

УДК 35:321:327

А. Колодій

## КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО (НОВОГО) ВРЯДУВАННЯ В ЇЇ ЗАСТОСУВАННІ ДО ДЕМОКРАТИЧНИХ І ПЕРЕХІДНИХ СИСТЕМ

Подано аналіз західної наукової думки щодо змісту і теоретичного значення відносно нового поняття “врядування”, яке відображає зміни у процесах управління суспільством, що відбулися в західних демократіях упродовж останніх десятиліть. Запропоновано три основні способи його вживання: “політичне врядування” як правління уряду, виконання ним своїх функцій; “системне врядування” як різні способи суспільного впорядкування; “публічне або нове врядування” як сучасний тип горизонтальної, мережевої організації управління суспільством. Певну увагу приділено адаптації цих термінів і понять до умов перехідних і гібридних систем, зокрема у формі концепції “доброго врядування”.

**Ключові слова:** врядування, політичне врядування, системне врядування, публічне (нове) врядування, добре врядування, ієрархічне правління, мережеве врядування.

Від проголошення незалежності і дотепер українське суспільство стикається з дилемою узгодження – в умовах сучасного глобалізованого світу – двох масштабних завдань: зміцнення державності та руху до демократичної суспільної організації. Ці завдання порівняно легко вирішуються в умовах достатньої легітимності влади, відповідності її організації та функціонування очікуванням народу. Про демократичні очікування українців автор уже писала в попередніх своїх статтях [1, 2]. Однак для слабкої держави, якою, попри її значний потенціал, на сьогоднішній день є Україна, не менш важливим чинником, ніж ідеологічна орієнтація, є ефективність функціонування державних інституцій.

У своїй книзі “Державне будівництво: врядування і світовий порядок у 21-му столітті” Ф. Фукуяма приділяє значну увагу слабким державам з неусталеними режимами, яким, на його думку, важко зміцнитися саме через багатоманітні чинники недостатньої легітимності існуючих політико-управлінських систем [3]. Серед причин їхньої низької легітимності він називає, з одного боку, недостатню підтримку новоутворених суб’єктів міжнародних відносин іншими країнами світу, а з іншого – такий внутрішньополітичний чинник, як нездатність урядів здійснювати ефективне управління країною. Сила молоді держави, стверджує Ф. Фукуяма, залежить як від бажання владних еліт будувати і зміцнювати державність, так і від їхньої здатності налагодити ефективне управління та отримати визнання суспільства.

Як домогтися ефективного функціонування державних інституцій у межах демократичної матриці? Зрозуміти це, на нашу думку, допомагає концепція публічного врядування, що набула значного поширення в країнах усталеної демократії, а в певному, модифікованому вигляді застосовується й до країн, що заходяться “на роздоріжжі”.

Стаття буде присвячена аналізу різних тлумачень поняття врядування та виокремленню тих його основних значень, які, на нашу думку, зроблять його

інструментом аналізу в українській теорії державного управління. У ній розглянемо основні здобутки західної політичної та управлінської науки в осмисленні змін у системі управління суспільством в останні десятиліття, сутність та основні варіанти нової концептуальної моделі публічного врядування в контексті її можливого застосування в Україні.

*Концепція “врядування” в зарубіжній літературі: напрями й результати досліджень.* У найзагальнішому розумінні “урядування” (“*governance*”) визначають як процес здійснення урядом (чи ширше – органами влади) своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, здійснення публічної політики, розподілу ресурсів тощо. У популярних виданнях, автори яких не заглиблюються в теоретичні дискусії, можна іноді прочитати, що “*governance*” – це процес, тоді як “*government*” – орган (body), який цей процес здійснює. Пояснення здається простим і зрозумілим, якби не той факт, що існує безліч прикладів, коли слову “*government*” надавали і надають також значення процесу – починаючи від Дж. Локка і дотепер. Коли Президент США А. Лінкольн говорив про демократію як “*government of the people, by the people, for the people*”, він поєднував обидва значення слова “*government*” [4], і переклад його знаменитої фрази українською міг би звучати так: “уряд створений народом, що здійснює урядування силами народу і для народу”. Прикладами можуть бути словосполучення “*e-government*” (електронне врядування), “*school of government*” (школа врядування) тощо, коли під цим словом розуміють не орган, який урядує, а сам процес урядування. Тому термін “*governance*”, що увійшов у широкий вжиток на Заході з 80-х рр. ХХ ст., вимагає наповнення його новим змістом, таким, якого не відображає слово “*government*”, навіть коли ним позначають процес здійснення урядом політичної влади та проведення ним публічної політики.

На з’ясування цього специфічного, нового змісту і на виявлення пізнавальної цінності поняття “врядування” спрямована велика кількість наукових праць західних вчених, а також підсумовуючих цей пошук компендіумів, “білих книг” та інших публікацій таких поважних міждержавних об’єднань та світових організацій, як Європейський Союз, ООН, Світовий банк. Зміст понять “урядування” і “добре врядування” у них тлумачиться в різних контекстах, від яких залежить, відповідно, і його значення; але пошуки загалом ідуть в одному напрямі, і сьогодні вже не можна говорити про відсутність стрижня, навкруг якого групувалися б уявлення про суть концепцій публічного (нового) врядування, доброго врядування, публічного адміністрування. Українські науковці (М. Лахижа, М. Лендєл, П. Надолішній та інші) також поступово стають “своїми” в цьому дискурсі, включаючись в обговорення тенденцій розвитку сучасних процесів у сфері управління і пов’язаних із ними змін в їх теоретичному осмисленні, включно з фокусуванням на нових термінах і поняттях.

Зручними та місткими джерелами вивчення політичної й управлінської думки з аналізованої теми є, насамперед, видані за останніх півтора десятиліття збірники праць (статей і розділів), написаних від початку 80-х рр. ХХ ст. і дотепер. Доцільно згадати декілька найповажніших з них, у яких опубліковані праці відомих у Європі і поза нею науковців у галузі політичного врядування, публічного адміністрування та публічної політики.

