінь та навичок службовців до вимог відповідних посад державної служби” [8].

Так, професіоналізм державного службовця – це ґрунтовна професійна підготовка до справи, якою займається у державному органі, безперервне удосконалення, підвищення кваліфікації, самоаналіз і самоконтроль, планування часу, особиста ефективність, володіння інноваційними, фінансованими питаннями, вміння управляти персоналом і бути часткою персоналу, визначати поточні й стратегічні цілі та шляхи їх досягнення, але головним є спрямованість особистої роботи і своїх підлеглих на забезпечення виконання поставлених завдань, ефективності, результативності діяльності на сьогодні, завтра і в майбутньому. Європейські фахівці у сфері ділового адміністрування та зокрема визначають цю спрямованість як результативність: “стань “результатоголіком”, а не “трудоголіком” [9].

Характерні ознаки професіоналізму охарактеризовані в табл. 1.

Таблиця 1

Характерні ознаки професіоналізму державних службовців

Нематеріальні активи державних службовців	Характеристика ознак професіоналізму державних службовців
1	2
Знання	<ul style="list-style-type: none"> – Конституція України, державної політики, законодавчо-нормативної бази у сфері державного управління, державної служби, управління людськими ресурсами; – компетентність у предметі, справі, якою займаєшся в державному органі; – права, історії, економіки, фінансів, психології, прогнозування, стратегічного планування, логістики; – людських ресурсів, персоналу державного органу, менеджменту, звичаїв, моралі, менталітету країни; – рідної, іноземної мов, літератури, культури, мистецтва

Закінчення табл. 1

1	2
Уміння	<ul style="list-style-type: none"> – визначити перспективні, стратегічні цілі, добиватися їх реалізації, приймати виважені обґрунтування рішення; – організувати, згуртувати працівників на вирішення завдань, визначених державою, керівництвом; – планувати день, тиждень, квартал, рік, декілька років; – аналізувати наявні проблеми в економічній, соціальній сфері, державному будівництві, здійсненні регіональної політики, вносити обґрунтовані пропозиції щодо їх вирішення з урахуванням досвіду інших країн; – виділяти головні, стратегічні завдання, забезпечувати їх виконання; – створювати доброзичливий моральний клімат у колективі, державному органі, установі, вирішувати проблеми, конфлікти на початковій стадії, не доводячи їх до збурень; – оновлювати свої знання, систематично підвищувати кваліфікацію; – спілкуватися з колегами, представниками засобів масової інформації, відвідувачами; – використовувати сучасні інформаційні технології; – володіти рідною, іноземною мовами, грамотно, чітко, лаконічно
Етика	Чесність, порядність, справедливість, об'єктивність, поміркованість, толерантність, відповідальність за справу, якій служиш, сміливість, воля, оптимізм, гідність, мужність, самоповага
Мораль	Не боятися змін у роботі, зміни посади, професійних занять, місця проживання

Найвища фахова майстерність посадовців, службових осіб, формальних і неформальних лідерів полягає у розумінні того, що навколо тебе люди, у створенні сприятливого морального клімату, щоб державні службовці цінувалися, заохочувалися, одержували радість від життя, роботи, спілкування, щоб працівники справлялися з покладеними на них обов'язками, просувалися по службі, щоб завдання, визначені державному органу відповідно до компетенції, рішення вищих органів, посадових осіб, доручення і розпорядження керівників виконувалися вчасно, якісно та в повному обсязі, щоб державний механізм працював без збоїв.

На жаль, багато випадків, коли некомпетентність поєднується з різкістю, грубістю, коли на перше місце ставляться не службові обов'язки, а вирішення особистих питань, виявляються недисциплінованість, халатність, байдужість, коли слово і діло не співпадають.

Все це на перший план ще і ще раз висуває питання про підвищення ефективності державної служби, професіоналізму її працівників. Зазначимо, що до державної служби належать різні люди. Чимало з них – це професіонали своєї справи, що вболівають за неї, головним орієнтиром своєї діяльності вважають результативність, спрямування її на піднесення ділянок державного будівництва, якими займаються. Більшість – це люди, що сумлінно і добросовісно виконують свої службові обов'язки, але є й просто “спалювачі часу”, “відбували”.

Щоб професіоналів, відданих своїй справі працівників ставало більше, свою роль мають відіграти оцінки виконання державними службовцями своїх обов'язків, атестації. Так державні органи позбавлятися б посередностей, формувалися б команди професіоналів, які розвивали б свої здібності та обдарування.

Потрібно відзначити, що майбутніх державних службовців було б доцільно починати добирати ще з шкільної лави. Такий досвід є в країнах Азії – Кореї, Японії. Таких дітей відрізняє те, що вони є неформальними лідерами, мають добрі комунікативні та аналітичні здібності, можуть прогнозувати результати дій. “Управлінська еліта” передбачає ранню діагностику у дітей організаторських здібностей, своєчасне включення їх в різні види організаторської діяльності [10].

Для підвищення конкурентоспроможності державної служби ще треба багато чого зробити. Зарплата держслужбовця не дозволяє на сьогодні без кредиту придбати житло, вивчити дітей, відпочити разом з родиною, зробити операцію тощо. Зокрема, тепер лише небагатьом сегментам державної служби можна розраховувати на поліпшення житлових умов. Зрозуміло, що це позначатиметься на ефективності професіоналізму, роботі працівників. Отже, держава має вишукувати фінансові ресурси для надання безвідсоткового кредиту державним службовцям для житлового будівництва або придбання квартир, застосування інших форм. Головне – дбати про людей, шукати резерви.

Висновки

На сьогодні реалізація Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012 – 2016 рр. (поки що це проект), ставить перед собою вирішення головної проблеми, а саме: діюча система державного управління та її підсистеми, зокрема державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, певною мірою не спроможні забезпечувати ефективне управління людськими ресурсами щодо добору персоналу на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, оцінювання за результатами діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, класифікації посад, що спричиняє недостатню професійність кадрів та низьку якість надання державних послуг громадянам.

Метою зазначеної програми є удосконалення системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та адаптація її до стандартів Європейського Союзу. Основними пріоритетними напрямками реалізації Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012 – 2016 рр. є:

- удосконалення прийняття на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, а також її проходження;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- посилення спроможності органів виконавчої влади до оптимізації процесів управління людськими ресурсами;
- розвиток системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з використанням кращих міжнародних практик;
- впровадження технологій електронного урядування у сфері державної служби.

Очікуваними результатами є:

- удосконалення системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, ліквідація її неефективних елементів;
- професіоналізація державної служби та підвищення загального рівня кваліфікації працівників;

– підвищення авторитету праці державних службовців, маючи на меті створення достатніх умов для добору кваліфікованого персоналу на конкурсних засадах, просування по службі, справедливої оцінки їх діяльності тощо;

– удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

– розвиток системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з використанням кращих міжнародних практик, успішність адміністративної реформи;

– зростання долі інформаційних технологій в системі державної служби, створення єдиного інформаційного простору, який забезпечує швидкий доступ громадян до державних послуг та ефективну комунікацію органів державної влади.

Завдання державних органів полягає у забезпеченні належного контролю за її реалізацією, вжитті необхідних заходів, створенні у кожному державному органі атури високоєфективної творчої роботи, пошануванні й гідній оцінці, стимулюванні високопрофесійного виконання службових обов'язків державними службовцями.

Література

1. Щекин Г. Социальная теория и кадровая политика [Текст] : монографія / Г. Щекин. — К. : МАУП, 2000. — 576 с.

2. Атаманчук Г. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст] : монографія / Г. Атаманчук. — М. : Изд-во РАГС, 2002. — 272 с.

3. Про затвердження Основних напрямів урядової політики в економічній та соціальній сфері на 2006 – 2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 42 від 20.01.2006 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2006. — № 15 – 16. — 26 січ.

4. Где бы ни работать... : Анализ ситуации на европейском рынке труда // Заграница [Текст]. — 2005. — № 38.

5. Ру Д. Управління [Текст] / Ру Д., Сулье Д. ; пер. з фр. — К. : Основи, 1995. — 442 с.

6. Атаманчук Г. Управление – фактор развития [Текст] / Г. Атаманчук. — М. : Экономика, 2002. — 567 с.

7. Акмеология [Текст] : учебник / общ. ред. А. А. Деркача. — М. : Экономика, 2002. — 567 с.

8. Лазар О. Державна служба в Україні [Текст] : навч. посіб. (публічна служба) / О. Лазар, О. Лазар. — К. : Дакор КНТ, 2007. — 472 с.

9. Пирсон Б. Магистр делового администрирования [Текст] : кратк. кур. / Б. Пирсон, Н. Томас ; пер. с англ. — М. : Альпина Паблишер, 2002. — 306 с.

10. Полякова А. Підготовка управлінської еліти в умовах шкільного навчання / А. Полякова // Українська еліта та її роль в державотворенні [Текст] : зб. наук. пр. НАДУ. — К. : [б. в.], 2000. — С. 57—62.

I. Husak

THE WAY TO PROFESSIONALISM IN THE PUBLIC SERVICE OF UKRAINE

The state, prospects and areas of professional development of personnel in the public service of Ukraine are considered. It is also suggested to activate the research

concerning the way to improve the performance of state authorities, public service and every public servant in particular.

Key words: authority, public service, public administration, public (government) policy, recruitment, staffing, government.

УДК 35.076(477)

О. Домбровська

ДО ПИТАННЯ ПРО СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Розкрито основні етапи становлення та розвитку державної служби в системі державного управління. Визначено перспективи розвитку законодавства та проаналізовано основні проблеми у цій сфері, що потребують свого вирішення.

Ключові слова: державне управління, державна служба, державно-службові відносини, виконавча влада.

Розвиток України на шляху до побудови розвинутої правової держави, утвердження верховенства права, всебічне та повне забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина неможливі без ефективного, організованого та професійного функціонування інституту державної служби, яким практично забезпечується виконання функцій держави в громадянському суспільстві.

Демократичні перетворення в Україні після проголошення незалежності не могли супроводжуватись без запровадження характерного сучасній цивілізованій державі, відповідальної перед людиною, інституту професійного виконання завдань та функцій держави (державна служба).

Доцільно згадати, що за часів СРСР в Україні не було самостійної державно-правової організації, а державний апарат був складовою партійного керівництва. Діяльність державного апарату спрямовувалася партійними організаціями, а правової регламентації цієї діяльності не було. Не було навіть визначення державної служби та правової основи її функціонування, і службовці органів влади, підприємств, установ, організацій розглядалися працівниками на умовах трудового договору з державою.

Відсутність будь-якого попереднього досвіду правового регулювання обумовила чималі юридично-технічні труднощі у справі створення Україною власного законодавства про державну службу, становлення якого відбувається і до цього часу.

Проблемою розвитку державної служби у системі державного управління займалися такі видатні вчені, як В. Авер'янов, В. Афанасьєв, К. Бельський, Ю. Битяк, М. Іншин, А. Костюков, Г. Леліков, В. Манохин, В. Малиновський, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, В. Опришко, Ю. Старілов, Ц. Ямпольская, А. Усольцев. Водночас низка базових питань щодо поняття державної служби, специфіки її проходження набувають додаткової актуальності та недослідженості у зв'язку із прийняттям нового Закону України “Про державну службу”.

Державна служба є одним із головних інститутів державної влади. Тому знання принципів формування і функціонування державної служби, особливостей її організації, механізмів залучення на державну службу кращих представників суспільства, засобів створення нової державно-управлінської еліти є актуальними і необхідними. Тому метою цієї статті є розкриття перспектив розвитку державної служби в контексті становлення сучасної системи державного управління України.

Очевидно, що особливістю сучасного трансформаційного періоду в державному управлінні є перехідний стан державної служби. Ця проблема привертає увагу не тільки науковців, а і політиків та практиків державного управління, оскільки склалося об'єктивне протиріччя між тими вимогами до державної служби, які висувають сучасні суспільні процеси (соціально-політична, економічна, духовна реальність), та існуючим, багато в чому деформованим за радянські часи, стилем мислення державного службовця та формами здійснення ними службової діяльності. Проте саме державні службовці відповідальні за формування напрямів і практичне втілення реформ в Україні, що вимагає зміни самої філософії державної служби та світогляду державних службовців [1].

Невід'ємною складовою державної служби як правового інституту є службова кар'єра, яка не тільки характеризує її як особливий вид діяльності людини, але й, власне, забезпечує її динамічну та мотиваційну сутність. З'ясування поняття, особливостей та правового регулювання службової кар'єри є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців у галузі як публічної служби, так і її окремих структурних елементів, зокрема і службової кар'єри. Аналіз історичного аспекту науково-теоретичної думки щодо інституту державної служби та її структурних елементів дає підстави виокремити такі періоди її становлення та розвитку:

1. Дореволюційний період (кінець XVII – початок XX ст.).
2. Радянський період (20 – 90-і рр. XX ст.).
3. Період незалежності України (90-і рр. XX ст. – теперішній час) [2].

Зародження державної служби можна спостерігати у найдавніших державних утвореннях на території України. Протягом своєї історії український народ створив кілька великих державних об'єднань, які були визнані у тогочасному світі. Це – середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX – XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII – XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII – XVIII ст.), Українська Народна Республіка і Українська Держава (1917 – 1920 рр.).

Особливе місце в історії державотворення України належить Українській козацькій республіці. Українська козацька держава була першою демократичною республікою тогочасного світу. Хоча вона мала мілітаристський характер з огляду на війни (в які її постійно втягували), в її державному устрої поєднувалися і монархічні, і демократичні елементи. Вона мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій, інститут державної влади, на чолі з гетьманом, який обирався на козацькій раді; поділ на судову та виконавчу владу; генеральну (козацьку) старшину; фінансову систему, військо, міжнародне визнання. Виконавча влада на Січі належала кошовому отаману, який зосереджував у своїх руках вищу адміністративну, військову і судову владу. Кошовий отаман був найголовнішим у складі військової старшини, яка вела документацію, забезпечувала охорону кордонів, організацію війська, чинила суд, вела фінансові книги тощо. Вищою серед адміністративних була посада військового (генерального) писаря, яку за свідченнями істориків, можна порівняти із посадою генерального секретаря в західних урядах. Писар видав усіма писемними справами запорізького війська, вів облік реєстрових (привілейованих) козаків, виступав посередником під час угод між козаками та іншими державами чи високопосадовцями.

Як видно з викладеного, а також ґрунтуючись на результатах наукових досліджень з історії державної служби, вітчизняна державна служба має глибокі

коріння і в тому чи іншому вигляді існувала впродовж усього розвитку державних утворень, які мали місце бути на території сучасної України.

Однак, на думку науковців і дослідників, як окремих інститут держави, державна служба в її нинішньому розумінні з'явилася у 1918 р. – за часів Гетьманату П. Скоропадського. Як і на сьогодні, її характерними ознаками на той час були наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців із уповноваженнями цих посадових осіб на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету. Гетьман П. Скоропадський вважав одним із головних своїх завдань створення професійної державної служби і зосереджував на цьому напрямку значні зусилля.

Декларована П. Скоропадським ідея сильної влади заради політичних і соціальних реформ містилась у затверджених ним 29 квітня 1918 р. Законах про тимчасовий державний устрій України.

За часів гетьманату важливим було питання організації проходження державної служби. Систематизація та впорядкованість інституту державної служби України відбулися саме в цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою й пенсійним забезпеченням. Нинішня традиція прийняття присяги державних службовців також має своє історичне підґрунтя. Державні службовці того часу складали урочисту обітницю, яка була затверджена окремою Постановою Ради міністрів “Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі” від 30.05.1918 р.

Суспільно-політичні, правові та економічні зміни, які відбувалися на території України в радянський період розвитку, торкнулися різних галузей суспільного та державного життя. У період розвитку та становлення СРСР найважливішим знаряддям будівництва комунізму став радянський державний апарат. У процесі розвитку соціалістичного суспільства виникала все більша кількість питань навколо побудови та удосконалення діяльності державного апарату. Але регулювання державно-службових відносин здійснювалося в основному не на основі норм законодавства, а в порядку, що визначався органами комуністичної партії Радянського Союзу. Так, в програмі КПРС були визначені напрямки діяльності державних службовців, їхні права та обов'язки [3].

Розвиток наукової думки щодо державної служби та її чинників у радянський період зумовив: по-перше, визнання державної служби правовим інститутом адміністративного права з одночасною нормативною регламентацією значної частини його чинників нормами трудового права; по-друге, створення першооснови науково-теоретичної бази щодо поняття “посадова особа”; по-третє, визнання державної служби як особливого виду діяльності особи, пов'язаної з державним органом та здійсненням особливих державно-владних повноважень; по-четверте, створення теоретико-правових засад щодо такої категорії, як “службова кар'єра”. Водночас доцільно зазначити, що сам термін “службова кар'єра” як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі не використовується, а формування його першооснов полягає у нормативній і науковій легітимізації таких важливих чинників цієї категорії, як: державна служба і державний службовець; державна посада і посадова особа; принципи державної служби і державно-службові відносини; проходження державної служби і службова діяльність [4].

З часу проголошення незалежності в 1991 р. Україна отримала в спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головним завданням якої було управління економікою за допомогою розповсюдження рішень комуністичної партії

стосовно виробництва та розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії. Саме за таких складних умов Україна розпочала створення власної системи державної служби. Україна стала першою з країн колишнього Радянського Союзу, яка в 1993 р. прийняла Закон “Про державну службу”, яким було встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. І хоча цей закон був далеким від досконалості, основне його значення проявилось в самому факті інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте як на час проголошення незалежності України, так і на сьогодні залишається надто проблемним розділення приватних і публічних інтересів, відділення влади від бізнесу, а політичної діяльності від державної служби.

У ст. 3 Закону України “Про державну службу” [5] вперше були сформульовані принципи державної служби, які визначаються Конституцією України, іншими законодавчими та нормативними актами й реалізуються через практичну професійну діяльність державних службовців.

Обов’язки державних службовців визначаються ст. 10 Закону України “Про державну службу” і полягають, насамперед, у дотриманні Конституції України, підтримці конституційного ладу і законів України, а також сумлінному і творчому виконанні обов’язків, повазі до особистості громадян, дотриманні службової етики, збереженні службової таємниці тощо.

Визначені згадуваним законом (ст. 11) права державних службовців можна поділити на ті, що: забезпечують його правовий захист і розуміння ним посадового статусу; сприяють виконанню службових обов’язків; посилюють посадову активність державних службовців, реалізацію його конституційних прав, свобод і соціальних гарантій.

У розвиток основних положень аналізованого закону у 1994 – 1996 рр. виходить у світ низка указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, якими було створено умови для розбудови сучасної державної служби України: утворено спеціально уповноважений орган із питань державної служби (Головдержслужбу України), унормовано ключові питання її функціонування – визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання тощо.

Прийняття зазначених документів дало змогу вперше в історії української державності юридично визначити роль і місце державних службовців, межі їх повноважень, права та обов’язки, економічні та соціальні гарантії.

У 1995 р. було засновано Українську Академію державного управління при Президентові України, що визначається провідним навчальним закладом системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців країни. Далі утворюються 4 регіональні інститути цієї академії в Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові, 23 вищих навчальних заклади, що ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями “державне управління” та “державна служба”, функціонують 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. З метою ефективного виконання завдань з реалізації державної політики у сфері державної служби на регіональному рівні у 2004 р. утворено систему територіальних управлінь

Головдержслужби України (на сьогодні Національне агентство України з питань державної служби).

Таким чином, одночасно зі становленням державності в Україні відбувався і процес становлення державної служби. З цього часу кадрові проблеми державних органів влади починають вирішуватись не за партійно-номенклатурним принципом, а на засадах демократії. Для забезпечення альтернативності при формуванні інститутів влади поступово впроваджується процедура виборності, конкурсу з урахуванням професіоналізму, відданості державній справі. З проголошенням незалежності України розпочався період легітимного існування інституту державної служби України.

Водночас наявність на сучасному етапі значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства України про державну службу є завершеним. Йдеться не лише про внесення низки базових змін у чинне законодавство, а й про прийняття нових законів, які б враховували всі недоліки попередніх і відповідали тим сучасним вимогам, які висувуються як до державної служби загалом, так і до окремих категорій державних службовців. Тому важливим стало прийняття нової редакції Закону України “Про державну службу” [6].

У порівнянні із Законом України “Про державну службу” в редакції від 16.12.1993 р., яка діє на сьогодні, структура нового Закону України “Про державну службу” значно розгалуженіша та більш деталізована. У новій редакції нормативного акту чітко окреслені сфери державної служби, встановлені критерії до посад державної служби. Також розмежовано сфери застосування принципів та норм публічного та приватного права для регулювання відносин у державній службі. Розмежовано політичні посади і посади державної служби для забезпечення політичної нейтральності державних службовців. Особа, яка вступає на державну службу, зобов’язана припинити членство в політичній партії.

Вступ на державну службу був і залишається на конкурсній основі. Термін подання документів для участі у конкурсі не може становити менше 20 та більше 30-ти календарних днів із дня опублікування оголошення про проведення конкурсу. Рішення про призначення на посаду державної служби приймається не пізніше 30-ти календарних днів після оприлюднення інформації про його переможця, після проведення спеціальної перевірки керівником державної служби в органі державної влади за результатами конкурсу.

Керівником державної служби в органі державної влади законопроектм визначено керівника апарату, а там, де відсутня така посада – керівника цього органу влади.

Умови проходження служби фактично не змінилися, але якщо в чинному законі є 15 рангів державних службовців, то в новій редакції їх уже 9.

Також введено поняття “ротація державного службовця” – періодичне переміщення державного службовця з однієї посади державної служби на іншу посаду державної служби в межах однієї категорії посад, з метою ефективного використання потенціалу державних службовців із урахуванням потреб держави, створення необхідних умов для їх службового та професійного росту, забезпечення рівних можливостей для просування по службі та закріплення державних службовців на службі, а також для зниження ризику корупції.

Питанню щодо припинення державної служби відведено цілий розділ, у якому постатейно розписано можливі підстави для припинення державної служби та

розмір виплати вихідної допомоги залежно від стажу роботи особи, яка звільняється. Також визначено, що треба розуміти під “дисциплінарним проступком”, за який державного службовця може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Що стосується соціальних гарантій, то і в чинному законі вони виписані, але через недостатнє фінансування не завжди повністю виконується.

Закон України “Про державну службу” гарантує мінімальний розмір посадового окладу на рівні двох розмірів мінімальної заробітної плати. Наприклад, для кожної підгрупи посад державної служби різниця між максимальним і мінімальним розмірами посадових окладів має становити 30%. Розмір посадового окладу державного службовця має переглядатися щорічно до 15 квітня суб’єктом призначення за підсумками оцінювання результатів роботи. Відповідно до Прикінцевих та Перехідних положень Закону України “Про державну службу” протягом 2011 – 2015 рр. має бути упорядковано умови оплати праці державних службовців.

Закон України “Про державну службу” встановлює додаткові гарантії, що забезпечать підвищення соціального та матеріального статусу державних службовців. Окрім цього, новаціями закону, порівняно з чинним законом, є: скасування неефективних інститутів кадрового резерву та атестації державних службовців, запровадження інституту дисциплінарної відповідальності, створення додаткових механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі та правового захисту державних службовців від незаконних дій їх керівників, створення апеляційних механізмів для оскарження рішень щодо призначень, звільнень державних службовців, застосування дисциплінарних стягнень, висновків за підсумками оцінювання результатів службової діяльності.

На нашу думку, новий Закон України “Про державну службу” забезпечить нову якість державного управління.

Висновки

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що на сучасному етапі основним завданням для України є, ґрунтуючись на власному історичному досвіді з урахуванням кращих європейських та світових традицій у галузі державного управління, створення власної моделі державної служби, яка б, насамперед, повною мірою задовольняла потреби суспільства щодо якісного надання державних послуг, чітко виконувала державні функції та змогла забезпечити успішний розвиток українського суспільства.

Література

1. Сergygin S. M. Передумови прийняття Закону України “Про державну службу” / С. М. Сergygin // Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку [Текст] : зб. текст. виступ. на наук.-практ. конф. (18 листопада 2008 р., м. Київ) / за заг. ред. А. Вишневського ; Головне управління державної служби України. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. — С. 111—114.

2. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар’єра в адміністративній науці Радянського періоду (20 – 60-х рр. XX ст.) / Л. Р. Біла-Тіунова // Митна справа [Текст]. — 2010. — № 1 (67). — С. 61—67.

3. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР [Текст] / І. М. Пахомов. — К. : Київський університет, 1971. — С. 45.

4. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в адміністративній науці Радянського періоду (20 – 60-х рр. XX ст.)... — С. 66.

5. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

6. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. [не набрав чинності] // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 4. — Ст. 115.

O. Dombrovska

**TO THE QUESTION OF FORMATION AND DEVELOPMENT
OF PUBLIC SERVICE IN THE SYTEM
OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE**

The basic stages of formation and development of public service in the system of public administration are revealed, the perspectives of legislation development are determined and the main problems in this area, requiring a solution are analyzed.

Key words: public administration, public service, public and service relations, executive power.

УДК 316.343.658:65.011.1

**О. Кузьмін,
Т. Кирилич**

ПРОБЛЕМИ ЗАЙНЯТОСТІ ТА ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ ДЛЯ МАЛИХ ПРОМИСЛОВИХ ПІДПРИЄМСТВ НА ОПТОВИХ РИНКАХ

Обґрунтовано необхідність фахового підходу до створення робочого місця на малих промислових підприємствах оптових ринків. Проаналізовано проблеми, з якими зіштовхується працівник відділу кадрів цих підприємств, та представлено шляхи їх вирішення. Вивчено основний мотиваційний фактор – заробітну плату – для управлінця малого підприємства на оптовому ринку у різних географічних регіонах України.

Ключові слова: оптовий ринок, заробітна плата, управлінський персонал, мале підприємство, робоче місце, зайнятість, праця.

Оптові ринки є потужним осередком для створення робочих місць, оскільки там функціонує багато малих підприємств. Успішне управління такими об'єктами вимагає особливих знань, вмінь та навичок. Проблематика цієї статті пов'язана із основними факторами пошуку, підбору та навчання управлінського персоналу для малих промислових підприємств на оптових ринках, а також із диференціацією фінансової мотивації працівників у різних регіонах України.

Проблемам зайнятості приділяли увагу значна кількість авторів, як вітчизняних, так і зарубіжних, як класиків економічної теорії, так і сучасних науковців. Серед закордонних вчених, які присвятили свої праці зайнятості та підбору управлінського персоналу М. Рейнольдс [1], Т. Робертс [2] та інші. Тему зайнятості та функціонування ринку праці висвітлювали багато українських економістів, зокрема: В. Галушко, І. Міщенко [3], О. Євсеєнко [4], О. Таршина [5], В. Покришук, В. Ковальський, О. Пазюк [6] та інші.

Особливої уваги заслуговують монографії К. Исакова [7] та А. Кашепова, С. Сулакшина, А. Малчинова [8]. У праці першого автора розкрита суть поняття зайнятості як економічної категорії; розглянуті методологія аналізу і прогнозу ринку праці, подана характеристика формування трудового потенціалу країни, методи і показники оцінки зайнятості і безробіття. Викладається детальна концепція професійної освіти в Киргизстані. Велика увага приділяється оптимізації політики зайнятості і регулювання ринку праці. Спільна монографія трьох російських авторів А. Кашепова, С. Сулакшина та А. Малчинова висвітлює результати дослідження із актуальних проблем ринку праці в Російській Федерації. Оцінена ефективність використовуваних інструментів державної політики зайнятості, запропоновані управлінські рішення по зниженню рівня безробіття і підвищенню ефективності діяльності органів державного управління у сфері праці і зайнятості.

Тема зайнятості підкріплена законодавчою базою України, а саме Кодексом законів про працю України, який визначає правові засади і гарантії здійснення громадянами України права до продуктивної і творчої праці. Він окреслює основні трудові права працівників, їх рівність, регулює трудові відносини, гарантує забезпечення права громадян на працю, обґрунтовує поняття та особливості

функціонування колективного та трудового договору, визначає норми робочого часу, його тривалість, встановлює тривалість відпочинку, відпусток тощо. Кодекс визначає норми праці, рівень оплати праці, встановлює гарантії та компенсації за різних обставин, обумовлює нормативи охорони праці, висвітлює особливості праці жінок та молоді, визначає роль профспілок та формує участь працівників в управлінні підприємством, регулює та контролює додержання законодавства про працю.

Однак тематики підбору та навчання управлінського персоналу для оптових ринків стосується незначна кількість публікацій.

Основною метою статті є висвітлення проблематики підбору управлінського персоналу для малих промислових підприємств на оптових ринках та шляхів її вирішення. До ключових цілей потрібно віднести порівняння рівня заробітної плати у містах України в динаміці, де функціонують або будуть збудовані оптові ринки, що дасть змогу об'єктивно порівнювати рівень оплати праці на аналогічних об'єктах у різних регіонах.

Зайнятість є однією із ключових проблем економіки. Ринок праці щороку насичується новими потенційними працівниками вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ). На сьогодні важливим є не лише фахові знання у певній галузі, але й вміння їх застосувати на практиці, а також відповідне поєднання особистісних характеристик людини та вмінь і навичок у певній галузі.

Особливої уваги у сфері зайнятості та створення нових робочих місць заслуговують оптові ринки. Саме вони відіграють важливу роль на сучасному етапі розвитку економіки України, адже сприяють позитивній динаміці зайнятості та зменшенню безробіття. Інфраструктура оптових ринків обумовлює функціонування на їх території значної кількості малих промислових підприємств. Вони відіграють вагомую роль у цій структурі та є базовими елементами для створення конкурентоздатного об'єкта торгівлі та потенційно привабливого робочого місця. Цілодобова робота оптових ринків вимагає створення щораз більшої кількості робочих місць для дотримання законодавства про умови праці [9]. Таким чином, малим підприємствам необхідно набирати персонал хоча б на дві зміни.

За статистичними даними по Львівській області на малих та середніх підприємствах працевлаштовано біля 20% усього працездатного населення. У цифровому вираженні у малому бізнесі Львівської області представлено 260 тис. осіб, із них найманих 124,4 тис. це дані 2010 р. Проблемним питанням працівників малого бізнесу є рівень оплати праці. Найманий працівник, зайнятий у малому бізнесі по Львівській області у 2010 р. отримував 1028 грн, тоді як середній рівень зарплати по м. Львову становив 2096 грн, що вдвічі перевищує попередній показник [10].

В сучасних умовах оптові ринки відіграють важливу роль як кардинально нові об'єкти постачання продукції до кінцевого покупця. Такі ринки ліквідують прогалини великих посередницьких компаній і створюють новий формат торгівлі. Оптові ринки є центрами торгівлі, не лише місцем зустрічі покупця та продавця, але осередком для створення нових робочих місць та покращення ситуації на ринку зайнятості країни.

Для кожного працівника важливим аргументом у виборі роботи є рівень заробітної плати. Тому проаналізуємо середній рівень зарплати в Україні та окремих її містах. Для аналізу та порівняння оберемо міста України, в яких уже функціонують або планують збудувати оптові ринки. У табл. 1 представлено

градацію статистичних даних рівня зарплат відповідно до регіону України у порядку спадання [11, 12 – 16]. Як видно із рис. 1 величина середньомісячної зарплати найвища спостерігається у м. Києві, Донецьк посідає друге місце, у Запоріжжі та Львові зафіксовано близькі за значенням показники середньомісячної зарплати, як і в Харкові та Одесі. У Чернівцях та Херсоні спостерігається найнижчий рівень середньомісячної зарплати одного штатного працівника у порівнянні з іншими представленими містами.

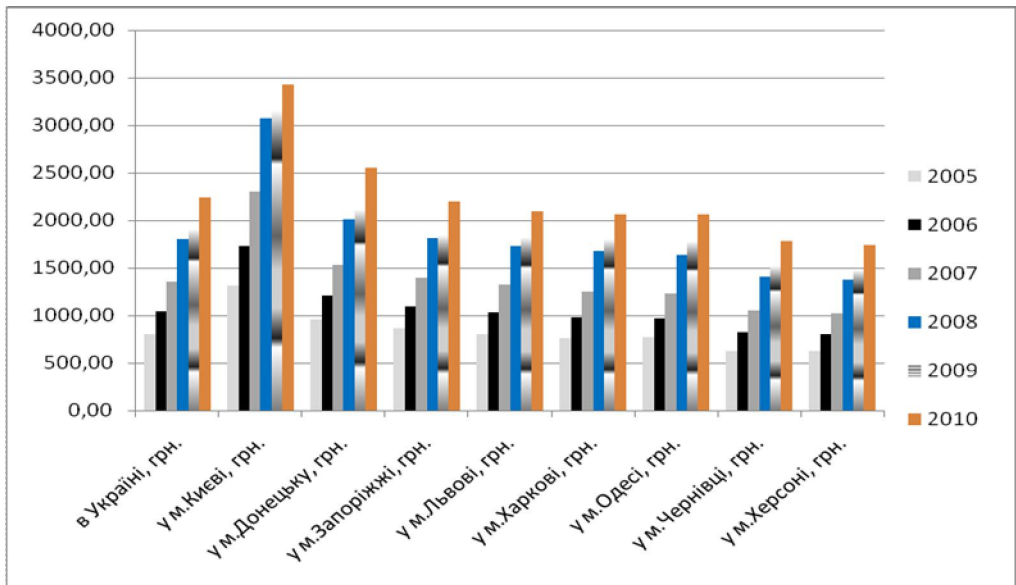


Рис. 1. Графічна інтерпретація середньомісячної зарплати одного штатного працівника в Україні та окремих її містах у 2005 – 2010 рр.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця середньомісячної зарплати в Україні у загальному та окремих її містах у 2005 – 2010 рр.

Роки	Середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника								
	В Україні, грн	У м. Києві, грн	У м. Донецьку, грн	У м. Запоріжжі, грн	У м. Львові, грн	У м. Харкові, грн	У м. Одесі, грн	У м. Чернівці, грн	У м. Херсоні, грн
2005	806,19	1314	962,29	861,88	802	759,79	768,8	622,06	625,7
2006	1041,47	1729,11	1204,5	1093,04	1035	975,09	967,86	818,89	800,46
2007	1351,14	2300	1535	1394,08	1324	1251,83	1227,33	1052	1019,25
2008	1806,33	3074	2015	1814,58	1734	1680,25	1635,75	1408,83	1378,33
2009	1905,87	3161	2116	1848,42	1824	1807	1785,58	1523,25	1485,25
2010	2239,18	3431	2549	2193,58	2096	2062,17	2057,83	1777,58	1736,67

Економіка будь-якої держави розвивається циклічно. Як видно із табл. 2, до 2008 р. спостерігався значний темп росту зарплати. Після кризової ситуації 2008 р. відзначається тенденція до зниження росту середньомісячної зарплати. На це вказує ланцюговий темп росту цієї величини за 2009 р. у порівнянні із 2008 р. – лише

105,51% по Україні загалом. У 2010 році ситуація покращилася, і цей показник становив 117,49%, натомість у 2006 р. цей показник становив 129,18%. У 2006 р. базовий темп росту найвищим спостерігався у Києві та Чернівцях, 131,59% та 131,64% відповідно, що є вищим, ніж по Україні загалом. У 2007 р. нарощувалася позитивна динаміка: по Україні базовий темп росту середньомісячної зарплати становив 167,6%, лише в Києві цей показник перевищив середній по Україні і набув величини 175,04%. У 2008 р. базовий темп росту середньомісячної зарплати по Україні перетнув значення 224,06%, лише по м. Києву його величина була вищою та становила 233,94%. Ретроспектива 2009 р. вказує на те, що базовий темп росту зарплати по Україні становив 236,4%, тоді як фактичне значення збільшилося вдвічі. Ланцюговий темп росту становив 105,51%. Цього року скоротилося суттєве випередження м. Києва у співвідношенні зарплати до середньої по Україні, базовий темп росту становив лише 240,56%, тоді як ланцюговий 102,83%. На передові позиції вийшли такі міста, як Харків, Чернівці та Херсон, базовий темп росту середньомісячної зарплати в яких набув значень 237,83%, 244,87% та 237,37% відповідно. Ланцюговий темп росту у цих містах також перевищив значення цього показника по Україні і становив у Харкові 107,54%, у Чернівцях 108,12% та в Херсоні 107,76%. Останній із проаналізованих періодів – 2010 р. характеризувався збільшенням величини базового темпу росту як по Україні (277,75%), так і по обраних містах. За цього лише у м. Херсоні цей показник перевищив середній по Україні і становив 285,76%. Така ситуація вказує на те, що зростає привабливість цього регіону. Ланцюговий темп росту зарплати по Україні в 2010 році становив 117,49%, цю величину перевищили лише два регіони – м. Донецьк (120,46%) та м. Запоріжжя (118,67%). Порівнюючи динаміку зарплати, спостерігається тенденція до збереження нерівномірності середньомісячної зарплати одного штатного працівника: як у 2005 р. середня зарплата киянина вдвічі перевищувала зарплату херсонця, так і у 2010 р. збігся цей переки.