Ще в 1998 р. один із номерів “Міжнародного журналу соціальних наук” був повністю присвячений проблемам урядування [5], а у 2002 р. повна версія цього видання з’явилась в on-line режимі. У теоретичному аспекті особливий інтерес

представляє опублікована тут стаття Дж. Стоукера, який поставив собі за мету впорядкувати багатоаспектні та складні дебати про врядування і висловити свою думку на переваги та недоліки цієї концепції. Тим більше, що перспектива вживання терміну “врядування”, на думку автора, створювала добрі організуючі (концептуальні) рамки для розуміння змін в управлінських процесах західних країн. “Урядування (*governance*), – зазначає Дж. Стоукер, – стосується нових методів і форм правління і особливо – змін у значенні правління (*government*)” [6]. Цікавими є також статті: “Сучасне врядування, вчора і сьогодні: з’ясування деяких питань на основі французької урядової політики” Ж.-П. Годена; “Урядування і наука: ринкоподібні методи управління суспільством і виробництво знань” А. Кейзенсіджіла; “Належне використання врядування в міжнародних відносинах” М.-К. Смаутса та інші.

У 2007 р. вийшло 4-томне зібрання значних і незначних (як зазначають самі видавці) статей у галузі нового (публічного) урядування за редакцією М. Бевіра під загальним заголовком: “*Публічне врядування*”. Ця назва є примітною, оскільки зазвичай в англійській літературі термін врядування вживається без означення “публічне”. А воно, на нашу думку, прояснює особливості змісту поняття “*governance*”, наголошує на його відмінності від близьких термінів і тому особливо необхідне в українських перекладах. Перший том названого видання присвячений теорії урядування, другий – реформі публічного сектора (того, що ми називаємо адміністративною реформою), третій – публічній політиці, а четвертий – доброму врядуванню [7]. Відповідно до світової традиції, нам, на нашу думку, також краще було б називати урядування добрим, а не належним, і писати це словосполучення без лапок, оскільки воно вже набуло значення усталеного терміна.

Доцільно відзначити ще дві великі за обсягом та визначні за своїм змістом збірки наукових праць західних вчених: “Від правління до урядування” за редакцією Р. Беллами та А. Палубмо (2010 р.) [8] та “Урядування і демократія” за редакцією А. Бенца та І. Папандопулоса (2006 р.) [9].

Книга “Від правління до урядування” містить підбірку ключових статей, написаних у 1990 – 2000-і рр. щодо теорії урядування та застосування її до аналізу публічної політики в сучасних розвинених демократичних країнах. Автори, праці яких представлені в цій книзі, показують, що значні зміни, які відбулися у функціях держави внаслідок неоліберальних реформ та глобалізації, призвели до переходу від “правління” до “врядування”; що урядування означає заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин на горизонтальні, мережеві моделі управління суспільством; що на зміну державі приходить мережева політична організація (“*networked polity*”), у якій управлінські повноваження передаються специфічним установам, що створюються суспільними суб’єктами для виконання конкретних завдань і мають перехресне членство. Ці установи можуть діяти на національному, субнаціональному і наднаціональному рівнях, залишаючи державі роль координуючої та спрямовуючої сили, яка від того стає “порожньою” інституцією. Вона “кермує”, тоді як “веслюють” інші установи, організації та об’єднання. Це змінює взаємовідносини держави з громадянським суспільством у напрямі більшої участі громадян у прийнятті рішень, хоча, як зазначають автори окремих статей і розділів цієї книги, так само як і автори книги “Урядування і демократія”, застосування мережевої моделі само по собі ще не призводить до поглиблення демократії чи застосування її більш радикальних форм, наприклад учасницької моделі.

Збірка наукових праць “Урядування і демократія” містить роботи як молодих дослідників, так і добре відомих фахівців – дослідників євроінтеграції і міжнародних відносин, демократії та управління. Разом вони намагаються дати відповіді на питання: наскільки нинішні концептуальні моделі “мережевої політики” і “багаторівневого урядування” є сумісними й порівнюваними з демократичними стандартами, що закріпилися в політичній теорії в попередній період. Перша частина книги присвячена проблемам урядування в межах окремих країн, зокрема Німеччини, Франції. У другій частині опубліковані статті про врядування на європейському рівні, а в третій – на глобальному. З теоретичної точки зору привертає увагу стаття Б. Пітерса і Дж. П’єра “Врядування, підзвітність і демократична легітимність”. У ній показано, яким чином перехід до “врядування” вирішує проблеми функціональної переважаності бюрократизованих урядів та поганої керованості, що виникають через зростаючу складність суспільства. Урядування допомагає зупинити процес розбукання урядових інституцій, покращити рівень їх підзвітності та економічності, а також – завдяки залученню усіх зацікавлених суб’єктів та підвищенню легітимності системи влади та управління – підвищити його результативність. Таким чином, нова модель урядування стає водночас і ефективною, і демократичною [10].

*Три основні значення терміна “урядування”.* На основі охарактеризованих вище та деяких інших праць можемо окреслити головні значення терміна “урядування” – у контексті дослідження сучасних процесів управління суспільством у європейському та глобальному вимірі. Це тим більш важливо, що майже кожен автор, починаючи свою статтю про врядування, зупиняється на багатозначності цього терміна. Для нас у цьому випадку найбільший інтерес представлятимуть не семантичні особливості чи етимологія вживаних слів, а ті нові сенси, яких вони набули в останні 2 – 3 десятиліття, перетворившись на ключові категорії нової парадигми управління суспільними справами. Зазначимо, що чітке закріплення за словом “урядування” певних прикметників та розмежування утворених таким чином словосполучень як окремих термінів із визначеним смисловим навантаженням – це, здебільшого, наші нововведення, які ми пропонуємо заради пристосування нової термінології до українських традицій і потреб, формування відповідного термінологічного ряду в українській мові.

Отже, потрібно, на нашу думку, розрізняти три основних значення поняття врядування, головним із яких (у контексті проблем цієї статті) є третє, бо саме воно виражає сутність нових підходів до управління суспільством. Проте й другий варіант містить значну міру новизни, найперше в наведеній нижче інтерпретації Е. Хейвуда.

1. Першим значенням урядування є процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – government), що українською мовою можна передати як *правління* або як *політичне урядування*. Це, так би мовити, традиційне вживання терміну, який не несе нічого нового і вказує на звичне функціонування вертикальних владних систем. В українській мові слово “правління” значною мірою є відображенням східних впливів і поширення недемократичних традиційних форм правління “згори-донизу”. Російський відповідник “правление” логічно продовжується в назві організації, яка займається цією діяльністю – “правительство”. В українській мові “править” не “правительство”, а “уряд”, а відповідно й уся його діяльність у цьому, політично-владному значенні повинна б називатися *урядуванням*. До речі, словник Б. Грінченка дає такі два переклади

“урядування” російською: 1) “отправление службы”; 2) “управление правительственное”.

Слову “уряд” в українській мові окрім вузького значення – кабмін чи виконавча влада – доречно було б повернути ще й широке – сукупність усіх організацій, що здійснюють владу та приймають рішення. Тоді незадоволення діями владної верхівки можна було б адресувати уряду, а не державі, яка усе ж таки є політично організованим народом із суверенною владою на чолі, а не лише цією владою. Так само, говорячи про громадянське суспільство, ми б відокремлювали його від уряду (як сукупності владних структур), а не від держави.

Доцільно визнати, що чіткої впорядкованості у вживанні слів “правління”, “управління” та “врядування” в українській політичній та управлінській науці до останнього часу не спостерігалось. “Правління” та “врядування” вживалися в різноманітних контекстах як синоніми (“правління царського уряду”, “форми державного правління”, “моделі демократичного врядування”, “місцеве самоврядування”). Проте характерно, що чим більше у правлінні-урядуванні задіяне суспільство і чим цей процес є горизонтальнішим, тим частіше до нього застосовували термін “урядування”. У цьому є логіка: царі правлять, урядують представники суспільства. Урядування, пише відомий англійський політолог Е. Хейвуд, завжди включає в себе “уміння приймати і здатність впроваджувати в життя колективні рішення” [11], навіть коли йдеться про цей, відносно звужений підхід, який ми пропонуємо називати *політичним урядуванням*.

2. Друге значення, у якому стали часто вживати слово “врядування” на Заході – це *суспільне або системне врядування* (англійською – *governance*), під яким розуміють управлінську діяльність як *суспільну координацію*, що уможливує та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а в горизонтальному вимірі. У цьому сенсі урядування, на думку західних дослідників, можливе й без уряду. Уряд у ньому, як стверджує Е. Хейвуд, – це лише одна з організацій, що бере участь у процесі. Тобто, суспільне урядування (*governance*) за означенням є ширшим від політичного врядування (*government*), до того ж друге є складовою частиною першого. На цьому наголошує чимало дослідників, а Е. Хейвуд переконливо пояснює, що “основними моделями урядування [в широкому значенні] є ринки, ієрархії та мережі. Ринки координують суспільне життя через ціновий механізм, який структурується на основі попиту та пропозиції. Ієрархії, що включають в себе бюрократію, а відтак – традиційні форми урядової організації, діють через владні системи “згори-донизу”. Мережі є “плитками” організаційними формами, яким притаманні неформальні взаємовідносини між по-суті рівними агентами або суспільними агенціями” [12].

Отже бачимо, що в другому значенні урядування є сукупністю різних, причому – істотно відмінних моделей діяльності, які впорядковують суспільство як систему і роблять його керованим. Саме тому його й називаємо *суспільним або системним урядуванням*.

3. Нарешті третє значення терміна (як англійського “*governance*”, так і українського “врядування”) знову пов’язане із звуженням змісту шляхом зведення його до однієї з перерахованих у пункті 2 моделей управління суспільством, а саме – горизонтальної, координуючої діяльності, але не ринкової, а громадсько-мережевої, пов’язаної із зменшенням ролі уряду і розширенням ролі усіх інших зацікавлених сторін (стейкхолдерів). Саме поширення цієї моделі управління зумовило підвищений інтерес на Заході до раніше мало вживаного, хоч і віддавна відомого

слова “governance” та до опрацювання концепції *публічного урядування* в її застосуванні як до внутрішньо-національного, так і до наднаціонального рівнів управління, що набувають нової якості.

Його ми й будемо розглядати як основне нововведення, оскільки, як зазначає Р. Роудз, саме воно несе в собі нові сенси і потрібне науковцям саме в такому значенні для відображення реально існуючих тенденцій в урядуванні західних країн [13]. Цей дослідник, що є одним із визнаних авторитетів у цій галузі, пропонує називати його саме “*новим урядуванням*”, що видається цілком логічним. Адже й в англійській мові його треба відмежувати від системного урядування, яке позначають тим самим словом “governance”. Але, як уже зазначалось, до цієї нової моделі врядування застосовують також означення “публічне”, що також доволі точно характеризує її специфіку. Тож видається, що у третьому сенсі, який надалі перебуватиме в центрі нашої уваги, урядування можна позначати як *публічне або нове*, на вибір авторів.

У підсумку маємо: 1) політичне врядування (урядування як правління, здійснення влади, government); 2) системне (суспільне) врядування (governance) в сукупності його трьох основних моделей: ринків, владних ієрархій і мереж; 3) нове (публічне) врядування (public governance; new governance) – модель, що утверджується в управлінні суспільними процесами в епоху глобалізації і зміни функцій національної держави. Підвидом останнього є також “*добре врядування*” як концепт, що закладає нормативний стандарт урядування при його застосуванні до країн, у яких відбувається процес модернізації суспільних і управлінських систем.

*Переваги та ризики нової моделі публічного врядування.* Головним, що з’являється нового з переходом до публічного врядування, є зміна ролі держави (або уряду в широкому розумінні) у процесах управління суспільством. Упродовж усього ХХ ст. держава розросталась і бюрократизувалась, а тепер настав час повернення цих процесів у зворотному напрямі. Змінюється спосіб урядової діяльності: замість “правити”, вона “скеровує”; зменшується обсяг її функцій; тож говорять про виникнення “порожньої держави”, яка є своєрідною оболонкою і скеровуючим органом для інших суспільних агентів управління. Частина функцій держави разом із відповідними структурними утвореннями, які в минулому наповнювали її “тіло”, стають надбанням суспільства. Межі між трьома секторами – публічним (урядовим, політичним), приватним та громадським – розмиваються, а форми взаємодії, втручання і контролю примножуються. Ефективність управління при цьому не знижується, а зростає завдяки тому, що ним займаються зацікавлені суб’єкти. “Урядування є результатом інтерактивних соціополітичних форм управління” [14]. Такий напрям розвитку держави та її функцій підтверджується, на думку дослідників, досвідом Великобританії, країн Європейського Союзу, Австралії.