Таблиця 2

Базовий та ланцюговий темпи росту середньомісячної зарплати в Україні та окремих її містах за 2005 – 2010 рр.

Роки	Середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника								
	В Україні, грн	У м. Києві, грн	У м. Донецьку, грн	У м. Запоріжжі, грн	У м. Львові, грн	У м. Харкові, грн	У м. Одесі, грн	У м. Чернівці, грн	У м. Херсоні, грн
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2005	806,19	1314	962,29	861,88	802	759,79	768,8	622,06	625,7
2006	1041,47	1729,11	1204,5	1093,04	1035	975,09	967,86	818,89	800,46
Базовий темп росту 2006/2005, %	129,18	131,59	125,17	126,82	129,05	128,34	125,89	131,64	127,93
2007	1351,14	2300	1535	1394,08	1324	1251,83	1227,33	1052	1019,25
Базовий темп росту 2007/2005, %	167,60	175,04	159,52	161,75	165,09	164,76	159,64	169,12	162,90
Ланцюговий темп росту 2007/2006, %	129,73	133,02	127,44	127,54	127,92	128,38	126,81	128,47	127,33
2008	1806,33	3074	2015	1814,58	1734	1680,25	1635,75	1408,83	1378,33

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Базовий темп росту 2008/2005, %	224,06	233,94	209,40	210,54	216,21	221,15	212,77	226,48	220,29
Ланцюговий темп росту 2008/2007, %	133,69	133,65	131,27	130,16	130,97	134,22	133,28	133,92	135,23
2009	1905,87	3161	2116	1848,42	1824	1807	1785,58	1523,25	1485,25
Базовий темп росту 2009/2005, %	236,40	240,56	219,89	214,46	227,43	237,83	232,26	244,87	237,37
Ланцюговий темп росту 2009/2008, %	105,51	102,83	105,01	101,86	105,19	107,54	109,16	108,12	107,76
2010	2239,18	3431	2549	2193,58	2096	2062,17	2057,83	1777,58	1736,67
Базовий темп росту 2010/2005, %	277,75	261,11	264,89	254,51	261,35	271,41	267,67	277,56	285,76
Ланцюговий темп росту 2010/2009, %	117,49	108,54	120,46	118,67	114,91	114,12	115,25	116,93	116,70

Таким чином, наведені розрахунки свідчать про нерівномірність росту зарплати у різні періоди, що обумовлено певними факторами, такими як: попит та пропозиція на ринку праці, ситуація в країні загалом, створення нових робочих місць і стан розвитку регіону, спеціалізація регіону по галузях економіки, рівень інфляції тощо.

У табл. 1 представлено статистичні дані по Україні та по окремих містах у порядку спадання. Тож, найвища зарплата спостерігається у столиці України – м. Києві, далі йдуть Донецьк, Запоріжжя, Львів, Харків, Одеса, Чернівці та Херсон. Така градація дозволяє проаналізувати дані, порівнявши їх із показником зарплати по Україні, що й виконано у табл. 3. Згідно із цими даними, лише у Києві та Донецьку середньомісячна зарплата одного штатного працівника у всі досліджувані періоди випереджає зарплату по Україні. У Запоріжжі така ситуація спостерігається не у всі періоди – лише до 2009 р., далі йде спад, на що і вказує темп приросту щодо всеукраїнського показника -3,01% у 2009 р. та -2,04% у 2010 р. У Львові цей показник варіює від -0,52% у 2005 р. до -6,39% у 2010 р. У Харкові ситуація дещо гірша: -5,76% у 2005 р. і -7,91% у 2010 р. В Одесі у 2005 році темп приросту щодо всеукраїнського показника становив -4,64% і цей показник був вищим за аналогічний у Харкові у той самий період, однак уже у 2006 р. темп приросту становив -7,07%, що є нижчим ніж аналогічний показник у Харкові за цей самий період (-6,37%). До 2010 р.у зберігалася така ж тенденція, темп приросту в м. Одесі тоді становив -8,1%. У Чернівцях та Херсоні ситуація була такою: 2005 р. темп приросту становив -22,84% та -22,39% відповідно. У 2008, 2009 та 2010 рр. ситуація зберігалася такою ж, тобто зарплата херсонця випереджала зарплату чернівчанина, лише 2006 та 2007 р. чернівчанин заробляв більше від херсонця. Отож, проаналізовані дані дозволяють зробити висновки, що регіони України розвиваються нерівномірно.

Таблиця 3

**Темпи приросту середньомісячної зарплати в окремих містах України
у порівнянні з величиною цього показника по Україні за 2005 – 2010 рр.**

Середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника	Роки					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
В Україні, грн	806,19	1041,47	1351,14	1806,33	1905,87	2239,18
У м. Києві, грн	1314,00	1729,11	2300,00	3074,00	3161,00	3431,00
Темп приросту щодо всеукраїнського показника,%	62,99	66,03	70,23	70,18	65,86	53,23
У м. Донецьку, грн	962,29	1204,50	1535,00	2015,00	2116,00	2549,00
Темп приросту щодо всеукраїнського показника,%	19,36	15,65	13,61	11,55	11,03	13,84
У м. Запоріжжі, грн	861,88	1093,04	1394,08	1814,58	1848,42	2193,58
Темп приросту щодо всеукраїнського показника,%	6,91	4,95	3,18	0,46	-3,01	-2,04
У м. Львові, грн	802,00	1035,00	1324,00	1734,00	1824,00	2096,00
Темп приросту щодо всеукраїнського показника,%	-0,52	-0,62	-2,01	-4,00	-4,30	-6,39
У м. Харкові, грн	759,79	975,09	1251,83	1680,25	1807,00	2062,17
Темп приросту щодо всеукраїнського показника,%	-5,76	-6,37	-7,35	-6,98	-5,19	-7,91
У м. Одесі, грн	768,80	967,86	1227,33	1635,75	1785,58	2057,83
Темп приросту щодо всеукраїнського показника,%	-4,64	-7,07	-9,16	-9,44	-6,31	-8,10
У м. Чернівці, грн	622,06	818,89	1052,00	1408,83	1523,25	1777,58
Темп приросту щодо всеукраїнського показника,%	-22,84	-21,37	-22,14	-22,01	-20,08	-20,61
У м. Херсоні, грн	625,70	800,46	1019,25	1378,33	1485,25	1736,67
Темп приросту щодо всеукраїнського показника,%	-22,39	-23,14	-24,56	-23,69	-22,07	-22,44

Саме показник зарплати є ключовим мотиваційним моментом для потенційного професійного шукача роботи. Тому малі промислові підприємства на оптових ринках, формуючи вимоги до управлінського персоналу, повинні враховувати цю величину і об'єктивно формувати співвідношення між знаннями, вміннями, навичками та платою за ці здібності.

Закордонний досвід менеджменту великих компаній підходить до управління кадровими ресурсами так: значну увагу приділяють навчанням та підвищенню кваліфікації управлінців, самоосвіті, ротатії працівників на різних посадах (у різних регіонах, на суміжні взаємозамінні посади). Такі заходи допомагають особистості не лише творчо розвиватися, самовдосконалюватися, але й вносять елемент позитивного стресу для подальшого росту управлінця [17].

Оптові ринки, впроваджуючи закордонний досвід, вносять ротатійні процеси у трудову діяльність співробітників. Такий захід дозволяє не лише вчасно створити позитивний стрес для працівника та уникнути "застою" у професійному зростанні, але й мотивує працівника фінансово. З проаналізованих даних можна зробити висновок, що, провадячи ротатію працівників оптових ринків із одного міста в інше, необхідно враховувати середню зарплату цього міста і розраховувати на її основі майбутню зарплату співробітника, який прибув на нове робоче місце.

Малі підприємства на оптових ринках через специфічні особливості функціонування вимагають від шукачів роботи особливих навичок та вмінь.

Розглянемо проблеми, з якими зіштовхується кадровик при підборі управлінського персоналу.

Проблеми підготовки управлінських кадрів для малих промислових підприємств на оптових ринках:

- низька якість вузькоспеціалізованої освіти;
- відсутність фахового закордонного досвіду;
- низький рівень знань іноземних мов;
- відсутність психологічної підготовки для роботи з різними категоріями людей;

- відсутність творчого підходу до роботи;
- відсутність стратегічного бачення об'єкта у далекосяжній перспективі тощо.

Вирішення цих проблем автори бачать у наступному:

- проведення вузькоспеціалізованих навчальних тренінгів;
- оплачувані курси підвищення знань з іноземних мов;
- організування тренінгів із стресостійкості та ділового спілкування;
- підбір працівників із можливістю частих закордонних відряджень для набуття зарубіжного досвіду;
- обмін інформацією та досвідом у неформальній обстановці;
- співпраця із вузькопрофільними ВНЗ у напрямку організування практики для студентів випускних курсів та подальшого їх працевлаштування.

Висновки

За умов нестабільної ситуації на ринку праці України на оптових ринках малі промислові підприємства створюють нові робочі місця, що позитивно впливає на динаміку зайнятості країни в цілому. Однак особливості функціонування таких об'єктів вимагають специфічних знань та вмінь від управлінців. Саме вирішення цих проблем дозволить малим промисловим підприємствам на оптових ринках залучати фахівців високого рівня і справедливо мотивувати їх фінансово. До основних моментів подальших досліджень слід віднести вивчення напрямів та спеціалізацій освіти у представлених містах України для забезпечення потреби у підтриманні конкурентоспроможного рівня управлінця малого промислового підприємства оптового ринку.

Література

1. M. Reynolds. The Handbook of Experiential Learning and Management Education [Text] / M. Reynolds, R. Vince. — Oxford : Oxford University Press, 2007. — P. 451.
2. T. Roberts Computer-Supported Collaborative Learning in Higher Education [Text] / T. Roberts. — S. p. : Idea Group Pub, 2004. — P. 322.
3. Галушко В. П. Сучасні методи навчання в системі підготовки керівних кадрів / В. П. Галушко, І. А. Міщенко // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу [Текст] : міжнар. зб. наук. пр. — 2009. — Вип. 1(13). — С. 17—22.
4. Євсеєнко О. Деякі аспекти статистичного аналізу зайнятості та безробіття на ринку праці України / О. Євсеєнко // Економіст [Текст]. — 2005. — № 9. — С. 37—39.
5. Таршина О. Державна політика зайнятості в зарубіжних країнах / О. Таршина // Вісник академії державного управління при Президенті України [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 467—472.

6. Покришук В. Ринок праці України: сучасні тенденції зайнятості населення / В. Покришук, В. Ковальський, О. Пазюк // Україна: аспекти праці 2007 [Текст]. — № 5. — С. 3—9.

7. Исаков К. И. Социально-экономические проблемы занятости населения в Кыргызстане [Текст] / К. И. Исаков. — Бишкек : Илим, 2003. — 174 с.

8. Кашепов А. В. Рынок труда: проблемы и решения [Текст] : монографія / А. В. Кашепов, С. С. Сулакшин, А. С. Малчинов. — М. : Научный эксперт, 2008. — 232 с.

9. Кодекс законів про працю України (Затверджується Законом № 322-VIII від 10.12.1971 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1971. — додаток до № 50. — Ст. 375.

10. Львов: проблемы и перспективы развития малого бизнеса в регионе. Зеркало недели. Украина [Электронный ресурс] : информ.-аналит. матер. — 2010. — 20 декаб. — Режим доступа : http://zn.ua/ARCHIVE/lvov_problemy_i_perspektivy_razvitiya_malogo_biznesa_v_regione_informatsionno-analiticheskie_materia-61736.html.

11. Офіційний сайт Держкомстату України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.

12. Статистичний щорічник України за 2010 рік [Текст] / Державний комітет статистики України ; за ред. О. Г. Осауленка. — К. : ТОВ “Август Трейд”, 2011. — 560 с.

13. Статистичний щорічник України за 2009 рік [Текст] / Державний комітет статистики України ; за ред. О. Г. Осауленка. — К. : Інформаційно-аналітичне агентство, 2010. — 566 с.

14. Статистичний щорічник України за 2008 рік [Текст] / Державний комітет статистики України ; за ред. О. Г. Осауленка. — К. : Консультант, 2007. — 552 с.

15. Статистичний щорічник України за 2007 рік [Текст] / Державний комітет статистики України ; за ред. О. Г. Осауленка. — К. : Консультант, 2008. — 571 с.

16. Статистичний щорічник України за 2006 рік [Текст] / Державний комітет статистики України ; за ред. О. Г. Осауленка. — К. : Консультант, 2007. — 552 с.

17. Кузьмін О. Е. Сучасний менеджмент [Текст] : навч. приклад. посіб. — Львів : Центр. Європи, 1995. — 176 с.

**О. Kuzmin,
Т. Kyrylych**

PROBLEMS OF EMPLOYMENT AND DEVELOPMENT OF MANAGING STAFF FOR SMALL INDUSTRIAL ENTERPRISES ON WHOLESALE MARKETS

The necessity of professional approach to workplace creation at small industrial enterprises which operate in wholesale markets is substantiated. The problems that occur in everyday work of human resources department of these enterprises are analysed and the methods of these problems solving are proposed. The article is devoted to the study of the salary (as the basic motivational factor) for executive manager working at wholesale market in different geographical regions of Ukraine.

Key words: wholesale market, salary, managing staff, small enterprise, workplace, employment, labour.

УДК 330. 342:351.82

Л. Шкварчук

ФОРМУВАННЯ ДОКТРИНИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ПІД ВПЛИВОМ ЕКОНОМІЧНИХ КРИЗ

Проаналізовано погляд вчених на роль держави у процесах активізації розвитку економіки. Виявлено причинно-наслідковий зв'язок між станом в економіці та формуванням напрямів в економічній науці, які зорієнтовані на активну роль держави. Показано, що в часи підйому домінують ліберальні напрями в економічній науці, а в часи криз та після них – альтернативні їм напрями економічної думки.

Ключові слова: роль держави, державне регулювання, економічна криза, економічна політика.

Період післякризового розвитку країн світу ознаменувався пошуком нових теоретичних концепцій вирішення явних та прихованих проблем суспільства. Основною вимогою до економічної науки став пошук ефективних інструментів управління та стабілізації економіки. Вирішення цього завдання ускладнюється не лише деструктивними явищами, але й відсутністю єдиного підходу до визначення оптимальних способів забезпечення економічного зростання в економічній теорії.

Розробка програм розвитку економіки потребує зміни існуючої парадигми методів управління, які насамперед ґрунтуються на переосмислені ролі та місця держави в ринковій економіці. Кризові явища в економіці суттєво змінили акценти у використанні форм управління. Свідченням цьому були програми виходу з кризи в індустріальних країнах. На перший план вийшла держава як інститут, який здатний частково взяти на себе тягар проблем щодо впорядкування процесів в економіці та забезпечення її стабільного розвитку.

Дослідження питання про доцільність, сутність та способи регулювання економіки бере свій початок ще задовго до виокремлення економічної науки в окрему галузь знань, адже, за дослідженнями Й. Шумпетера, як окрема наука економічна теорія сформувалася лише у кінці XVIII ст. [1]. Проте історія науки не є історією безперервного висування ідей і їх заперечення, а тривалим періодом постійних удосконалень, наукової і прикладної діяльності у загальноприйнятих теоретичних межах. Така закономірність переривається науковими революціями, коливаннями від однієї домінуючої ідеї до іншої без будь-яких сполучних ланок між ними. На сьогодні практично не можна назвати жодного економіста-теоретика, який оминув би дослідження проблем державного втручання в економіку. Більше того, виокремлення окремих теоретичних шкіл та течій в економічній науці найбільшою мірою ґрунтується на світогляді щодо місця та ролі держави в економіці.

Метою статті є дослідження причинно-наслідкових зв'язків між станом економіки і формуванням напрямів економічної науки, а також розробка пропозицій щодо формування концепції державного регулювання економіки України.

Панування ідей того чи іншого напрямку в економіці протягом історії розвитку суспільства відбувалося з деякими чергуваннями або періодичністю. Здійснено значну кількість спроб пояснити причини зародження та розвитку ідей того чи іншого напрямку досліджень в економічній теорії. Паралельною ланкою

досліджень економістів теоретиків є теорія ділового циклу та економічних криз. Проте, ці два напрямки досліджень мають спільну основу.

В економічній теорії початку XIX ст. переважала класична економічна ідеологія. Сформована передусім на працях А. Сміта, вона проголошувала ідею вільного ринку, позбавленого втручання держави. Ставлення представників класичної школи до необхідності державного втручання в економіку можна виразити словами М. Вернадської, палкої їх прибічниці: “Для того, щоб праця розвивалася в країні з успіхом, необхідно, щоб вона була вільною від усяких обмежень: заробітна плата, умови праці і таке інше, все це справа робітників, яким повинна бути надана повна свобода вибору і дій, і лише та країна може бути дійсно багата і той народ може благоденствувати, в якого праця розвивається, збільшується, ділиться і розподіляється відповідно до дійсних потреб – якомога більше і якомога вільніше” [2].

Проте представники класичної школи допускали деяку номінальну присутність держави у ринковому господарстві. За формулою А. Сміта, державі для досягнення правових й інституційних гарантій і визначення меж свого невтручання необхідно три “надто важливі обов’язки”, що покладаються на державу в ринковій економіці: захист суспільства від насильства й посягань з боку інших незалежних суспільств; захист кожного члена суспільства від несправедливості й утисків з боку інших членів суспільства; заснування й утримання суспільно корисних установ [3].