Другою особливістю нового урядування є те, що змінюється стиль управлінської діяльності: замість розпоряджень згори вниз іде координація по горизонталі, за мережовим принципом. Мережі чинять опір централізованому керівництву і витісняють конкуренцію, яка розвивалась за домінування моделі “нового публічного менеджменту”, яка була першим кроком до нового урядування, а нині залишається близьким до нього різновидом управлінської діяльності. “НПМ має стосунок до обговорення урядування, тому що [з одного боку] скеровування – центральне питання в аналізі нового публічного менеджменту, а [з іншого боку] скеровування – це синонім урядування” [15].

Загалом, новий публічний менеджмент нині відступає перед новим публічним урядуванням, яке менш комерціалізоване, але, на думку деяких дослідників, так само деідеологізоване. Його метою є *керованість, ефективність та результативність*, яких досягають завдяки залученню наявних суспільних суб'єктів, не маючи на меті їх заміни. У деяких країнах Африки серед суб'єктів урядування згадують лендлордів, а у нас, напевне, серед них можуть бути олігархи (доки в їхніх руках зосереджений бізнес). У цьому немає нічого дивного, оскільки усі управлінські теорії (а теорія урядування зародилася в межах теорії публічного адміністрування), класово та ідеологічно нейтральні, про що писав ще В. Вільсон.

Отже, виникає третя особливість концепції нового (публічного) врядування: всупереч стереотипним уявленням, воно не вказує на процес демократизації управлінського процесу і не є синонімом демократичного урядування. *Демократичне врядування* – це його частковий випадок, і дослідник кожного разу має визначати, чи горизонтальна взаємодія стейкхолдерів та скеровуюча участь держави, які притаманні системі нового врядування, відповідають критеріям демократичності. Особливо це важливо для молодих демократій і гібридних режимів, де сама собою демократичність не з'явиться, якщо до цього не будуть докладені зусилля ідеологічно заангажованих політичних сил. Існує цілий напрям досліджень зв'язку урядування і демократизації, який – у його застосуванні до України – ми окремо розглянемо в одній із наступних публікацій.

Деякі автори відзначають, що й у розвинених країнах виникають певні суперечності, пов'язані з переходом на модель нового врядування, зокрема існує її неузгодженість зі звичними механізмами демократичного контролю за прийняттям і виконанням рішень. Дж. Стоукер вказує й на інші проблемні аспекти нового врядування, а саме: слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності (“поява неочікуваних результатів і неадекватних механізмів підзвітності”); збільшення можливостей для уникнення звинувачень (і, водночас, додамо від себе – для пошуку “цапів-відбувайлів”); зниження взаємної відповідальності публічного та непублічного секторів; владна залежність організацій, втягнутих у колективні дії [16]. Хоч “урядування представляє собою позитивну спробу відповісти на соціальні й економічні виклики інноваційним способом, його не можна вважати панацеєю” [17], – підсумовує дослідник.

Країни Європейського Союзу намагаються долати суперечності між прагматичними цілями врядування і зорієнтованістю цих суспільств на демократичні цінності, формулюючи принципи нового європейського (тобто наднаціонального) урядування у своїх наукових розвідках та нормативних документах. Своєрідним міксом того й іншого можна вважати *Білу книгу* європейського врядування, у якій записані п'ять політичних принципів нового врядування – *відкритість, участь, підзвітність, ефективність і когерентність (узгодженість, послідовність)*, які, як зазначено в публікації, підпирають викладені в ній пропозиції, які “повинні спрямовувати Союз на визначення способу свого функціонування і на просування вперед реформ в межах чинного Договору, але вони також є маркерами для дебатів про майбутнє Європи” [18].

*Поняття публічного і доброго врядування в застосуванні до країн третього світу і нових незалежних держав.* Загалом, підходи та інтерпретації поняття врядування істотно відрізняються залежно від того, чи йдеться про розвинуті країни, чи про країни, що розвиваються, або про посткомуністичні суспільства. У першому випадку говорять про нове публічне урядування як об'єктивно присутню рису

суспільного життя, яку потрібно вивчати, щоб адекватно розуміти переваги й ризики нових способів урядування, і цим займаються переважно науковці. У другому випадку здебільшого вдаються до формулювання вимог і практичних рекомендацій щодо “підтягування” управління до певних стандартів, і це роблять різноманітні структури, що надають кредити чи допомогу своїм адресатам. Хоча бувають і винятки, наприклад “Компендіум базової термінології у врядуванні й публічному адмініструванні” [19]. Його автори – група експертів із публічного адміністрування при Раді з економічних і соціальних питань ООН, інтерпретуючи поняття урядування та його співвідношення з адмініструванням, відображають зміни в урядуванні всіх країн, як розвинених, так і тих, що розвиваються.

Відмінності у застосуванні концепції нового врядування до країн із різним рівнем економічного й політичного розвитку зумовлені тим, що ця концепція хоч і сформувалася в західних країнах у межах політично та ідеологічно нейтральної науки “публічне адміністрування”, усе ж таки відображає демократичну парадигму, що домінує в цих країнах як у політичному житті, так і в суспільній науці. У ній знайшли подальший розвиток ті риси, які уже були притаманні системі врядування розвинених ліберальних демократій (або, щонайменше, були притаманні тій ідеальній моделі, на якій базується політичний лад західних країн) [20]. Тому там було необхідності наголошувати на таких ідеологічних цінностях демократії, як підзаконність суб’єктів урядування (ким би вони не були), відкритість і прозорість процесу тощо. Інша річ, що й на Заході нові підходи не завжди сприяють поглибленню демократичності та подоланню того “дефіциту демократії”, який виникає нині у зв’язку з багаторівневим змістом процесу врядування в Європейському Союзі, що зумовлює “відрив” управлінців від виборців в окремих країнах. Для нових незалежних держав, перехідних і гібридних режимів наголоси на правових та гуманітарних вимогах нового врядування, навпаки, – дуже необхідні.

Тож більшість офіційних документів та пропагандивних матеріалів ООН і Світового банку, які просувають ідеї урядування у країни третього світу та нові незалежні держави, що виникли на пострадянських теренах, трансформують концепцію врядування у її підвид – концепцію “*доброго врядування*” (“*good governance*”), яка здебільшого застосовується у вигляді сукупності нормативних приписів для менш розвинених країн. Добре врядування у таких випадках трактують саме як демократичне, справедливе врядування, що здійснюється урядом, дії якого правовим чином урегульовані і який не порушує закон. Формулюючи принципи та критерії урядування, міжнародні організації у таких випадках мінімізують новизну концепції врядування, оминають її суперечності й різночитання. Вони апелюють до основних цілей: забезпечення стабільності та керованості суспільств, у яких ще не утвердились ліберально-демократичні режими, уникнення хаосу, підвищення їх платоспроможності.

ООН акцентує гуманітарні аспекти доброго врядування, досягнення міжетнічної чи міжконфесійної згоди (наприклад в Індії, Нігерії), надання допомоги найменш захищеним верствам та врахування їхніх специфічних потреб. Для Світового банку, навпаки, найважливіше домогтися від країн-позичальників створення політико-правових умов, що гарантуватимуть цільове використання і, зрештою, повернення кредитів, створять добрі умови для інвестицій. Відтак, вони надають значної ваги здатності країн проводити ефективну економічну політику. Як зазначають Дж. Гілі і М. Робінсон, добре врядування “передбачає високий рівень організаційної ефективності щодо формулювання і фактичного здійснення публічної

політики, особливо в проведенні економічної політики і її внеску в забезпечення зростання, стабільності і народного добробуту. Добре врядування передбачає також підзвітність, прозорість, участь, відкритість і панування закону. Воно не обов'язково ґрунтується на ціннісних судженнях, як, наприклад, здорове поважання громадянських і політичних свобод, хоча добре врядування як правило є передумовою політичної легітимності” [21].

Експерти Світового банку надають великого значення інституційній основі урядування, націленості його суб'єктів на загальносуспільні завдання та їх умінню ефективно управляти. У своїх визначеннях врядування та доброго врядування вони концентрують увагу на способах здійснення політичної влади, створення політичних інституцій та належного розподілу повноважень між ними, їх підзаконності та легітимності (визнанні цих інституцій суспільством і хоча б мінімальної повазі до них), а також на їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства. Урядування, пишуть вони, – це “традиції і установи, за допомогою яких у країні здійснюється влада для загального добра”. Воно “включає в себе (I) процес, за допомогою якого підбирають, контролюють і замінюють тих, хто перебуває при владі; (II) здатність уряду ефективно управляти ресурсами і здійснювати здорову публічну політику; (III) повагу громадян і держави до інституцій, які управляють економічними і соціальними взаємодіями між ними” [22].

Потрібно мати на увазі, що в текстах міжнародних організацій часто йдеться не про нове публічне врядування (*governance*), а про політичне врядування (*government*), бо навіть у питаннях поділу влади та дотримання законів у менш розвинених країнах є ще багато проблем. Ось деякі з таких визначень: “Урядування – це використання політичної, економічної і адміністративної влади для управління суспільними справами” (ADB – Азійський банк розвитку). “Урядування охоплює цілий комплекс інституцій, процесів і механізмів, через які окремі громадяни та їхні групи виражають (артикулюють) свої інтереси, захищають свої права й реалізують обов'язки, узгоджують свої відмінності. Це також спосіб, у який влада використовується для управління соціальними та економічними ресурсами країни задля її розвитку” (UNDP – Програма Розвитку ООН). Ці визначення мають інструментальну, а не концептуальну цінність.

Концепція *доброго врядування* націлена, насамперед, на підвищення керованості та ефективності. Втім, так само, як і концепція нового публічного врядування, вона виходить за межі розуміння людини як економічної істоти, а розглядає її цілісно, в сукупності її соціальних зв'язків і відносин, формуючи новий підхід до доброго врядування як такого, що містить вагомі вимоги соціально-гуманітарного змісту. За характеристикою ООН, добре врядування має бути відкритим, прозорим, підзвітним і підконтрольним, виявляти чутливість до вимог громадян, їхніх особливих потреб і запитів (наприклад, етнокультурного змісту). Йому мають бути притаманні такі риси, як підзаконність, справедливість, інклюзивність (якнайширше залучення громадян), зорієнтованість на згоду (консенсус), результативність та ефективність. Узяті разом, ці вимоги спрямовані на мінімізацію корупції, врахування інтересів меншин, надання допомоги найвразливішим верствам суспільства, потреби яких уряд має почути при виробленні публічної політики [23]. Таке поєднання економічних та суто гуманітарних завдань і підходів зумовлює й особливе ставлення до вибору критеріїв ефективності та демократичності управлінської діяльності, які мають відповідати концепції доброго врядування.

## **Висновки**

У західній управлінській і політичній науці сформувався новий напрям досліджень, представники якого вивчають утвердження нової моделі врядування, що уможливило та полегшує колективні дії через спільно прийняті рішення переважно шляхом горизонтальної координації. Нова модель урядування означає: а) звуження обсягу урядових функцій, частина яких стають надбанням суспільства; б) зміни стилю управлінської діяльності – замість розпоряджень згори вниз іде координація по горизонталі, уряд тільки скеровує інших суспільних суб'єктів; в) залучення усіх заінтересованих сторін до управління, завдяки чому підвищується легітимність, ефективність та результативність управлінського процесу.