Наслідком такого підходу до ролі держави в економіці були крайня нерівномірність розподілу доходів, низький рівень життя населення та важкі умови праці, що призвело до виступів робітників. І хоча ці виступи ще не можна назвати кризами, проте саме вони були причиною зародження у 40-х р. XIX ст. марксизму як економічного вчення із радикальними поглядами на роль та місце держави в економіці. У цей же період починає розвиватися німецька історична школа, засновником якої вважається Ф. Ліст. У своїй праці “Національна система політичної економії” (1841 р.) вчений розробляє концепцію активної економічної ролі держави [4]. На відміну від марксистської теорії всеосяжності інструментів державного регулювання економіки, Ф. Ліст розглядає державу як найбільше господарство, яке постійно й беззаперечно впливає на решту господарств, володіє відповідними засобами, споживає їх та управляє ними. Головним інструментом регулювання економіки, на думку вченого, є протекціоністські заходи. Проте ідеї про активну участь держави залишалися лише теоретичними постулатами, а економічна політика країн на той час формувалася на основі класичного погляду на роль держави в економіці.

Світова економічна криза в 1857 р., що охопила США, Німеччину, Англію та Францію, сприяла ще більшому розвитку марксистської теорії. Саме в цей час К. Маркс пише “Критику політичної економії” (вважається першим варіантом “Капіталу”) та розробляє план економічних досліджень (“План шести книг”). Загалом же це були лише теоретичні дослідження, які на той час не набули конкретних практичних рекомендацій.

Строге дотримання підходів класичної економічної школи в урядовій політиці найбільш розвинутих на той час промислових країн світу призвело до стрімкого підйому кредитного ринку та ринку нерухомості, який завершився у 1873 р. економічною кризою, що тривала до 1878 р.

Цей період в економічній теорії характеризується зародженням і розвитком нового напрямку, який згодом отримав назву неокласичної школи. Сучасні

економісти зазвичай не виявляють великої уваги до праць останніх десятиріч XIX ст., але саме вони заклали основу усім подальшим дослідженням цього напрямку: у 1890 р. вийшло перше видання “Принципів економічної науки” А. Маршалла.

Представники неокласичної теорії пропонували модель вільного конкурентного ринку, відстоюючи ідею про те, що стихійне ринкове регулювання хоча й неідеальне, але все ж ефективніше і має більші політичні переваги, ніж будь-які форми державного втручання в економіку. Основою теоретичної бази цього напрямку є ідея про “вільний ринок”, проте все частіше починає розглядатись й альтернативний шлях розвитку реальної економіки через можливість й доцільність державного втручання. Представники цього напрямку економічної теорії виступають проти заходів держави, спрямованих на підвищення заробітної плати, на збільшення витрат на соціально-економічні потреби, пропонують зниження податку на прибуток та розширення сфери непрямих податків. В економічній політиці західних країн ідеї класичної економічної теорії були панівними аж до 30-х рр. XX ст. – до Великої депресії.

Світова економічна криза 1914 р. почалась практично одночасно в декількох країнах і призвела до краху як на товарних, так й грошових ринках. Саме після неї була реалізована спроба радикальної зміни парадигми державного регулювання – застосовано у радянській економічній політиці концепцію безмежного державного регулювання. Таким чином, була впроваджена у практику реальної економіки ідея соціалізму. Економічна політика західних країн формувалась на основі постулатів класичної економічної теорії, проте в період після I Світової війни починає розвиватися концепція планування економіки.

Криза 1929 – 1933 рр. довела хибність ідеології класичної школи в урядових політиках капіталістичних країн. Глибина кризи визначала й глибину помилковості поглядів економістів-теоретиків. Таким чином, сама практика доводила необхідність здійснення революції в економічній теорії, й, зокрема, в ідеології щодо ролі держави в економіці. Саме державі через відповідні методи та форми впливу належало подолати наслідки кризи.

В цей період зароджується й розвивається кейнсіанський напрямок в економічній теорії, який сприймався сучасниками як “революція”. Ідеї активного регулювання державою сформованої ринкової економіки уперше висунув Дж. Кейнс у праці “Загальна теорія зайнятості, проценту й грошей”, яка вийшла у 1933 р., стали стрижнем економічної політики багатьох країн середини XX ст. Значну роль у здійсненні кейнсіанської революції відіграли також праці польського вченого М. Калецьки та групи німецьких економістів, названих “німецькими кейнсіанцями”.

Впроваджена у практику в багатьох країнах світу, першою з яких стали США, концепція кейнсіанства щодо способів державного регулювання дала позитивні результати. Пізніше ці ідеї були застосовані у всіх англійських країнах (Велика Британія, Канада, Австралія), а також в ряді інших країн Західної Європи, що дозволяло їм швидко ліквідувати наслідки кризи, спричиненої війною та забезпечити найвищі темпи росту економік.

Завдяки кейнсіанству аналіз макроекономічних проблем став здійснюватися незалежно від досліджень аспектів цінності, конкуренції, поведінки споживача тощо. Головним механізмом державного регулювання економіки кейнсіанці визначали державний бюджет, називаючи його “вбудованим стабілізатором”, який покликаний автоматично реагувати на циклічні коливання та пом’якшувати їх. До

вбудованих стабілізаторів вони відносять прибутковий податок, виплати із соціального страхування, допомогу із безробіття. Кейнсіанці вводять у економічну теорію поняття “компенсуючі контрзаходи”, до яких відносять регулювання інвестицій шляхом зміни позичкового проценту та маневрування державними витратами.

Післявоєнна економічна політика більшості країн світу реалізувалась на твердженні про активну роль держави у відбудові економіки: в західних економіках панували ідеї кейнсіанства, а у країнах так званого соціалістичного табору – соціалістична теорія виключної ролі держави із необмеженою владою та набором інструментів регулювання. Активне державне регулювання економічних процесів стало основою для зародження концепції змішаної економіки. На думку авторів цієї концепції, Е. Хансена та Д. Кларка, держава повинна здійснювати свою діяльність насамперед у тих галузях економіки, які мають низьку прибутковість. Державні інвестиції необхідно здійснювати у використанні природних ресурсів, розвиток освіти, охорони здоров'я, дослідження у галузі медицини тощо [5].

Менша увага в літературних джерелах приділяється іншому напрямку економічної теорії, який почав активно розвиватися майже одночасно із кейнсіанством і стояв на позиціях активного державного втручання в економіку – неомарксистська школа (радикальна економічна теорія). У 40-х рр. ХХ ст. з'явилися роботи М. Доббса та П. Суїзі, які ґрунтувались на економічних працях К. Маркса. Основним завданням держави в межах цього напрямку економічної теорії була боротьба з монополізацією ринків та забезпечення конкурентної політики. Для реалізації його можуть застосовуватись навіть прямі методи обмеження державою підприємницьких свобод, зокрема через заходи централізованого державного планування економіки.

Криза 1957 – 1958 рр. хоча й була нетривалою, довела необхідність модернізації кейнсіанської теорії й послужила сигналом до зміни акцентів в економічних політиках провідних західних країн. Активізується розвиток ліберальних напрямків в економічній теорії, які виступають за обмеження ролі держави в регулюванні ринкових процесів: формується кейнсіансько-неокласичний синтез та неолібералізм, концепція “колективного соціалізму”.

Неокласичний синтез не робить жорсткого розмежування між мікроекономікою та макроекономікою, яке прийнято в кейнсіанстві: всі моделі, які застосовувались в теорії макроекономічного регулювання, переносяться на мікрорівень. Наголос же робиться на комплексності застосовуваних заходів (інструментів) регулювання.

Неолібералізм, який певною мірою протиставлявся й кейнсіанству, й тоталітаризму, почав формуватися ще у 30-ті рр. ХХ ст., але найбільшого розвитку набув саме на початку 60-х рр. Представники цього напрямку не відкидають повністю державного регулювання, а сповідують його пом'якшений варіант. Дискусія з кейнсіанцями стосується лише конкретних форм і масштабів державного втручання в економіку. Розвиток даного напрямку економічної теорії відбувався в декількох напрямках, внаслідок чого виникли його різновиди, одним найвідомішим з яких є німецький неолібералізм.

Ідеї німецького неолібералізму ґрунтуються на концепції “свобода в рамках порядку”. Представники цього напрямку вважали, що найдосконалішим економічним ладом суспільства є ринкове господарство, яке регулюється механізмом вільної конкуренції. У прибічників неолібералізму немає загальної думки про економічну

роль держави, але сутність їхнього вчення полягає в тому, що функції держави обмежуються тільки підтриманням економічного устрою, тоді як сам хід економічних процесів і їх регулювання відбувається спонтанно, на основі свободи підприємництва і конкуренції на ринку. Такий підхід визначається виразом: “Конкуренція – скрізь, де можливо, а регулювання – там, де необхідно” [6].

Втілення такого принципу характерне для економічної політики післявоєнної Німеччини. На державу покладаються особливі соціальні обов’язки, проповідується гуманізація суспільства. У працях вчених того часу з’являється нове тлумачення економічної ідеології – ордоліберальний напрям.

Прихильники ордолібералізму вважали інституційне регулювання найбільш ефективним способом регулювання економіки. В. Ойкен, наприклад, пропонував два напрями державного втручання в економіку. По-перше, це формування господарського устрою, яке полягає у встановленні єдиних для всіх суб’єктів економічної діяльності “правил гри” і контролю над тим, щоб усі цих правил дотримувалися. По-друге, це комплекс державних заходів із регулювання економічного зростання. Інструментами державного регулювання згідно з теорією ордолібералізму, є соціальні витрати держави і переважно – податки.

У США ідеї лібералізму були втілені в теорію монетаризму, основоположником якого вважають М. Фрідмена. Своєю працею “Капіталізм і свобода” вчений виступив на захист системи вільного підприємництва: ринкова економіка за своєю суттю є збалансованим господарством, здатним до автоматичного саморегулювання [7]. Державне втручання в економіку потребує суттєвого скорочення й обмежується лише регулюванням грошової маси. Ідеї монетаристів були втілені в економічній політиці США у 60 – початку 70-х рр. Наслідком цього ліберального етапу стала нова економічна криза 1973 р., яка, розпочавшись із США, охопила економіки провідних капіталістичних країн світу. За широтою охоплення країн, тривалістю та глибиною ця криза була значно більшою за попередню і за рядом характеристик наблизилась до кризи 1929 – 1933 рр. Це знову ж таки стає причиною зміни ідеології регулювання економікою.

В цей час формується теорія економіки пропозиції, яка робить акцент на ринкових механізмах саморегулювання. Така теорія акцентує увагу на необхідності збільшення заощаджень і відносному зменшенні споживчого попиту. Реалізація цієї теорії у практику в 80-х рр. ХХ ст. у США відома як рейганоміка, що здійснювалась через скорочення державних витрат із одночасним зниження податкових ставок. Результатом такої політики стало суттєве зниження темпів інфляції, безробіття та рекордний для того часу економічний підйом.

Економічна криза відома в літературі як “Чорний понеділок 1987 р.” слугувала передумовою до відродження основних ідей кейнсіанської теорії – неокейнсіанство займає домінуючі положення в економічній політиці найбільш розвинутих країн. Представники неокейнсіанства обґрунтовують необхідність активного втручання держави у функціонування ринкового господарства, зокрема проведення дискреційної макрополітики. В межах цього напрямку надається великого значення інституційним реформам, тобто реформам, які здатні змінити рамки, що структурують взаємодію суб’єктів господарювання. Так, наприклад, автори концепції “інсайдерів – аутсайдерів” А. Ліндбек й Д. Сноуер розробили пакет реформ, покликаних зменшити монопольну владу інсайдерів й посилити права й можливості аутсайдерів. Деякі неокейнсіанці (наприклад, Р. Лейард), виступають також за проведення політики доходів.

Неокейнсіанці розробили методологічні основи прямого та непрямого регулювання економіки. За цього до методів непрямого державного регулювання вони відносять: податкову політику, бюджетне фінансування, кредитну політику та прискорену амортизацію. Основним методом прямого регулювання представники цього напрямку економічної теорії визначають планування і вводять в економічну науку поняття індикативного планування.

Представники теорії раціональних очікувань виступають проти втручання держави в економіку і проголошують необхідність принципів змін уявлень про цілі і методи державного регулювання, що склалися: держава покликана лише сприяти найефективнішому функціонуванню ринку.

Кризи перехідного періоду постсоціалістичних країн співпали із лібералізацією поглядів на роль та місце держави в економіці. Різка зміна акцентів у формах та методах державного втручання в економіку спричинила значні, а в пострадянських країнах катастрофічні, зниження обсягів виробництва, гіперінфляцію та суттєве падіння рівня життя населення. Позбавленою таких кризових явищ була лише економіка Китаю, в якій замість заміни пріоритету держави пріоритетом індивіда відбулось лише розширення меж і свобод підприємництва без суттєвої трансформації форм регулювання економікою. Значна роль держави, державний контроль та планування дозволили економіці Китаю протистояти усім наступним світовим економічним кризам.

До економічної кризи 2008 р. економіки розвинутих країн світу підійшли з політичними системами, в яких панували ліберальна ідеологія щодо державного регулювання процесів. Цей лібералізм проявляється у більшості сучасних економічних теоріях: неінституціоналізмі, домінуючій економіці, гармонізованого росту. Всі вони не заперечують проти втручання держави в економіку, проте обмежують його певною контролюючою та спрямовуючою функціями. Виключна роль держави полягала лише у реалізації її соціальних функцій.

Висновки

Проведений аналіз доводить, що економічна криза 2008 р. черговий раз поставила під сумнів панування ліберальної економічної політики в Україні. Шляхи виходу з кризи все частіше передбачають можливість розгляду держави як активного економічного агента, здатного не лише визначати правила гри у ринкових умовах, але й бути одним із учасників економічних процесів. Вихід із кризи передусім потребує зміни парадигми державного регулювання економіки. Держава повинна стати економічним інститутом, який наділений соціальними функціями, але необтяжений ними.

Реалізація економічних та політичних стратегічних цілей як в Україні, так й в інших країнах світу неминуче буде пов'язана з посиленням ролі держави. Перші кроки урядів більшості країн світу щодо виходу з кризи супроводжувалися різного роду діями від націоналізації окремих підприємств та викупу контрольних пакетів акцій до стимулювання попиту на товари, які посилюють інноваційну активність суб'єктів господарювання. Із врахуванням цього, вважаємо, що основами сучасної парадигми розвитку економіки України повинні стати:

- визначення пріоритетів щодо секторального розвитку національної економіки;
- встановлення рівнів інвестиційного впливу на сектори (від повного невтручання до максимального вкладення капіталу);
- оптимізація соціальних видатків для уникнення їх розпорощення;

– децентралізація економічних функцій держави;
– визначення міри та ступеню скорочення масштабів втручання держави на секторальному рівні у міру стабілізації та економічного зростання.

Реалізація запропонованих заходів дозволить певною мірою пом'якшити наслідки кризи та сформувати основу стабільного економічного зростання.

Література

1. Schumpeter J. A. *Economic Doctrines and Method*, R. Aris [Text] / J. A. Schumpeter. — Oxford : Oxford University Press, 1954. — P. 9, 10.
2. Аникин А. В. Путь исканий: Социально-экономические идеи в России до марксизма [Текст] / А. В. Аникин. — М. : Политиздат, 1990. — С. 245.
3. Сміт А. Добробут нації: Дослідження про природу та причини добробуту нації [Текст] / А. Сміт. — К. : Port-Royal, 2001. — С. 427—444.
4. Лист Ф. Национальная система политической экономии [Текст] / Ф. Лист. — СПб. : А. Э. Мертенс, 1891. — 124 с.
5. Hansen A. *The American Economy* [Text] / A. Hansen. — N.-Y., 1957. — P. 34.
6. Эрхард Л. ф. Полвека размышлений [Текст] / Л. Ф. Эрхард. — М. : Политиздат, 1988. — 377 с.
7. Blaug M. *Great Economists since Keynes. An Introduction to the Lives and works of one hundred modern economists* [Text] / M. Blaug. — 2nd ed. — [S. p. : s. n.], 1998. — P. 97.

L. Shkvarchuk

FORMATION OF DOCTRINE OF STATE REGULATION OF ECONOMICS UNDER THE INFLUENCE OF ECONOMIC RECESSIONS

The views of scientists on the role of state in the process of intensification of economic development are analyzed. The causal relationship between the state of the economy and the formation of tendencies in economics, which focused on the active role of the state is found out. It is shown that during high economic growth liberal tendencies dominate in economics, and in crisis periods and after them - the alternative ways of economic thought.

Key words: role of the state, government regulation, economic crisis, economic policy

УДК 351.851:351.82

І. Стеців

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ВИТРАТАМИ ВИЩИХ
НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ НЕДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ:
ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ
ОСНОВНИХ АСПЕКТІВ**

Досліджено наукові підходи до трактування системи управління витратами вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) недержавного сектору економіки. Сформульовано поняття системи управління витратами. Визначено напрями удосконалення основних аспектів системи управління витратами ВНЗ недержавного сектору економіки.

Ключові слова: управління, витрати, система управління витратами, елементи системи управління витратами, аспекти системи управління витратами.

В умовах нестабільної економічної ситуації в Україні особливого значення набуває питання управління витратами будь якого суб'єкта господарювання. Це стосується і діяльності вищих навчальних закладів недержавного сектору економіки. Виконуючи освітню й наукову місію в суспільстві на належному рівні, ВНЗ несуть серйозні витрати, правильне управління якими покликане забезпечити ефективне функціонування і процвітання приватних ВНЗ у майбутньому. Проте через відсутність раціональної системи управління витратами ВНЗ приватного сектору економіки управління витратами на сучасному етапі є формальним, що негативно впливає на процес управління ВНЗ загалом та на якість надання освітніх послуг зокрема та потребує удосконалення планування, обліку, аналізу і контролю витрат.

Огляд доступних нам джерел та літератури засвідчив, що питаннями управління витратами займалися такі вчені як О. Аксененко, П. Атамас, Ф. Бутинець, С. Голов, М. Грещак, Т. Карпова, О. Коцюба, Л. Нападовська, В. Новиков, В. Панасюк, Г. Партін, С. Полякова, О. Попов, Ю. Цал-Цалко, А. Череп.

Проте основна увага цих науковців присвячена загальнотеоретичним питанням щодо управління витратами і не враховує специфіку діяльності окремих галузей економіки. Зокрема, йдеться про відсутність системи управління витратами ВНЗ приватного сектору економіки, поняття управління витратами трактується неоднозначно, методика управління витратами не є комплексною та системною.

Зупинимось на визначенні поняття управління витратами. А. Череп вказує, що управління витратами – це складний багатоаспектний і динамічний процес, що включає управлінські дії, метою яких є досягнення високого економічного результату діяльності підприємства [1]. О. Попов наголошує, що управління витратами – це розроблення і реалізація управлінських впливів, заснованих на використанні економічних законів щодо формування та регулювання витрат підприємства відповідно до його стратегічних і поточних цілей [2]. Деякі автори вважають, що управління витратами – це процес цілеспрямованого формування оптимального рівня витрат підприємства [3, 4]. На нашу думку, найбільш конкретним є визначення професора М. Грищака, який говорить про управління

витратами як про процес цілеспрямованого формування витрат за їх видами, місцями і носіями за постійного контролю їх рівня та стимулювання зниження [5].

Щодо поняття системи управління витратами, то доцільно зазначити, що в економічній літературі визначення системи управління витратами є неповним та неконкретним. Г. Колісник вважає, що система управління витратами – це сукупність взаємопов'язаних елементів (структури, завдань, техніки, людей, цілей) та системного підходу до об'єктів управління, як системи загалом [6]. На нашу думку, такий підхід до визначення має недоліки, оскільки його зміст є загальним поняттям, що підходить до трактування і інших категорій. Р. Кіндрат ототожнює систему управління витратами з системою обліку витрат [7]. Деякі автори пов'язують систему управління витратами з рівнями управління (стратегічне, тактичне, оперативне) та бюджетуванням, а бюджетування розглядають як інструмент планування і контролю показників витрат на підприємстві [8 – 10]. Г. Партин визначає систему управління витратами як сукупність взаємопов'язаних елементів, методів і механізмів, що діють у межах функціональних обов'язків і утворюють певну цілісність, за допомогою яких узагальнюються процеси постачання, використання ресурсів, вирішуються чітко поставлені цілі, реалізуються тактичні і стратегічні плани [11]. Це визначення розкриває систему управління витратами з вузької точки зору зі спрямуванням на вирішення лише кількох завдань. Інші автори, досліджуючи питання системи управління витратами, взагалі не подають визначення цього поняття [12 – 17]. Проте деякі з них вказують, що вона повинна включати: нормування, планування, облік, аналіз витрат; контроль та регулювання собівартості; економію та стимулювання якості ресурсів; зниження витрат. Автори А. Турило та О. Мазур подають систему управління витратами у вигляді схеми, проте відображають у ній лише взаємозв'язок функцій управління витратами [18, 19]. Вищенаведене підтверджує відсутність чітко окресленого визначення поняття системи управління витратами і вказує на необхідність доопрацювання цього питання.

Окрім цього, аналіз останніх досліджень та публікацій показав відсутність системного підходу до процесу управління витратами. Як зазначає І. Давидович, це пояснюється тим, що з отриманням незалежності України питанням формування витрат, собівартості продукції (робіт, послуг) підприємства і організації не надавали належної уваги. Це призвело не до удосконалення планування, обліку, калькулювання і аналізу собівартості продукції, а до втрати тих прийомів, які вже були напрацьовані в попередні роки [20].

У зарубіжній та вітчизняній літературі визначено декілька концептуальних методів управління витратами: стандарт-кост, директ-костінг, система ЛТ, функціонально-вартісний аналіз, АВС-аналіз, таргет-костінг та метод аналізу і оптимізації витрат. Кожен із них має свої переваги та недоліки, фундаментальне дослідження яких проведено у працях авторів Н. Кальєніної, О. Гудими, В. Власюка [21 – 23]. Ці методи пов'язані з забезпеченням ефективного використання ресурсів і капіталу організації, проте використання будь-якого із них не передбачає створення цілісної системи управління витратами. На нашу думку, на сьогодні це вкрай необхідно, оскільки управління витратами є ефективним лише за умови комплексного бачення взаємопов'язаних елементів та визначення впливу змін на систему загалом.

Мета статті – визначення поняття системи управління витратами, розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення системи управління витратами ВНЗ недержавного сектора економіки.

На нашу думку, формування системи управління витратами повинно включати декілька етапів:

1. Визначення поняття системи управління витратами.
2. Створення передумов управління.
3. Визначення напрямів удосконалення основних аспектів системи управління витратами недержавного сектора економіки.

Для визначення поняття системи управління витратами необхідно використати методи аналізу та синтезу, вивчивши думки вчених з цього питання, та, узагальнивши отриману інформацію, конкретизувати її стосовно цієї категорії.

Система (з гр. – ціле, що складається з частин) [24], сукупність елементів, які відокремлені від середовища та взаємодіють з ним як єдине ціле [25], сукупність взаємодіючих елементів, які становлять цілісне утворення, що має нові властивості, які відсутні в її елементів [26]. Основними властивостями будь-якої системи вчені визначають цілісність, обмеженість, структурність, взаємозв'язок із середовищем, ієрархічність [27].

Автори В. Стадник та М. Йохна визначають систему управління організацією як сукупність взаємопов'язаних елементів управління, що взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем для досягнення поставлених цілей на основі оптимального використання трудових, матеріальних, фінансових та інших ресурсів [28]. Інші автори вказують, що система управління – це форма реалізації взаємодії й розвитку відносин управління, виражених у законах і принципах менеджменту, а також у меті, функціях, структурі, методах і процесі управління [29]. Враховуючи визначення, сформовані вченими щодо системи управління загалом та процесу управління витратами зокрема, можна дати таке визначення: система управління витратами – це взаємозв'язок елементів управління, спрямованих на формування витрат за їх видами, місцями і центрами відповідальності та стимулювання досягнення їх оптимального рівня.

Важливим питанням у процесі управління витратами ВНЗ недержавного сектора економіки є створення передумов управління за певними напрямами. Доктор економічних наук, професор Ф. Бутинець виділяє 6 таких напрямів: відповідність системи обліку цілям управління; оперативність отримання інформації про витрати; правильний розподіл непрямих витрат; точність обчислення собівартості; вчасне виявлення відхилень; облік та контроль витрат за центрами відповідальності [30].

Досліджуючи діяльність окремих ВНЗ недержавного сектора економіки у частині управління витратами, ми дійшли висновку, що відсутність системи управління витратами ВНЗ частково зумовлена відсутністю передумов для її ефективного функціонування. Тому першочерговим завданням управління ВНЗ є забезпечення передумов управління за такими напрямами.

По-перше, потрібно визначити параметри формування облікової інформації, що забезпечить інформаційною базою процес управління витратами ВНЗ. Загальновідомо, що розробка номенклатури обліку витрат досліджуваних закладів освіти повинна узгоджуватися з основами їх обліку у державних закладах освіти, які є бюджетними установами. Організацію обліку витрат та калькулювання собівартості в таких установах висвітлює С. Свірко [31]. Вчений вказує на відсутність чіткої нормативної бази щодо обліку затрат бюджетних установ і

пропонує адаптувати існуючу класифікацію витрат до їх потреб. Він вважає за необхідне створювати “Положення з планування, обліку та калькулювання конкретних видів послуг, що їх надає установа відповідного профілю”. У положенні повинні бути відповідні розділи, відповідальні за виконання робіт, розроблені носії інформації тощо [32]. Ми погоджуємося з таким концептуальним підходом і вважаємо за доцільне використати його з метою конкретизації стосовно закладів освіти недержавного сектора економіки.

По-друге, правильне організування системи обліку відповідно сприятиме оперативному отриманню інформації про витрати для забезпечення своєчасного регулювання ними.

По-третє, проведені нами дослідження діяльності окремих ВНЗ засвідчили, що у більшості з них відсутній облік витрат за об'єктами калькулювання витрат, а саме у розрізі спеціальностей, факультетів і недостатньо відпрацьована методика розподілу непрямих витрат. Це заважає визначенню собівартості навчання одного студента, а відтак і можливості контролювати процес виконання педагогічного навантаження науково-педагогічним персоналом, насамперед при наявності педагогічних працівників з погодинною оплатою праці

По-четверте, дослідження дають підстави вважати, що у науковій літературі та практичній діяльності ВНЗ не надається належна увага методиці визначення собівартості навчання, а розрахунок плати за навчання є дуже приблизним [33, 34], хоча вчені наголошують на важливості формування ціни освітньої послуги як регулятора ринку [35].

Існуюча система управління витратами ВНЗ недержавного сектора економіки не відповідає потребам управління і є формальною. Побудова ефективної системи управління витратами – це процес розподілу і прийняття управлінських рішень за всіма аспектами їх формування й розподілу на підприємстві. Вчені М. Грещак, О. Коцюба, А. Турило, Ю. Кравчук, А. Турило, виділяють такі аспекти системи управління витратами: функціональний, організаційний, мотиваційний [36, 37]. Г. Колісник подає 3 інші аспекти системи управління витратами, проте за змістом вони майже ідентичні: розроблення рішення (організаційний), реалізація рішення (мотиваційний), контроль (економічно-функціональний) [38]. Г. Партин визначає методологічний, організаційний та інформаційний аспекти системи управління витратами [39].

На нашу думку для системи управління витратами ВНЗ недержавного сектора економіки доцільним є виділення організаційного, функціонального, мотиваційного аспектів, адже вони включають в себе зміст інших, зазначених вище аспектів.

Система управління витратами ВНЗ недержавного сектора економіки потребує удосконалення за кожним із перелічених аспектів. Зокрема:

За організаційним аспектом для удосконалення необхідним є визначення об'єктів обліку калькулювання витрат (спеціальність, факультет), місць формування витрат (деканат, кафедра, бібліотека, бухгалтерія, їдальня, господарський відділ, приймальна комісія тощо) і центрів відповідальності витрат (ректор, декан, завідувач кафедри, директор бібліотеки, начальник господарського відділу), розробки лінійних і функціональних зв'язків працівників ВНЗ, які виконують комплекс робіт функціонального аспекту.

За функціональним аспектом для удосконалення необхідним є здійснення планування, нормування, калькулювання, регулювання, контролю, обліку і аналізу витрат за об'єктами калькулювання витрат (у розрізі спеціальностей, факультетів).

За мотиваційним аспектом для удосконалення необхідним є впровадження дієвої схеми мотивації працівників, що спонукатиме до дотримання ними встановлених планом витрат і пошуку шляхів їх зниження.

Схематично удосконалення системи управління витратами можна відобразити наступним чином (рис. 1). Складено автором на основі [40 – 42].

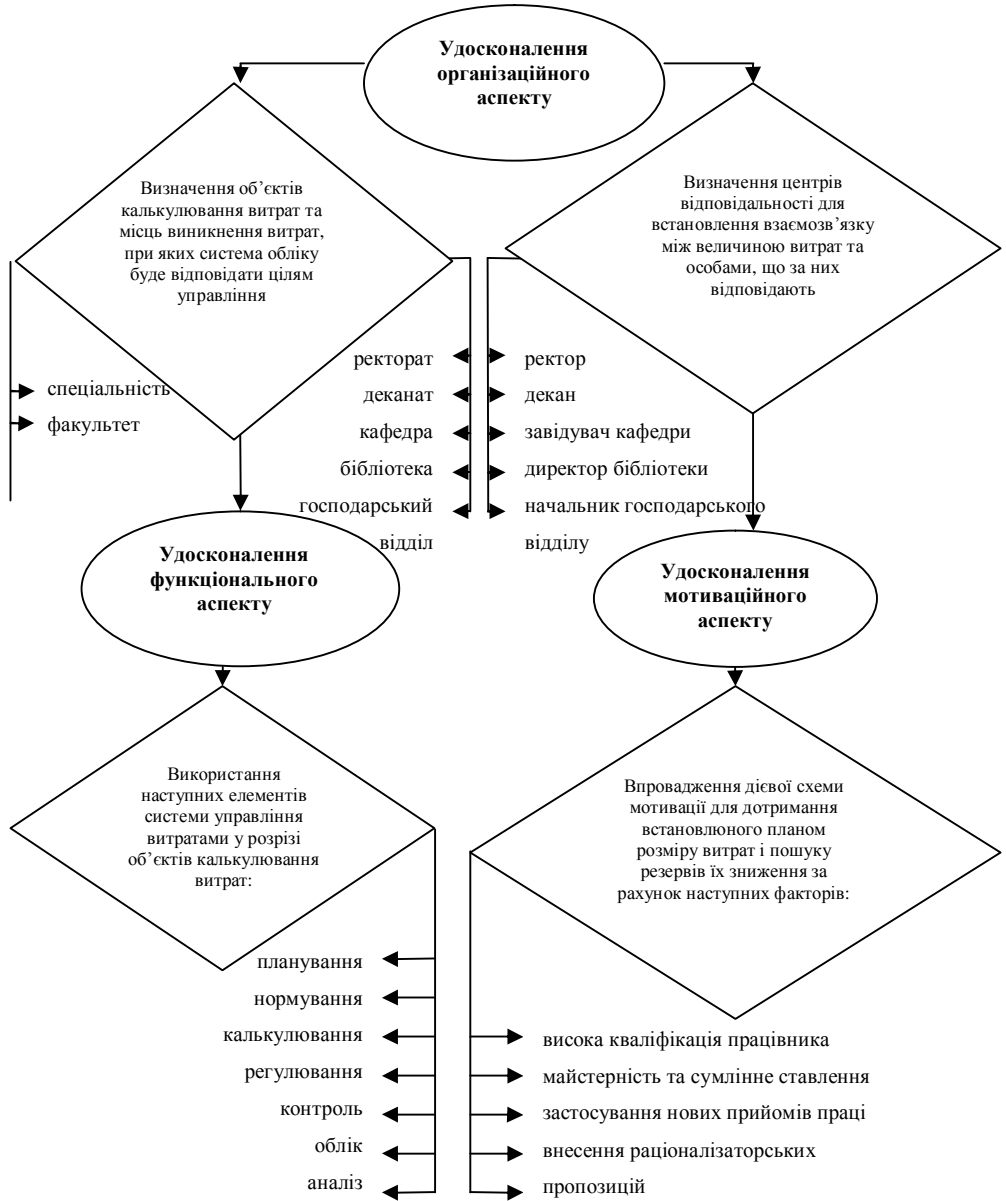


Рис. 1. Схеми удосконалення системи управління витратами ВНЗ недержавного сектора економіки

Висновки

В результаті проведеного дослідження ми дійшли таких висновків:

1. Існуюча система управління витратами ВНЗ недержавного сектора економіки не відповідає потребам управління і є формальною.
2. Відсутність системи управління витратами ВНЗ частково зумовлена відсутністю передумов для її ефективного функціонування.
3. Система управління витратами ВНЗ недержавного сектора економіки потребує удосконалення організаційного, функціонального, мотиваційного аспектів.
4. Створення передумов управління за вказаними напрямками та застосування запропонованої схеми удосконалення системи управління витратами сприятиме повноцінному та раціональному використанню елементів системи управління витратами спрямованих на досягнення основної мети управління витратами – оптимізації їх рівня.

Література

1. Череп А. В. Управління витратами суб'єктів господарювання [Текст] : монографія / А. В. Череп. — 2-ге вид., стереотип. — Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2007. — 368 с.
2. Попов О. Управління витратами / О. Попов // Економічна енциклопедія [Текст] : у 3 т. Т. 3. — К. : Видавничий центр “Академія”, 2002. — 952 с.
3. Турило А. М. Управління витратами підприємства [Текст] : навч. посіб. / А. Турило, Ю. Кравчук, А. Турило. — К. : Центр навчальної літератури, 2006. — С. 19.
4. Мазур О. І. Мета та складові системи управління витратами. [Електронний ресурс] / Мазур О. І., Богацька Н. М. — Режим доступу : http://www.rusnauka.com/12_EN_2008/Economics/31275/dok/htm.
5. Грещак М. Г. Управління витратами [Текст] : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципл. / Грещак М. Г., Коцюба О. С. — К. : КНЕУ, 2002. — 131 с.
6. Колісник Г. М. Складові системи управління витратами підприємницьких структур [Електронний ресурс] / Колісник Г. М. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Evu/2011_17_2/kolisnik.pdf.
7. Кіндрат Р. Я. Система управління витратами: досвід і перспективи застосування на деревообробних підприємствах / Р. Я. Кіндрат // Збірник науково-технічних праць УДЛТУ [Текст]. — Вип. 14.7. — С. 147.
8. Анискин Ю. П. Планирование и контролинг [Текст] : учебник / Ю. П. Анискин, А. М. Павлова. — М. : Омега, 2003. — 280 с.
9. Бюджетирование: шаг за шагом [Текст] / [Добровольский Е., Карабанов Б., Боровнов П. и др.]. — СПб. : Питер, 2008. — 448 с.
10. Концепция контролинга: управленческий учет системы отчетности. Бюджетирование [Текст] / Horvath and Partners ; пер. с нем. — 3-е изд. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2008. — 269 с.
11. Партин Г. О. Управління витратами підприємства: концептуальні засади, методи і інструментарій [Текст] : монографія / Г. О. Партин. — К. : УБСНБУ, 2008 — С. 76.
12. Іванюта П. В. Управління ресурсами і витратами [Текст] : навч. посіб. / Іванюта П. В., Лугівська О. П. ; за ред. Іванюти С. М. — 2-ге вид. — К. : Центр Учбової літератури, 2011. — 320 с.
13. Грещак М. Г. Управління витратам... — 131 с.