Модель нового врядування не скасовує такого виду управлінської діяльності, як публічне адміністрування, яке було і залишається професійною складовою процесу управління. Але ключові функції: визначення напрямку розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих рішень, вироблення і здійснення публічної політики, що завжди були прерогативою насамперед виконавчої, а також законодавчої гілок влади, – тепер, в умовах нової моделі врядування все більше переходять до суспільства. Нова парадигма виходить із необхідності “роздержавлення” управлінських функцій, задіяння в управлінському процесі усіх зацікавлених сторін: уряду, бізнесу, громадянського суспільства, інших суспільних суб'єктів – в інтересах кращої керованості, вищої ефективності та більшої легітимності управлінської діяльності.

Термін “урядування” набуває різного значення залежно від контексту та традицій його вживання представниками управлінської і політичної наук у різних країнах. Втім, на сьогодні очевидно є тенденція до конкретизації його смислів за допомогою прикметників “політичне”, “публічне”, “нове”, “добре”. При їх уживанні важливо розрізнати три основних значення терміну “врядування”: політичне врядування як правління урядів; системне врядування як координація, суспільне впорядкування в сукупності його трьох основних моделей: ринків, владних ієрархій і мереж; нове / публічне врядування.

Поняття політичного, системного й публічного врядування при їх застосуванні до країн третього світу і нових незалежних держав набувають дещо іншого змісту та звучання і виражаються терміном “добре врядування”. Цей термін найчастіше застосовують до країн із неутвердженими демократичними режимами як нормативну категорію, що містить низку вимог стосовно відкритості та інклюзивності управлінського процесу, підзаконності, підзвітності, відповідальності суб'єктів управління, при дотриманні яких зростає як керованість суспільством, так і легітимність, а отже, й стійкість владних інституцій.

Концепція врядування має свої переваги й недоліки, а її застосування не є панацеєю, найперше в країнах, де ще не утвердилось верховенство права та інші принципи демократичного правління. Сприяння практичному впровадженню заснованої на ній нової парадигми публічного врядування вимагає вироблення критеріїв оцінювання ефективності та результативності діяльності як традиційних ієрархічних, так і нових мережевих моделей управлінської діяльності та їх гнучкого поєднання. Від цього залежатиме міцність та стійкість державних інституцій – в епоху глобалізації та звуження функцій національної держави на користь суспільства і міжнародного співтовариства.

## Література

1. Колодій А. Демократичні цінності в Україні на терезах регіональних відмінностей (за результатами опитувань громадської думки) / А. Колодій // *Агора. Наука без кордонів* [Текст]. — Вип. 11. — К. : Стилос, 2012. — С. 90—106.
2. Колодій А. Ф. Демократія як умова гуманітаризації урядування (за матеріалами опитувань громадської думки населення Львівщини) / А. Ф. Колодій // *Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія та практика* [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. Пленарне засідання (20 квітня 2012 р.). — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 5—26.
3. Fukuyama F. *State Building: Governance and World Order in the 21st Century* [Text] / F. Fukuyama. — London : Profile Books, 2005. — 186 p.
4. *Gettysburg Address, delivered by President A. Lincoln* // *Encyclopedia of American History : The American Heritage* [Text] / John Mack Faragher, gen. editor. — N.-Y. : Henry Holt and Co, 1998. — P. 355.
5. *International Social Science Journal* [Text]. — 1998. — Vol. 50. — Issue 155. — March. — P. 1—157.
6. Stoker G. *Governance as theory: five propositions* / Gerry Stoker // *International Social Science Journal* [Text]. — 1998. — Vol. 50. — Issue 155. — March (UNESCO). — P. 17—28.
7. *Public Governance* [Text] : Four-Volume Set / ed. by Mark Bevir. — [s. n.] : Sage Publications, 2007. — 1736 p.
8. Bellamy R. and Antonio Palumbo, eds. *From Government to Governance* [Text] / R. Bellamy, A. Palumbo ; *The Library of Contemporary Essays in Political Theory and Public Policy*. — Farnham (Eng.) ; Burlington (USA) : Ashgate, 2010. — 536 p.
9. Benz A. *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences* [Text] / A. Benz, I. Papandopoulos eds. — London : Routledge, 2006. — 272 p.
10. Guy Peters B. *Governance, accountability and democratic legitimacy* / Guy B. Peters and Jon Pierre // Benz A. *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences* [Text] / B. Arthur, J. Papandopoulos. — London : Routledge, 2006. — P. 29—43.
11. Heywood A. *Key concepts in Politics* [Text] : Palgrave key concepts series / Heywood, Andrew. — Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillan, 2000. — P. 19.
12. Ibid. — P. 19.
13. Rhodes R. A. W. *The New Governance: Governing without Government* / R. A. W. Rhodes // Bellamy R. Palumbo A., eds. *From Government to Governance*: Ashgate, 2010. — [S. n. : s. p.]. — P. 4, 3.
14. Ibid. — P. 9.
15. Ibid. — P. 6.
16. Stoker G. *Governance as theory: five propositions* / G. Stoker // *International Social Science Journal* [Electronic resource]. — 1998. — Vol. 50. — Issue 155. — March. — Access mode : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00106/abstract>.
17. Ibid.
18. *European Governance. A white paper* [Electronic resource] / Commission of the European Communities (Brussels, 2001. COM(2001) 428 final). — Access mode : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf).

19. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. Compendium of basic terminology in governance and public administration [Electronic resource] / United Nations : Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration. Fifth session. New York, 27 – 31 March 2006. Agenda item 5. (E/C.16/2006/4). — Access mode : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>.

20. Перлін Дж. Нормативна модель ліберальної представницької демократії / Дж. Перлін, А. Колодій // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 367, 368.

21. Healey J. Democracy, governance and economic policy: Sub-Saharan Africa in comparative perspective. ODI development policy studies [Electronic resource] / J. Healey, M. Robinson ; Overseas Development Institute, 1992 (Original from the University of Michigan). — [S. p. : s. n.], 2009. — 188 p. — Access mode : <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8024.pdf>.

22. Kaufmann D. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? [Electronic resource] / D. Kaufmann, A. Kraay ; The World Bank, Public Policy Research Working Paper 4370 (WPS4370) Washington, DC. — Access mode : [https://openknowledge.worldbank.org/.../4412/wbro\\_23\\_1\\_1.pdf](https://openknowledge.worldbank.org/.../4412/wbro_23_1_1.pdf).