14. Жовнірова М. В. Удосконалення системи управління витратами на підприємстві / М. В. Жовнірова // Фінанси України [Текст]. — 2006. — № 4. — С. 47.
15. Мазур О. І. Мета та складові системи управління...
16. Лишиненко О. В. Бухгалтерський управлінський облік [Текст] : навч. посіб. / Лишиненко О. В. — 2-ге вид. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 440 с.
17. Давидович І. Є. Управління витратами [Текст] : навч. посіб. / І. Є. Давидович. — [Б. м.] : Центр учбової літератури, 2008. — 320 с.
18. Турило А. М. Управління витратами підприємства... — 120 с.
19. Мазур О. І. Мета та складові системи управління...
20. Давидович І. Є. Управління витратами підприємства... — С. 7.
21. Кальєніна Н. В. Методи управління витратами, їх переваги та недоліки / Н. В. Кальєніна // Держава та регіони [Текст]. — 2007. — № 5. — С. 32—35.
22. Гудима О. В. Системи обліку витрат на виробництво та їх характеристика / О. В. Гудима // Держава та регіони [Текст]. — № 2. — 2008. — С. 47—49.
23. Власюк Г. В. Аналіз та оцінка існуючих систем управління витратами / Г. В. Власюк // Держава та регіони [Текст]. — 2009. — № 6. — С. 78, 79.
24. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ [Текст] : учеб. пособ. / Ю. П. Сурмин. — К. : МАУП, 2003. — С. 3.
25. Чорней Н. Б. Теорія систем і системний аналіз [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Н. Б. Чорней, Р. К. Чорней. — К. : МАУП, 2005. — С. 12.
26. Теория управления социалистическим производством [Текст] / под ред. О. В. Козловой. — М. : [б. и.], 1983. — С. 25.
27. Сурмин Ю. П. Теория систем... — С. 56.
28. Стадник В. В. Менеджмент [Текст] : підручник / Стадник В. В., Йохна М. А. — вид. 2-ге, вип., доп. — К. : Академвидав, 2007. — С. 464.
29. Теория управления... — С. 25.
30. Бутинець Ф. Ф. та ін. Бухгалтерський управлінський облік [Текст] : підруч. для студ. спец. “Облік і аудит” вищ. навч. закл. / Ф. Ф. Бутинець, Т. В. Давидок, З. В. Канурна [та ін.] ; за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. — 3-тє вид., доп. і перероб. — Житомир : ПП “Рута”, 2005. — С. 144.
31. Свірко С. В. Організація бухгалтерського обліку в бюджетних установах [Текст] : навч. посіб. / С. В. Свірко. — К. : КНЕУ, 2003. — 380 с.
32. Там само. — С. 244—246.
33. Економіка підприємства [Текст] : підручник / за заг. ред. С. Ф. Покропивного. — вид. 2-ге, перероб. та доп. — К. : КНЕУ, 2001. — 528 с., іл.
34. Марцин В. С. Економіка споживчої її кооперації [Текст] : підручник / В. С. Марцин, І. Т. Петрук, М. В. Панасик ; за ред. В. С. Марцина. — К. : Либідь, 1996. — 400 с.
35. Копич І. М. Перспективи забезпечення конкурентоспроможності академії на ринку освітніх послуг / Копич І. М., Скибінський С. В. // Розвиток ринку послуг вищої освіти в контексті Болонського процесу і вдосконалення конкурентної діяльності ВНЗ : матер. конф. — Львів : видавництво ЛКА, 2008. — С. 4.
36. Грещак М. Г. Управління витратами... — С. 21.
37. Турило А. М. Управління витратами підприємства... — 120 с.
38. Колісник Г. М. Складові системи управління... — С. 4.

39. Партин Г. О. Управління витратами підприємства... — С. 74.
40. Бутинець Ф. Ф. Бухгалтерський управлінський облік... — 480 с.
41. Косинська О. В. Удосконалення системи управління витратами як важливий засіб для підвищення ефективності функціонування підприємств харчової промисловості / О. В. Косинська // Науковий вісник національного лісотехнічного університету України [Текст] : зб. наук.-техн. пр. — Вип. 21.6. — Львів : РВВ НЛТУ України, 2011. — 830 с.
42. Грещак М. Г. Управління витратами... — С. 21.

I. Stetsiv

MANAGEMENT SYSTEM OF EXPENSES OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF NON-GOVERNMENTAL SECTOR OF ECONOMY: BACKGROUNDS OF FORMATION AND AREAS OF IMPROVEMENT OF BASIC ASPECTS

The scientific approaches to the interpretation of management expenses of higher education institutions (hereinafter - institutions) of non-governmental sector of economy are investigated. The concept of expenses management system is formulated. The ways of improving of key aspects of expenses management system of institutions of non-governmental sector of economy are defined.

Key words: management, expenses, expenses management system, elements of expenses management, aspects of expenses management.

УДК 658.5:330.113

С. Алексєєва

ЕТАПИ ТА ПОКАЗНИКИ ОЦІНЮВАННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ ПІДПРИЄМСТВА ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ПІДГОТОВКИ ВИРОБНИЦТВА

Запропоновано методичний підхід щодо оцінювання можливостей підприємства здійснювати науково-технічну підготовку виробництва (далі – НТПВ) шляхом розрахунку часткових показників забезпеченості ресурсами та інтегрального показника забезпеченості, що дають змогу визначити спосіб виконання робіт із НТПВ.

Ключові слова: науково-технічна підготовка виробництва, ресурси підприємства, показники наявності ресурсів, показники забезпеченості ресурсами.

Науково-технічна підготовка виробництва інноваційних розробок це комплекс робіт наукового та технічного спрямування, які є надзвичайно капіталомісткими та яким притаманні значні ризики, що пояснюється невизначеністю кінцевих результатів. З огляду на це, доцільним є створення певного заділу ресурсів (резерву ресурсів), які в подальшому, за потреби, можуть використовуватись для реалізації підготовки інноваційних розробок, що забезпечуватиме конкурентні переваги та випередження на ринку машинобудівної продукції.

Перш, ніж говорити про створення резерву ресурсів, виникає потреба в аналізованні потенціалу підприємства як ресурсних можливостей здійснювати НТПВ інноваційних розробок. В економічній літературі існують різноманітні підходи щодо оцінювання потенціалу [1, 2], зокрема, в контексті інноваційної діяльності [3 – 9], а також стосовно аналізування окремих видів ресурсів, що є складовими потенціалу [10 – 13]. У випадку здійснення науково-технічної підготовки виробництва необхідно оцінити спроможність підприємства виконувати науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи (далі – НДДКР), що пропонується здійснювати за п'ятьма етапами наступним чином (рис. 1).

Перший етап характеризується збором та аналізуванням інформації щодо усіх сфер виробничо-господарської діяльності підприємства, які впливають на його спроможність здійснювати науково-технічну підготовку виробництва та створювати, в подальшому, резерви ресурсів, тобто збір інформації про забезпечення ресурсами, які є необхідними для НТПВ, зокрема щодо кожного ресурсу підприємства. Такою інформацією є дані відділів: виробничого, технічної підготовки виробництва, інструментального та інших про забезпечення просторовими ресурсами (наявність площ, які використовуються для здійснення НТПВ, відповідна організаційна структура підприємства) та відділу кадрів щодо забезпечення кадровими (трудовами) ресурсами (кількість працівників) відділів, задіяних у НТПВ (відділ головного технолога, конструктора, дослідний цех тощо). Ще одним інформаційним джерелом є інформація бухгалтерської звітності та акти інвентаризації матеріальних цінностей щодо сировинних і технологічних ресурсів, зокрема, про наявність та кількість обладнання, устаткування, інвентарю, необхідних для НТПВ, інформація

щодо застарілості основних засобів та їх оновлення, щодо наявності та ефективності використання технологічних ліній (на основі інформації за показниками технологічності виробів, пропускної здатності тощо). Для аналізування нематеріальних ресурсів та визначення на основі цього аналізу їх достатності для забезпечення потреб НТПВ потрібно користуватись патентною інформацією підприємства, тобто документами, що містять відомості про наукові відкриття, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, ноу-хау тощо. Отже, перший етап оцінювання можливостей підприємства виконувати роботи з НТПВ полягає у добірї інформаційних джерел, на основі аналізування яких можна зробити висновки про забезпеченість (наявність та достатність) підприємства кожним видом ресурсів, необхідних для потреб НТПВ, зважаючи на необхідність збереження безперервного виробництва продукції.

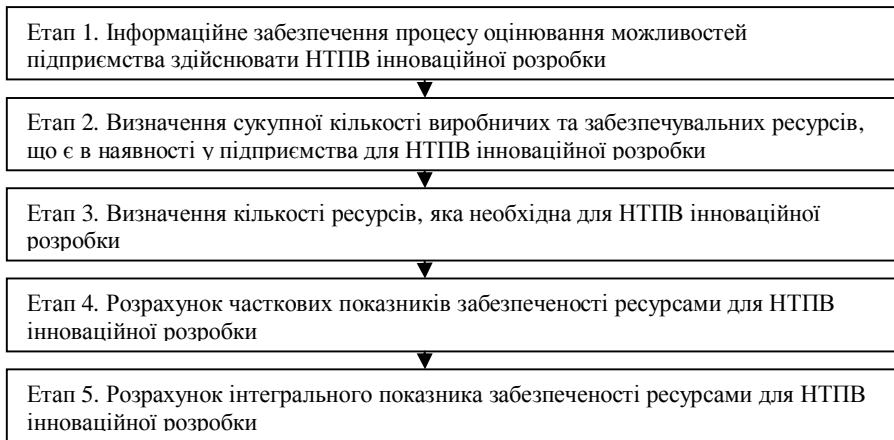


Рис. 1. Етапи оцінювання можливостей підприємства здійснювати НТПВ інноваційної розробки*

*Примітка: розроблено автором.

Другий етап оцінювання можливостей підприємства здійснювати НТПВ конкретної інноваційної розробки передбачає визначення сукупної кількості виробничих та забезпечувальних ресурсів, що є в наявності у підприємства та які можна використати для потреб НТПВ. Доцільно зазначити, що таку сукупність становлять технологічні, кадрові, сировинні, нематеріальні, інформаційні та просторові ресурси. Щодо фінансових ресурсів, то вони потребують окремого оцінювання, оскільки вони не задіяні в НТПВ безпосередньо, а є джерелом покриття витрат у разі недостачі інших, необхідних для НТПВ, ресурсів, тобто для покриття витрат на ресурси, яких бракує для НТПВ інноваційної розробки. Саме тому фінансові ресурси необхідно оцінювати після визначення показника забезпеченості ресурсами. На цьому етапі необхідно визначити наявність того чи іншого виду ресурсу у вартісних величинах для потреб НТПВ інноваційних розробок на основі характеристик кожного виду ресурсу, наприклад, за допомогою вартості технологічних та просторових ресурсів, цін на сировинні, нематеріальні та інформаційні ресурси, заробітної плати працівників, задіяних у НТПВ (табл. 1). Така інформація у підсумку повинна відображати сумарний наявний обсяг кожного ресурсу у вартісному вираженні.

Таким чином, показники наявності ресурсів показують, чи є в розпорядженні підприємства той чи інший вид ресурсу, який можна задіяти в НДДКР для конкретного елемента науково-технічної підготовки виробництва. Тобто другий етап передбачає аналізування забезпеченості підприємства наявними ресурсами, що можна використати для визначення можливостей виконання робіт із НТПВ конкретної інноваційної розробки на основі порівняння обсягів наявних та необхідних ресурсів.

Таблиця 1

**Характеристики оцінювання можливостей підприємства
щодо здійснення НТПВ***

№ з/п	Вид ресурсу	Характеристики наявності ресурсів на підприємстві
1	Технологічні ресурси	Кількість устаткування, обладнання, машин та механізмів. Кількість транспортних засобів. Кількість інструментів, приладів, інвентарю. Кількість споруд. Кількість технологій, технологічних ліній.
2	Кадрові (трудові) ресурси	Чисельність технологів. Чисельність конструкторів. Чисельність дослідників. Чисельність допоміжного персоналу.
3	Сировинні ресурси	Обсяг сировини, матеріалів
4	Просторові ресурси	Кількість будівель, призначених для здійснення НТПВ. Кількість цехів, призначених для здійснення НТПВ. Кількість дослідних лабораторій, призначених для здійснення НТПВ.
5	Нематеріальні ресурси, які захищені авторськими правами, що належать підприємству	Кількість патентів. Кількість ліцензій. Кількість винаходів. Кількість промислових зразків. Кількість ноу-хау. Кількість корисних моделей.
6	Інформаційні ресурси	Кількість конструкторської та технологічної документації. Кількість патентної інформації. Кількість програмного забезпечення.

*Примітка: запропоновано автором на основі [14, 15].

Визначення обсягу необхідних ресурсів для потреб НТПВ є третім етапом аналізування можливостей підприємства здійснювати роботи науково-технічного змісту, який спрямований на відображення у вартісних одиницях сукупної кількості ресурсів (з кожного виду ресурсу), які є потрібними для виконання конкретної інноваційної розробки, на основі тих самих характеристик, що використовуються для визначення наявних ресурсів підприємства для потреб НТПВ (див. табл. 1). На основі такої інформації можна зробити висновки щодо забезпеченості підприємства ресурсами для потреб НТПВ шляхом розрахунку часткових показників та інтегрального показника забезпеченості ресурсами для потреб НТПВ конкретного інноваційного виробу. Обсяг ресурсів, необхідних для НТПВ певної інноваційної розробки, можна визначити на основі інформації відділів, які займаються науково-дослідними роботами, про використання ресурсів на аналогічні інноваційні

розробки, яка містить фактичні дані про задіяних працівників, обладнання, сировину тощо.

Четвертий етап оцінювання можливостей підприємства здійснювати науково-технічну підготовку виробництва конкретних інноваційних розробок полягає у визначенні часткових показників забезпеченості ресурсами, тобто у порівнянні за кожним видом ресурсу кількості наявних та необхідних ресурсів для потреб НТПВ. Часткові показники забезпеченості ресурсами розраховуються за формулою 1:

$$P_i^{заб} = \frac{O_i^{np}}{O_i^{np}} \times 100\%, \quad (1)$$

де: $P_i^{заб}$ – показник забезпеченості (достатності) i -го виду ресурсу, %; O_i^{np} – обсяг наявного ресурсу i -го виду, грн.; O_i^{np} – обсяг потрібного (необхідного) ресурсу i -го виду, грн.

У такий спосіб визначаються показники потрібності з кожного виду ресурсів у відносних величинах, які показують на скільки відсотків підприємство забезпечене тими чи іншими ресурсами з усієї сукупності, необхідної для потреб НТПВ. На основі цього можна розрахувати інтегральний показник забезпеченості, який відображатиме загальний стан достатності ресурсної бази підприємства для потреб НТПВ.

Таким чином, наступним та завершальним етапом є розрахунок інтегрального показника забезпеченості ресурсами, який визначається на основі часткових показників за кожним видом ресурсів. Такий показник потрібно розраховувати як середнє арифметичне, враховуючи умову комплексності використання ресурсів, необхідну для успішного виконання робіт із НТПВ, тобто без виокремлення вагомості окремого ресурсу. Математично розрахунок інтегрального показника забезпеченості ресурсами можна представити наступним чином формула 2:

$$P_{интегр}^{заб} = \frac{\sum_{i=1}^n P_i^{заб}}{n}, \quad (2)$$

де: $P_{интегр}^{заб}$ – інтегральний показник забезпеченості ресурсами, %; n – кількість видів ресурсів; $\sum_{i=1}^n P_i^{заб}$ – сума показників забезпеченості кожним видом ресурсів, %.

Зазначений процес оцінювання можливостей підприємства щодо здійснення НТПВ дає змогу на основі інтегрального показника забезпеченості ресурсами визначити здатність здійснювати роботи з НТПВ одним із способів, зокрема, чи підприємство може здійснювати науково-дослідну та технічну підготовку власними силами, чи повинне здійснювати повністю на замовлення (коли показник забезпеченості дорівнює відповідно 100% або 0%). Тобто, якщо рівень забезпеченості становить 100%, то підприємство може виконувати комплекс робіт з НТПВ повністю власними силами. У випадку, коли забезпеченість ресурсами рівна 0%, підприємству доцільно придбати науково-технічні розробки, звернувшись в спеціальне конструкторське бюро (далі – СКБ) чи науково-дослідний інститут (далі – НДІ), які виконують НТПВ інноваційного виробу. Випадок, коли рівень забезпеченості потрапляє в інтервал від 0% до 100%, свідчить про необхідність виконання робіт комбіновано, тобто частково власними силами та частково на

замовлення. Також такий підхід до оцінювання дає змогу визначитись із можливостями щодо створення резервів ресурсів та визначитись щодо виду резерву підприємства, який доцільно створити (резерв фінансових чи виробничо-забезпечувальних ресурсів). Однак для такого аналізування необхідно здійснити додаткові дослідження стосовно фінансового забезпечення, яке є першочерговим елементом у створенні резервів ресурсів.

Доцільно зазначити, що науково-технічна підготовка виробництва різних інноваційних розробок може відбуватись паралельно-послідовно, тобто на етапі завершення однієї інновації може розпочинатись підготовка іншої інновації. У такому випадку оцінювання можливостей підприємства виконувати НТПВ наступної інноваційної розробки необхідно здійснювати з урахуванням аналізу використання ресурсів, які є задіяні в НТПВ інновації, що триває. Для цього ми пропонуємо застосовувати показники можливого використання певного ресурсу. Зокрема, потрібн проаналізувати рівень використання технологічних, трудових, просторових та сировинних ресурсів. Нематеріальні та інформаційні ресурси можуть використовуватись паралельно в розробленні кількох інновацій, тому аналізувати їх використання є недоцільним. Щодо фінансових ресурсів, то, як вже зазначалось, вони не задіяні в НТПВ безпосередньо, тому їх використання в аспекті паралельно-послідовного проведення НТПВ різних інновацій повинне аналізуватись окремо, зокрема за методикою аналізування фінансового забезпечення у випадку виконання НТПВ власними силами, або у випадку створення резерву фінансових ресурсів.

Отже, для оцінювання можливостей підприємства здійснювати НТПВ одночасно двох інноваційних розробок необхідно розрахувати показники можливого використання технологічних, кадрових, просторових та сировинних ресурсів, після чого розрахувати інтегральний показник забезпеченості сукупністю цих ресурсів та визначити спосіб виконання робіт із НТПВ. Методика такого аналізування полягає у наступному:

- 1) на основі встановлених наявних обсягів кожного із аналізованих ресурсів визначити частину, яка використовується в НТПВ однієї інновації, у відсотках;
- 2) визначити показник можливого використання, який покаже яку частину від обсягу необхідних ресурсів для НТПВ іншої інновації становить обсяг наявних та вільних для використання ресурсів, у відсотках;
- 3) визначити обсяги необхідних ресурсів для НТПВ іншої інновації на основі характеристик ресурсів, у відсотках;
- 4) визначити показник забезпеченості ресурсами шляхом зіставлення показника можливого використання ресурсів із обсягом необхідних ресурсів, у відсотках;
- 5) визначення інтегрального показника забезпеченості сукупністю ресурсів (технологічними, кадровими (трудовими), просторовими, сировинними).