23. What is good governance? [Electronic resource] / United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. — Access mode : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

## **A. Kolodiy**

### **CONCEPT OF PUBLIC (NEW) GOVERNANCE AND ITS IMPLICATIONS FOR DEMOCRATIC AND TRANSITIONAL SYSTEMS**

**The analysis of Western scientific literature, pertaining to the substance and theoretical significance of relatively new concept of governance, which reflects the changes in the process of government and public administration that happened in western democracies during last decades is carried out; three major variants of its usage: “political governance” as governmental rule; “system governance” as different ways of making social order; “new public governance” as contemporary way of horizontal, networked organization of public rule and administration are offered. Some attention is paid to adaptation of this concept and terminology to transitional and hybrid systems, particularly, in the form of “good governance”.**

**Key words: governance, political governance, systemic governance, public (new) governance, good governance, hierarchical rule, networked governance.**

УДК 35.332.1:35.07(1–2/4СС)+(477)

Я. Малик,  
О. Береза

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

**На основі фактів проаналізовано сучасні проблеми європейської безпеки, роль України у її зміцненні. Розкрито взаємозв'язок між європейською безпекою та національною безпекою України.**

**Ключові слова:** міжнародна безпека, європейська безпека, національна безпека, загрози, стабільність, Україна.

Одним із головних завдань зовнішньої політики кожної держави є забезпечення її національної безпеки. Це є аксіомою сучасних міжнародних відносин. Навколо цих питань відбуваються гарячі дискусії, які торкаються й України, її ролі і складу у забезпеченні європейської стабільності, що підкреслює актуальність питання.

Дослідження міжнародних процесів щодо забезпечення стабільності у Європі та світі, внеску у них України здійснюють ряд науковців і політиків. Серед них: М. Баймуратов, О. Бодрук, В. Горбулін, Р. Додонов, Г. Заворітня, К. Кононенко, О. Литвиненко, В. Лісовський, М. Плаксенко, П. Порошенко, Я. Тимків, Н. Харитонова й інші. Проте ряд важливих питань української політики у європейському контексті безпеки залишилися поза їх увагою.

Мета статті – на конкретних фактах розкрити проблеми європейської безпеки та внесок України у забезпечення європейської стабільності.

У сучасний період у світі відбуваються великі зміни: формується нова Європа і новий світ. Якщо проводити паралелі між теперішнім періодом і періодом двадцятирічної давнини, то можна констатувати: тоді завершував своє існування біполярний світ, нині – встановився однополярний. Сполучені Штати Америки та Європейський Союз проходять через період складних перетворень.

Водночас, у сучасний період на міжнародній арені з'явилися нові глобальні гравці. У результаті виникла нова, більш складна мережа міжнародних відносин, зав'язана не на одну чи дві, а на десятки світових столиць [1]. У цьому контексті відбуваються зміни у зовнішній політиці України, які залежать від зміни міжнародних відносин загалом. Тому не випадково на початку 2010 р. США і НАТО виступили з новими безпековими стратегіями, які багато в чому переглядають попередні підходи до їх міжнародної політики. Наприклад, Державний секретар США Х. Клінтон, представляючи нову Стратегію національної безпеки, вказала, що сучасні міжнародні відносини формуються під впливом двох положень, які мають визначальне значення. Перше – жодна країна світу не здатна впоратися із сучасними викликами самотужки; друге – щоб бути лідером і реагувати на спільні виклики, треба вміти будувати коаліції, незважаючи на наявні коаліції [2].

Зміни у сучасних міжнародних відносинах – це свого роду “перезавантаження”, викликане як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами. Кардинально змінилося НАТО, що на сьогодні вже не є військовим блоком чи союзом, а є безпековою організацією з принципово новим світобаченням, новими

проблемами та новими партнерами, до яких належить й Росія. Росія також кардинально змінилася. Вона стала консолідованішою і впевненішою в собі. На неї змушені зважати як США, так і НАТО та ЄС. Змінився і Європейський Союз, який залишається найуспішнішим і найпотужнішим політичним утворенням усіх часів і народів, незважаючи на останню кризу. Проте прогрес Європейського Союзу залежатиме від політики, яку він зможе знайти та ефективно застосувати стосовно України, Росії та інших країн пострадянського простору. Однак до цього часу ЄС знаходиться у пошуку такої політики.

Порівняно з 2000 р. змінилися США. На сьогодні це держава, яка здійснює принципово нову зовнішню політику. Сформували нові підходи США на міжнародній арені теракти 11 вересня, війни в Іраку та Афганістані, злети та падіння американської політики просування демократії.

Таким чином, на сьогодні є сприятливий час для переосмислення ситуації у сфері європейської безпеки і для пошуку шляхів подальшого розвитку її архітектури та місця в ній України, зменшення можливості виникнення небезпечних конфліктів та пошуку відповідних механізмів вирішення безпекових проблем.

Потрібно визнати, що побудова спільного європейського дому, про що було проголошено 1990 р. з ухваленням Паризької хартії про нову Європу, не відбулася, хоча таке твердження видається дещо парадоксальним у контексті тверджень про успіхи “перезавантаження” у міжнародних відносинах, а також про нібито вже досягнуту “неподільність європейської безпеки”.

Але події останнього періоду лише підтверджують, що необхідно й надалі прикладати зусилля не лише щодо побудови “спільного європейського дому”, але, навпаки, інтенсифікувати й всіляко продовжувати. Проте одночасно треба пам’ятати про сьогоднішні виклики і загрози та пов’язані з ними ризики, які є достатньо небезпечні.

У період холодної війни, коли протистояли між собою два політичні блоки держав, існували достатньо чіткі правила міжнародної взаємодії, але нині вони істотно змінилися. Несе на собі вплив післявоєнного світового порядку й сучасна система міжнародного права, яка вже є неадекватною сучасним міжнародним реаліям. Не є уже беззастережним домінування США та Заходу.

Таким чином, у Європі на даний час склалася ситуація, яка добре відома з теорії та історії міжнародних відносин, коли наявна нестійка рівновага може бути порушена у будь-який момент, тоді як міжнародно-правова база у сфері безпеки належно не підкріплена відповідними силовими чинниками.