Визначення показника забезпеченості наступної інновації технологічними ресурсами повинне відбуватись на основі норм затрат робочого часу обладнання, яке використовується в НТПВ, тобто в математичному вигляді це можна представити наступним чином формула 3:

$$P_{\text{тех.р.}}^{\text{заб.}} = \frac{P_{\text{тех.р.}}^{\text{вик.}} \times T_{\text{тех.р.}}^{\text{заг.}}}{T_{\text{тех.р.}}^{\text{необ.}}}, \quad (3)$$

де: $\Pi_{\text{тех.р.}}^{\text{заб.}}$ – показник забезпеченості наступної інновації технологічними ресурсами, %; $\Pi_{\text{тех.р.}}^{\text{вик.}}$ – показник вільних для використання технологічних ресурсів, тобто за вирахуванням із наявних технологічних ресурсів таких, що сплановані до використання та використовуються у НТПВ попередніх інновацій, % (формула 4); $T_{\text{тех.р.}}^{\text{заг.}}$ – максимально можливий час роботи обладнання, використовуваного в НТПВ, машино-год.; $T_{\text{тех.р.}}^{\text{необ.}}$ – час роботи обладнання, який необхідно затратити на НТПВ наступної інновації, машино-год.

$$\Pi_{\text{тех.р.}}^{\text{вик.}} = 100\% - \frac{T_{\text{тех.р.}}^{\text{вик.}}}{T_{\text{тех.р.}}^{\text{заг.}}} \times 100\%, \quad (4)$$

де: $T_{\text{тех.р.}}^{\text{вик.}}$ – час роботи обладнання, який витрачається на НТПВ попередньої інновації, що вже знаходиться у процесі розроблення, машино-год.

Показник забезпеченості наступної інновації кадровими (трудовими) ресурсами визначається аналогічно до показника забезпеченості технологічними ресурсами, тобто на основі норм затрат робочого часу працівників, задіяних у науково-технічних розробках (формула 5).

$$\Pi_{\text{тр.р.}}^{\text{заб.}} = \frac{\Pi_{\text{тр.р.}}^{\text{вик.}} \times T_{\text{тр.р.}}^{\text{заг.}}}{T_{\text{тр.р.}}^{\text{необ.}}}, \quad (5)$$

де: $\Pi_{\text{тр.р.}}^{\text{заб.}}$ – показник забезпеченості наступної інновації трудовими ресурсами, %; $\Pi_{\text{тр.р.}}^{\text{вик.}}$ – показник вільних для використання трудових ресурсів, тобто за вирахуванням із наявних трудових ресурсів таких, що сплановані до використання та використовуються у НТПВ попередніх інновацій, % (формула 6); $T_{\text{тр.р.}}^{\text{заг.}}$ – максимально можливий час роботи працівників, задіяних у НТПВ, людино-год.; $T_{\text{тр.р.}}^{\text{необ.}}$ – час роботи працівників, який необхідно затратити на НТПВ наступної інновації, людино-год.

$$\Pi_{\text{тр.р.}}^{\text{вик.}} = 100\% - \frac{T_{\text{тр.р.}}^{\text{вик.}}}{T_{\text{тр.р.}}^{\text{заг.}}} \times 100\%, \quad (6)$$

де: $T_{\text{тр.р.}}^{\text{вик.}}$ – час роботи працівників, який витрачається на НТПВ попередньої інновації, що вже знаходиться у процесі розроблення, людино-год.

Щодо просторових ресурсів, то оцінювання їх використання та забезпеченість ними необхідно здійснювати за допомогою інформації про площі підприємства, які використовуються для НТПВ інноваційних розробок формула 7.

$$\Pi_{\text{пр.р.}}^{\text{заб.}} = \frac{\Pi_{\text{пр.р.}}^{\text{вик.}} \times \Pi_{\text{заг.}}}{\Pi_{\text{необ.}}}, \quad (7)$$

де: $\Pi_{\text{пр.р.}}^{\text{заб.}}$ – показник забезпеченості наступної інновації просторовими ресурсами, %; $\Pi_{\text{пр.р.}}^{\text{вик.}}$ – показник вільних для використання просторових ресурсів, тобто за вирахуванням із наявних просторових ресурсів таких, що сплановані до використання та використовуються в НТПВ попередніх інновацій, % (формула 8);

$P_{заг.}$ – загальна площа, яка може використовуватись для НТПВ, м²; $P_{необ.}$ – необхідна площа для здійснення НТПВ наступної інновації, м².

$$P_{пр.р.}^{вик.} = 100\% - \frac{P_{вик.}}{P_{заг.}} \times 100\%, \quad (8)$$

де: $P_{вик.}$ – площа, яка використовується для НТПВ попередньої інновації, що вже знаходиться у процесі розроблення, м².

Аналізування сировинних ресурсів повинне базуватись на фактичних даних їх наявного на підприємстві обсягу, тобто показник забезпеченості ними математично розраховується наступним чином формула 9:

$$P_{с.р.}^{заб.} = \frac{P_{с.р.}^{вик.} \times O_{заг.}}{O_{необ.}}, \quad (9)$$

де: $P_{с.р.}^{заб.}$ – показник забезпеченості наступної інновації сировинними ресурсами, %; $P_{с.р.}^{вик.}$ – показник вільних для використання сировинних ресурсів, тобто за вирахуванням із наявних сировинних ресурсів таких, що сплановані до використання та використовуються в НТПВ попередніх інновацій, % (формула 10); $O_{заг.}$ – загальний обсяг сировинних ресурсів, що може використовуватись в НТПВ, виражений через їх ціну, грн; $O_{необ.}$ – необхідний обсяг сировинних ресурсів для НТПВ наступної інновації, виражений через їх ціну, грн.

$$P_{с.р.}^{вик.} = 100\% - \frac{O_{вик.}}{O_{заг.}} \times 100\%, \quad (10)$$

де: $O_{вик.}$ – обсяг сировинних ресурсів, який використовується в НТПВ попередньої інновації, що вже знаходиться у процесі розроблення, виражений через їх ціну, грн.

Аналізування можливостей підприємства здійснювати НТПВ одночасно двох інновацій спрямоване на вибір способу здійснення робіт із НТПВ наступної інноваційної розробки, коли визначається інтегральний показник забезпеченості технологічними, кадровими (трудовами), просторовими та дає змогу ресурсами (див. формулу 2).

Тобто на основі узагальненого показника встановлюється здатність підприємства здійснювати науково-технічні роботи наступної інноваційної розробки одночасно із НТПВ інновації, що розробляється, та дозволяє визначитись із способом виконання науково-технічних робіт.

Отже, описаний підхід щодо оцінювання можливостей підприємства виконувати роботи науково-технічного спрямування щодо розроблення конкретної інноваційної розробки дає змогу обрати один із трьох способів здійснення робіт із НТПВ: власними силами, повністю на замовлення чи комбіновано, тобто частково власними силами, а частково на замовлення.

Література

1. Тимошук М. Р. Планування соціально-економічного розвитку підприємств [Текст] : монографія / М. Р. Тимошук, О. Є. Кузьмін, Р. В. Фещур, [та ін.]. — К. : УБС НБУ, 2007. — 449 с.

2. Отенко И. П. Методологические основы управления потенциалом предприятия [Текст] : научн. изд. / И. П. Отенко. — Х. : ХНЭУ, 2004. — 216 с.

3. Спроможність підприємств до інноваційної діяльності / В. С. Пономаренко, О. О. Ястремська // Інновації: проблеми науки та практики [Текст] : монографія / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Кизима М. О., д-ра екон. наук, проф. Пономаренко В. С. — Х. : ФОП Павленко О. Г., 2011. — С. 87—121.

4. Потенциал инновационного развития предприятия [Текст] : монография / под ред. д.э.н., проф. Козьменко С. Н. — Сумы : Деловые перспективы, 2005. — С. 191—224.

5. Сучасні підходи до оцінки інноваційного потенціалу промислових підприємств / А. П. Гречан // Економічні науки [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (10) : в 2 ч. Ч. 1. / редкол. : відп. ред. д.е.н., професор Герасимчук З. В. — Луцьк : Луцький державний технічний університет, 2006. — С. 123—125. — (Серія “Економіка та менеджмент”).

6. Гринько Т. В. Управління адаптивним інноваційним розвитком промислових підприємств: економічне обґрунтування та концептуальні засади [Текст] : монографія / Т. В. Гринько; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. — Донецьк : [б. в.], 2011. — С. 140—153.

7. Воронков Д. К. Управління змінами на підприємстві: теорія та прикладні аспекти [Текст] : монографія / Д. К. Воронков. — Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2010. — С. 104—125.

8. Гриньов А. В. Організація та управління науково-дослідними і дослідно-конструкторськими розробками на підприємстві [Текст] : монографія / А. В. Гриньов. — Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2004. — С. 94—106.

9. Захарченко В. І. Інноваційний менеджмент: теорія і практика в умовах трансформації економіки [Текст] : навч. посіб. / В. І. Захарченко, Н. М. Корсікова, М. М. Меркулов. — К. : Центр учбової літератури, 2012. — С. 149—152.

10. Загородній А. Г. Теорія економічного аналізу [Текст] : навч. посіб. / А. Г. Загородній, Г. І. Кіндрацька, З. О. Коваль [та ін.]. — Львів : Видавництво Львівська політехніка, 2012. — С. 241—255.

11. Полянська А. С. Формування концептуальної моделі розвитку організації на основі визначення резервів поліпшення її діяльності / А. С. Полянська // Проблеми економіки та управління [Текст]. — № 628. — Львів : Нац. ун-т “Львівська політехніка”, 2008. — С. 264.

12. Методичний підхід щодо оцінки стратегічного потенціалу підприємства / О. А. Шакура, О. Л. Ремеслова // Торгівля і ринок України [Текст] : темат. зб. наук. пр. — Вип. 29 / голов. ред. О. О. Шубін. — Донецьк : ДонНУЕТ, 2010. — С. 157, 158.

13. Педерсен І. О. Механізм оцінки інноваційного потенціалу промислового підприємства [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук: спец. 08.00.04 “Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)” / І. О. Педерсен. — Маріуполь : [б. в.], 2011. — С. 9—12.

14. Отенко И. П. Методологические основы управления потенциалом предприятия... — С. 183—184.

15. Сучасні підходи до оцінки інноваційного потенціалу промислових підприємств... — С. 124, 125.

S. Alyeksyeyeva

**STAGES AND INDICATORS OF OPPORTUNITIES EVALUATION
OF THE ENTERPRISE CONCERNING SCIENTIFIC
AND TECHNICAL PREPARATION OF PRODUCTION**

The methodical approach to evaluating opportunities of the enterprise to carry out scientific and technical preparation of production (hereinafter STPP) is propounded by calculating the partial indicators of the provision with resources and integrated parameter provision that allows to define the work of STPP.

Key words: scientific and technical preparation of production (STPP), company resources, indicators of the availability of resources, indicators of the provision with resources.

УДК 658:65.011.1

А. Полянська

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ НА ЗАСАДАХ СИТУАЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ

Узагальнено теоретико-методологічні засади ситуаційного управління підприємствами в умовах сучасного розвитку. Виокремлено завдання ситуаційного управління для досягнення цілей розвитку підприємств. Здійснено класифікацію ситуацій, що виникають у діяльності підприємств та чинників, що їх зумовлюють відповідно до цілей розвитку. Запропоновано ситуаційну модель розвитку підприємств та окреслено основні принципи їх реалізації у практику менеджменту.

Ключові слова: розвиток, ситуація, ситуаційне управління, ситуаційні чинники, ситуаційна модель управління.

Поліпшення результатів діяльності промислових підприємств в умовах динамічного впливу середовища, у якому вони формують і реалізують свої стратегії розвитку, можливо досягнути за допомогою застосування сучасних управлінських підходів, до яких належить ситуаційне управління. Ситуаційний підхід дозволяє адаптувати традиційну систему управління підприємством до станів, які суттєво відрізняються від таких, що вже мали місце у діяльності підприємств. Ситуаційне управління розглядають як інструмент управління у кризових ситуаціях, які виникають унаслідок того, що керівництво не спроможне розпізнавати нові явища, які швидко розвиваються до того часу, коли вони стають загрозами, не встигають реагувати на зміни і потрапляють у кризові умови. На сьогодні кризові явища спостерігаються доволі часто, оскільки причини, що їх зумовлюють, пов'язані із небезпекою і невизначеністю сучасних умов функціонування. В таких умовах актуальним є застосування засад ситуаційного управління у створенні належних умов для розвитку вітчизняних підприємств.

Актуальність розгляду проблем розвитку визначена тим, що стан, у якому перебувають вітчизняні промислові підприємства, вимагає кардинальних змін, що базуються на інноваційних важелях. Кожне підприємство має власне бачення цілей розвитку, а сукупність поглядів, способів розуміння і тлумачень розвитку, явищ і процесів, що його супроводжують, провідна ідея системної теоретико-методологічної характеристики даного процесу визначають його концепцію розвитку, яка в сучасних умовах господарювання повинна враховувати потенційні можливості і загрози діяльності, що на практиці реалізується з допомогою застосування засад ситуаційного управління.

Теорія ситуаційного управління широко висвітлюється у зарубіжній і вітчизняній економічній літературі. Зокрема, М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі визначають ситуаційний підхід як концепцію, стверджуючу, що оптимальне рішення є функцією факторів середовища у самій організації (внутрішні змінні) і в оточуючому середовищі (зовнішні змінні), спрямовану на управління у конкретній ситуації для більш ефективного досягнення цілей організації. За цього ситуаційний підхід намагається вказати конкретні прийоми і концепції з визначеними

конкретними ситуаціями для того, щоб досягнути цілей організації найбільш ефективно [1].

З метою виділення основних теоретико-методологічних засад ситуаційного управління в сучасних умовах розглянемо основні положення, які характеризують сутність даної управлінської категорії, передумови її виникнення і особливості еволюції. Уперше “закон ситуації” був сформульований на початку 1920-х рр. М. Паркер Фоллет (1868 – 1933 рр.), яка стверджувала, що ефективність керівника залежить від володіння ним необхідними знаннями. Однак різні обставини вимагають різних знань, і, відповідно, найбільших успіхів у них досягають різні люди: кращі керівники стають кращими не тому, що вони наділені якимись особливими лідерськими якостями, а тому, що вони відповідають вимогам моменту.

Перетворення ситуаційного підходу у впливову теоретичну позицію почалося наприкінці 1950-х рр. на основі розвитку основних положень теорії відкритих систем із метою розроблення концепції, яка пояснювала б властивості організаційної структури специфікою її адаптації до внутрішнього й зовнішнього навколишнього середовища. До переліку факторів, які науковці включали у дослідження, відносили: застосувану технологію (Дж. Вудворд); стан навколишнього середовища (Т. Берні, Дж. Сталкер, Л. Лорш і Д. Лорш); розміри організації (Д. П’ю, Д. Хиксон, П. Блау, Р. Шенхер) і її стратегію (А. Чендлер).

Сучасний погляд на ситуаційне управління базується на тому, що не існує єдиного вірного універсального виду управління для будь-якої ситуації. Як зазначають Р. Гріфін і В. Яцура, ситуаційний підхід передбачає, що універсальні теорії не можна застосувати до організації, оскільки кожна організація унікальна, а прийнята управлінська поведінка у конкретній ситуації залежить від особливих обставин [2]. Беручи до уваги, що підприємство є динамічною структурою, що змінює свою діяльність залежно від стану і впливів зовнішнього середовища, застосування ситуаційного менеджменту полягає у підготовці місця і створенні умов для наступного розвитку й удосконалення діяльності господарюючих суб’єктів [3].

Використання ситуаційного підходу в управлінні підприємствами полягає у розгляді конкретних ситуацій, широкий діапазон яких суттєво впливає на їх ефективність. При такому підході система управління залежно від виду ситуацій може змінювати свої характеристики, які залежать від таких чинників, як [4]: структура управління; методи управління; стиль керівництва: залежно від професіоналізму, чисельності й особистісних якостей співробітників вибирається стиль керівництва, орієнтований або на завдання, або на людські відносини; зовнішнє й внутрішнє середовище організації; стратегія розвитку організації; технологічні особливості виробничого процесу.

О. Віханський виділяє такі чинники, що мають ситуаційне спрямування [5]: складність, динамізм зовнішнього середовища; технології роботи в організації; стратегічний вибір керівництва (ідеологія управління, типи споживачів, типи ринків збуту і територіальне розміщення виробництва); поведінка працівників (потреби, кваліфікація, вмотивованість).

Дослідження питання розвитку вітчизняних підприємств вимагає вибору вектора розвитку, що орієнтує на характер трансформаційних перетворень із врахуванням поточного їх стану та сучасних вимог. Розглядаючи еволюційну парадигму розвитку як визначальну у процесі формування методологічного інструментарію проведення трансформаційних змін, необхідно виділити такі її ознаки: саморозвиток і самоорганізація господарюючих суб’єктів як один із

основних принципів збільшення життєспроможності економічної системи; ефективність виробництва як основний критерій оцінки будь-яких реформаторських заходів; вибірковість політики державної підтримки як засіб сприяння інноваційним процесам у суспільстві [6]. В таких умовах особливістю ситуаційного управління є орієнтація на врахування вимог динамічного середовища, під впливом якого відбуваються економічні процеси на основі досягнення певної креативності, тобто здатності до “особливого сприйняття ситуації, що враховує безліч її конкретних проявів і при цьому забезпечує її перероблення саме у творчому, а не шаблонному режимі” та забезпечення дієздатності у наближеному до реальності часу [7].

Таким чином, теорія ситуаційності в управлінні стверджує, що не може бути єдиного універсального набору інструментів менеджменту, однаково ефективних завжди й скрізь, тому що у різних умовах кращі результати приносить використання різних важелів впливу на ситуацію. Як можна підсумувати на основі узагальнення поглядів науковців до трактування сутності та значення ситуаційного управління в сучасних умовах, шлях розвитку підприємств визначений, з одного боку, його можливостями, окресленими передумовами розвитку, його станом, а за іншого – здатністю враховувати та протидіяти тим факторам, що його зумовлюють. Однак недостатня увага приділена методологічному забезпеченню управління діяльністю підприємств у різних ситуаціях із врахуванням окреслених цілей розвитку.

З огляду на викладене вище, метою написання статті є узагальнення теоретико-методологічних засад формування концепції сучасного розвитку промислових підприємств на засадах ситуаційного управління на основі розгляду таких питань: визначення передумов ситуаційного управління, завдань, які воно вирішує у контексті вирішення завдань сучасного розвитку, виділення методологічних засад ідентифікації ситуації, чинників, що зумовлюють ситуації та методів реагування на них із врахуванням принципів сучасної управлінської діяльності.

В економічній сфері діяльності на сьогодні все більше уваги звертають на дослідження проблем розвитку, оскільки у це поняття закладають потенційні можливості змінювати існуючий стан і досягати якісного нового рівня поточного функціонування. Із розвитком пов'язують зміни, які суттєво відрізняють об'єкт від попереднього стану, і ця відмінність полягає у набутті нової якості. Й. Шумпетер зазначає, що “розвиток – це окреме явище, цілком відмінне від того, що можна спостерігати в економічному колообігу чи в прагненні до рівноваги. Це спонтанні й дискретні зміни ..., які назавжди змінюють і замінюють попередній стан рівноваги” [8]. Є. Боршук процес розвитку розглядає “як здатність системи до неадекватних змін при зміні властивостей її компонентів чи появи нових елементів, внаслідок зміни внутрішніх чи зовнішніх умов функціонування” [9]. Завданням ситуаційного управління у досягненні цілей розвитку є внесення коригувальних дій, які забезпечують реалізацію цілей розвитку (рис. 1).

Не можливо не погодитись із думкою науковців про те, що жодна теоретична модель не передбачає повного і точного опису реальності і в практичній діяльності не можна цілком покладатись на використання теоретичних моделей [10]. За таких умов, ситуаційне управління потрібно розглядати як оперативне управління, за якого управлінські рішення приймаються зі зміною економічної ситуації та проблем, що за цього виникають, доповнюючи стратегічне, перспективне управління [11].



Рис. 1. Завдання ситуаційного підходу в управлінській діяльності (розроблено автором)

Його практичне значення полягає у реалізації широкого спектра завдань, які можна розподілити на три групи:

- розроблення превентивних заходів, практичне значення яких полягає у запобіганні появі проблемних ситуацій та сигналізуванні небезпеки (запобігання появі проблемних ситуацій, виділення пріоритетності проблем, допомога у подоланні невизначеності ринкового середовища);

- адаптування діяльності в умовах реалізації стратегічних і тактичних завдань (є засобом виживання у важкий період, сприяння мобілізації, раціональному розподілу і використанню ресурсів, переходу на новий виток циклічного розвитку підприємства);

- регулювання діяльності в умовах відхилень, що виникають у процесі вирішення поточних завдань і є сигналами загроз та небезпек (координування діяльності підприємства загалом, виявлення проблем, зниження ризику банкрутства і ліквідації підприємства, визначення ступеня загрози, що з'явилась, сигналізування про можливість появи незворотних проблемних ситуацій).

Центральним моментом ситуаційного підходу є ситуація, тобто конкретний набір обставин, які сильно впливають на підприємство в певний конкретний момент часу. Як зазначає А. Мельник, для того, щоб діяти у рамках концепції загального процесу управління і з урахуванням ситуаційного підходу, потрібно узагальнити та пов'язати наявні знання, дати їм необхідний каркас, що можливо на основі системного підходу з використанням основних методологічних положень щодо ситуаційного менеджменту [12]. Вимагає уточнення поняття ситуації, ситуаційних чинників ситуаційної моделі управління розвитком підприємств. Враховуючи складність умов господарювання, ситуацією ми називаємо стан, який характеризується відхиленнями чи обставинами, що створюють загрози для діяльності підприємств і невирішення яких може призвести до кризових явищ. У табл. 1 представлено класифікацію ситуацій, що є продовженням розкриття

сутнісного розуміння актуальності ситуаційного управління у процесі дослідження проблем сучасного розвитку

Таблиця 1

**Класифікація ситуацій, які пов'язані із розвитком підприємств
(розроблено автором)**

Класифікаційна ознака	Класифікація ситуацій
1	2
За типом виникнення	<p>Об'єктивна ситуація – стан підприємства, який зумовлений дією чинників, незалежних від рішень, які приймаються керівництвом на рівні підприємства.</p> <p>Суб'єктивна ситуація – стан підприємства, який зумовлений дією чинників унаслідок суб'єктивних рішень, які приймаються керівництвом на рівні підприємства або іншими чинниками, які виникають як результат функціонування системи управління підприємством</p>
За функціональним змістом	<p>Ринкова ситуація – обставини, зумовлені дією ринкових чинників (попит, пропозиція, конкуренти, ціна), що зумовили стан підприємства, який є загрозовим для досягнення цілей розвитку.</p> <p>Виробнича ситуація – обставини, зумовлені дією внутрішніх чинників підприємства, пов'язаних безпосередньо із виробничою діяльністю (використання виробничих потужностей, кадри, задіяні у виробничому процесі, стан технічних засобів, використовуваних технологій), що зумовили стан підприємства, який є загрозовим для досягнення цілей розвитку</p>
За наслідками впливу на діяльність підприємств	<p>Звичайна виробнича ситуація – такий стан справ на підприємстві на будь-який момент часу, коли виробничі й економічні показники, а також клімат у колективі знаходяться на належному рівні і відповідають наміченим планам чи мають допустимі відхилення, встановлені стандартами підприємства.</p> <p>Кризова ситуація – такий стан справ на підприємстві, який характеризується можливістю втрат через відхилення, що перевищують межі обмежень.</p> <p>Надзвичайна ситуація – такий стан справ на підприємстві, який характеризується перевищенням критично допустимих відхилень та рівня втрат</p>
За ступенем повторюваності	<p>Типова ситуація – стан підприємства, який мав місце у діяльності підприємств і існує певний досвід усунення відхилень у діяльності.</p> <p>Нетипова ситуація – стан підприємства, який зумовлений дією непередбачуваних чинників або внаслідок прорахунків у діяльності і потребує спеціального підходу до управлінської діяльності</p>
За можливістю впливати на ситуацію і її наслідки	<p>Керована ситуація – стан підприємства, який перебуває у межах встановлених відхилень, а також можливості впливати на ситуацію за рахунок наявного на підприємств потенціалу</p> <p>Некерована ситуація – стан підприємства, за якого відхилення перевищують критичні межі, а існуючого потенціалу недостатньо для його коригування</p>
За можливістю прогнозувати ситуацію чи її наслідки	<p>Детермінована ситуація – стан підприємства, який можна спрогнозувати, передбачити на основі розроблених моделей, висновків експертів у певній галузі, характеризується певною закономірністю та досвідом вирішення.</p> <p>Недетермінована ситуація – стан підприємства, який неможливо передбачити в силу відсутності досвіду, появи нових ситуаційних чинників</p>

Питання розвитку промислових підприємств є надзвичайно складною проблемою, яка вимагає розроблення відповідних методологічних засад проведення адекватних змін в умовах вітчизняної економіки із врахуванням дослідження ситуаційних чинників, що зумовлюють господарські ситуації. Такий висновок дав змогу удосконалити існуючу класифікацію чинників, що впливають на діяльність промислових підприємств та доповнити її класифікацією ситуаційних чинників, ми розглядаємо як обставини, об'єктивні зміни, суб'єктивні рішення та їх наслідки, що зумовили певну ситуацію і формалізовані у відповідних показниках та параметрах діяльності, характерними рисами яких є динамічність, ймовірнісність, короткотерміновість дії, суб'єктивність, важкопрогнозованість (табл. 2).

Таблиця 2

**Класифікація ситуаційних чинників
(розроблено автором)**

Класифікаційна ознака	Класифікація ситуаційних чинників
1	2
За місцем виникнення	<p>Ситуаційні чинники зовнішнього середовища – обставини, події, суб'єктивні рішення, що виникають за межами підприємств переважно у зовнішньому середовищі і спричинені як об'єктивними умовами (особливостями національної економіки, заходами державного регулювання, особливостями технологічного розвитку, політичними обставинами, міжнародними відносинами), так і суб'єктивними обставинами (поведінкою споживачів, попитом, відносинами із постачальниками, конкурентною позицією, діяльністю громадських організацій).</p> <p>Ситуаційні чинники внутрішнього середовища – обставини, події, суб'єктивні рішення, які виникають на рівні окремого підприємства і зумовлені, переважно специфікою управлінської діяльності, що узагальнюється у показниках ефективності функціонування діючої системи управління</p>
За функціональною сферою виникнення	<p>Ситуаційні чинники у сфері виробничої діяльності – обставини, події, суб'єктивні рішення, що визначають стан виробничої сфери діяльності (рівень технологічного розвитку, продуктивність у виробничій сфері).</p> <p>Ситуаційні чинники у сфері комерційної діяльності – обставини, події, суб'єктивні рішення, які зумовлені дією ринкового середовища (маркетинг, логістика).</p> <p>Ситуаційні чинники у сфері управлінської діяльності – обставини, події, суб'єктивні рішення, які є результатом функціонування діючої системи управління на підприємстві (складові управлінського потенціалу та показники, що характеризують ефективність управлінської діяльності)</p>
За способом розрахунку (інформаційне забезпечення)	<p>Детерміновані ситуаційні чинники – показники і параметри, що характеризують обставини, події, суб'єктивні рішення, значення яких розраховане або встановлене на основі діючої системи обліку фінансової і статистичної інформації (облікова ставка, рівень інфляції, попит, ціни).</p> <p>Недетерміновані ситуаційні чинники – наслідки обставин, подій, суб'єктивних рішень, визначені на основі оцінок із застосуванням якісних методик опрацювання отриманої інформації</p>
За наслідками впливу	<p>Стимулятори – обставини, події, суб'єктивні рішення, дія яких має позитивне значення для діяльності підприємств</p> <p>Дестимулятори – обставини, події, суб'єктивні рішення, дія яких має негативне значення для діяльності підприємств</p>

Враховуючи широкий спектр ситуацій, що виникають у діяльності промислових підприємств, змінювати чи підтримувати вибраний організацією вектор розвитку можна тільки за умови постійного коригування показників діяльності відповідно до характеристик середовища функціонування підприємства. Необхідною умовою є врахування можливих тенденцій прогнозованих змін на основі ситуаційного управління, за якого управлінські рішення приймаються зі зміною економічної ситуації та проблем, що за цього виникають [13], що можливо за умови побудови відповідних моделей (рис. 2).

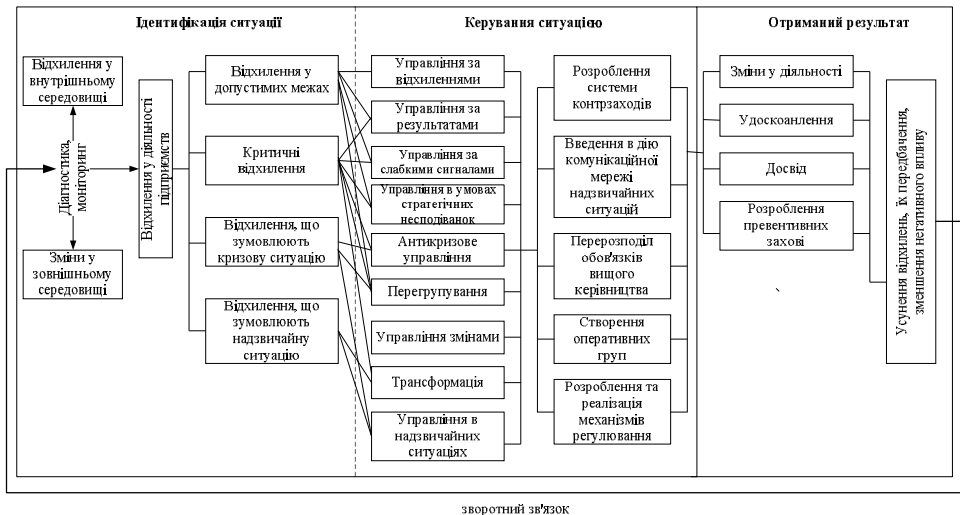


Рис. 2. Концептуальна модель ситуаційного управління (розроблено автором)

Наявність ситуаційних моделей розвитку підвищує стійкість суб'єкта господарювання до можливих змін умов зовнішнього середовища, дозволяє оперативну перебудовувати його діяльність у випадку виявлення тенденцій до змін умов господарювання, орієнтувати науково-технічну і виробничо-збутову діяльність на реалізацію ринкових можливостей розвитку. Застосування адекватного ситуації інструментарію управління розвитком підприємств вимагає попереднього розгляду таких положень: визначення нормативних умов функціонування підприємства, за яких можливе досягнення стратегічних цілей; визначення меж і переліку відхилень, які можуть виникати у діяльності під впливом певної ситуації, але які не потребують змін; визначення відхилень, які можуть становити загрозу діяльності і які потребують проведення певних змін; визначення надзвичайних ситуацій, які можуть виникати у діяльності підприємства і для яких застосовуються оперативні методи реагування у виняткових і потенційно небезпечних умовах і які є предметом особливої і окремої діяльності.

Вибір методів і підходів до реагування на відхилення значною мірою залежить від бажання і можливостей впливати на ситуацію, що виявляється у застосуванні відповідних дій, зокрема: реагування на зміни і їх прогнозування із застосуванням оборонної стратегії, яка спрямовує дії підприємства на захист позицій та реагування на несподівані зміни ситуації при необхідності, передбачає аналіз

ситуації і підготування до можливих варіантів розвитку подій; управління змінами, що відповідає наступальній стратегії, яка активізує діяльність підприємства у напрямі захоплення ініціативи у наступальних діях, ініціювання змін у галузі і управління їх темпами, захоплення лідерства у галузі [14].

Зазвичай ситуаційне управління розглядають як дії, що застосовуються у поточній діяльності для вирівнювання параметрів життєздатності господарюючого суб'єкта. Водночас, в умовах динамічних змін відхилення у поточній ситуації можуть виступати у ролі індикаторів, що показують необхідність більш вагоміших і складніших змін, які доцільно проводити як на рівні окремих складових діяльності, так і підприємства загалом, враховуючи за цього часовий аспект необхідних змін. Тобто, ситуаційне управління, покликане діяти у певній ситуації, потрібно розглядати як внутрішній механізм адаптації підприємства до динамічних змін середовища функціонування. І. Бажин розглядає можливості зміни шляху організації через перегрупування – зміни, які не потребують фундаментального переосмислення змісту та характеристик діяльності і трансформацію, що охоплює зміни у існуючих формах і способах діяльності [15].

З огляду на викладене вище, пропонуються основні принципи ситуаційного управління, які можуть бути застосовані на усіх рівнях середовища, у якому здійснюється управління розвитком підприємств: системності; альтернативності; ефективності; відповідності стратегічним програмним документам; відповідності національним інтересам та національній безпеці України; забезпечення конкурентних переваг; конкретності; адаптивності; гнучкості; реальності; самоорганізації; саморозвитку; прогнозованості; економічної безпеки.

Висновки

Таким чином, розвиток за засадах ситуаційного підходу в управлінській діяльності передбачає зміни, які можуть або кардинально змінювати діяльність підприємства, або здійснювати поступові перетворення, що найбільшою мірою забезпечуватиме гнучкість у результаті поступової адаптації до зовнішнього і внутрішнього середовища. Це дозволить отримати більший досвід реагування та прийняття відповідних управлінських рішень із врахуванням особливостей кожної ситуації. Тому на сьогодні важливим є узагальнення наукових засад ситуаційного управлінського підходу та його теоретико-методологічного забезпечення у вирішенні проблем розвитку промислових підприємств.

Враховуючи викладене вище, необхідно підкреслити, що ситуаційне управління вносить гнучкість і динамізм в усі елементи системи управління підприємство, змушуючи її удосконалюватися та розвиватись. Водночас, необхідно зазначити, що додаткової уваги потребують питання інновативного розвитку із врахуванням того, що в сучасних умовах розвитку будь-які зміни необхідно здійснювати, орієнтуючись на якісно новий стан об'єкта змін, що, власне, і можливо з допомогою інновацій.

Література

1. Мескон М. Х. Основы менеджмента [Текст] / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. — М. : Дело, 1992. — С. 692.
2. Организации: поведение, структура, процессы [Текст] / Дж. Л. Гибсон, Д. М. Иванцевич, Д. Х. Доннелли ; пер. с англ. — М. : ИНФРА, 2000. — С. 7.
3. Гріфін Р. Основы менеджменту [Текст] : [підручник] / Р. Гріфін, В. Яцура, наук. ред. В. Яцура, Д. Олесневич. — Львів : БаК, 2001. — С. 19.

4. Василенко В. О. Ситуаційний менеджмент [Текст] : [навч. посіб.] / В. О. Василенко. — вид. 2-ге, випр. і доп. — К. : Центр навчальної літератури, 2005. — С. 21.
5. Виханский О. С. Менеджмент [Текст] : [учебник] / О. С. Виханский, А. И. Наумов. — М. : Гардарики, 2001. — С. 175.
6. Бажал Ю. Еволюційна парадигма економіки перехідного періоду / Ю. Бажал // Економіка України [Текст]. — 1993. — № 8. — С. 4.
7. Геоелектронні сценарії розвитку і Україна [Текст] : [монографія] / [М. З. Згуровський, Ю. М. Пахомов, А. С. Філіпенко та ін.]. — К. : ВЦ “Академія”, 2010. — 328 с.
8. Шумпетер Й. А. Теорія економічного розвитку: Дослідження прибутків, капіталу, кредиту, відсотка та економічного циклу [Текст] / Йозеф А. Шумпетер ; пер. з англ. В. Старка. — К. : Видавничий дім “Києво Могилянська академія”, 2011. — С. 73, 74.
9. Борщук Є. М. Теоретико-методологічні основи системного аналізу сталого розвитку еколого-економічних систем [Текст] : автореф. дис. на здоб. ступ. докт. економ. наук: спец. 08.00.06 – “Економіка природокористування та охорона навколишнього середовища” / Є. М. Борщук. — Львів : [б. в.], 2009. — 37 с.
10. Державне управління [Текст] : [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес (Вища освіта ХХІ століття), 2003. — С. 301.
11. Економічна енциклопедія [Текст] : у 3-х т. Т. 3 / редкол. С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Видавничий дім “Академія”, 2000. — С. 390.
12. Державне управління... — С. 301.
13. Там само.
14. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент [Текст] / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд / пер. с англ. — 12-е изд. — М. : Издательский дом “Вильямс”, 2006. — С. 262.
15. Бажин И. И. Управление изменениями [Текст] / И. И. Бажин. — Х. : Консум, 2006. — С. 337.

A. Polyanska

FORMING OF CONCEPT OF ENTERPRISES DEVELOPMENT ON THE PRINCIPLES OF SITUATIONAL MANAGEMENT

Theoretical and methodological principles of situation management of industrial enterprises in the conditions of modern development are generalized. The tasks of situational management to achieve the objectives of industrial enterprises are pointed out. Classification of situations and situational factors of enterprises relevant to the purposes of their development are given. The situational model of industrial enterprises development is suggested and the basic principles of their implementation in practice management are outlined.

Key words: development, situation, situational management, situation factors, management situational model of management.