Воєнні загрози на сьогодні не переважають, але їхня небезпека зберігається, про що свідчить наявність війн у різних частинах світу. Проте більшої актуальності набувають “м’які” загрози безпеці – тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, розповсюдження зброї масового ураження і засоби її доставки, кібер-загрози, глобальні зміни клімату [3]. Можливу шкоду від цих загроз можна порівняти з військовим конфліктом.

У протидії “м’яким” загрозам інтереси всіх країн євроатлантичного простору, інтереси яких близькі, з окремими напрямками збігаються. Особливу роль у системі європейської безпеки відіграють країни, які не належать до військово-політичних союзів, а тому гостро відчувають недостатність гарантій своєї безпеки. До таких країн належить й Україна, яка добровільно відмовилась від свого ядерного потенціалу та безуспішно намагається сформувати власну систему зовнішніх гарантій для захисту національної безпеки.

За цього Україна повинна враховувати, що у світовій практиці вироблено три головних засоби дотримання безпеки:

- стримування потенційної агресії чи інших небажаних дій за допомогою різних засобів тиску, зокрема воєнної сили;

- покарання агресора чи іншого порушника міжнародної безпеки шляхом застосування проти нього тих чи інших практичних заходів впливу або ж їх поєднання;

- політичний процес як з метою доповнення силових рішень, так і всебічної легітимації (правової, політичної тощо) підсумків даних міжнародних подій [4].

Політика безпеки становить курс, що гарантує захист власної держави. Європейський вибір України, який був визначений на початку формування її зовнішньої політики, став закономірним наслідком здобуття Україною державної незалежності. Він відображає життєво важливі інтереси України і веде свій початок з усієї попередньої історії українського народу, його ментальності і глибоких демократичних традицій. Він ґрунтується на законному прагненні громадян України бути невід’ємною частиною єдиної Європи [5].

Україна, як обґрунтовують науковці, намагається вирішити проблему зовнішніх гарантій своєї національної безпеки трьома шляхами. Але необхідно підкреслити – лише теоретично.

Перший з них, який Україна втілювала протягом першого десятиріччя XXI ст., полягав у прагненні приєднання до одного з існуючих на євроатлантичному просторі військових союзів, у даному випадку до НАТО. Україна розглядала Північноатлантичний альянс як міжнародний військово-політичний механізм, що довів свою здатність забезпечувати державний суверенітет, територіальну цілісність і поступальний демократичний розвиток своїх членів. Приєднання до НАТО на певному етапі було цілком виправданою політикою, проте необхідно визнати, що внаслідок ряду причин внутрішньополітичного спрямування вступ України до НАТО неможливий.

У 2010 р. Україною була проголошена політика “позаблоковості”. Хоча це дало можливість знизити напруженість в українсько-російських відносинах і тим самим істотно зменшити ризики дестабілізації та загострення ситуації на території Східної Європи. Проте влада хоче зберегти напрацьований потенціал співробітництва з Альянсом, бо на сьогодні особливе партнерство з НАТО є основною запорукою забезпечення національної безпеки України. Тому партнерство України з НАТО треба й надалі розвивати й поглиблювати, бо політика “позаблоковості” в майбутньому не зможе гарантувати національну безпеку, але лише збільшить невизначеність у цьому питанні.

Звичайно, можливий варіант надання Україні спеціальних міжнародно-правових гарантій її безпеки також не є реалістичним, бо це може призвести до хвилі таких же чи подібних вимог із боку зацікавлених держав. Багаторічний досвід засвідчує, що наявність гарантій безпеки, навіть зафіксованих у міжнародно-правових актах не може вирішити проблеми їх ефективності і надійності.

Третім шляхом, на думку аналітиків, може бути зміцнення гарантій безпеки через підвищення загального рівня європейської безпеки. А Україна на сьогодні повинна бути особливо зацікавлена у виробленні надійних гарантій безпеки для всієї Європи, насамперед для нейтральних й позаблокових держав [6].

У 2010 р. Верховна Рада України ухвалила “Закон про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, у якому визначені зовнішньополітичні принципи держави, які полягають у такому:

- суверенна рівність держав;
- утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави;
- повага до територіальної цілісності іноземних держав та непорушності державних кордонів;
- вирішення міжнародних спорів мирними засобами;
- повага до прав людини та її основоположних свобод;
- невтручання у внутрішні справи держав;
- взаємовигідне співробітництво між державами;
- сумлінне виконання взятих на себе міжнародних зобов’язань;
- пріоритет загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права;
- застосування Збройних сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканість державних кордонів, боротьби з міжнародним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України;
- застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту, відповідно до міжнародного права, у випадках протиправних діянь, які надають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам;
- своєчасність та адекватність заходів національних інтересів реальним і потенційним загрозам України, її громадянам і юридичним особам [7].

Намагаючись зміцнити свою національну безпеку, Україна визначила свої геополітичні і зовнішньополітичні пріоритети. Від самого початку політика національної безпеки, яку здійснює Україна, передбачала утворення на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права дієвої системи захисту національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз [8]. Україна як член ООН та ОБСЄ з цією метою:

- приєдналася до всіх міжнародно-правових документів з питань міжнародної безпеки системи ООН і ОБСЄ;
- розвиває міжнародне співробітництво в галузі безпеки в рамках Хартії про особливе партнерство Україна – НАТО (1997 р.), Плану дій Україна – НАТО (2002 р.) та відповідних річних цільових планів, заходів Інтенсифікованого діалогу Україна – НАТО;
- підтримує дво- і багатосторонні відносини з державами СНД у питанні з нерозповсюдження зброї масового ураження, контролю за розповсюдженням звичайних озброєнь, боротьби з тероризмом, наркобізнесом тощо;
- бере активну участь у миротворчій діяльності міжнародних структур безпеки;
- створила та послідовно розвиває законодавчу базу забезпечення національної і державної безпеки, основу якої становить Конституція України;
- утворила й удосконалює систему забезпечення національної безпеки, головними суб’єктами якої є Президент України як глава держави, Верховний головнокомандувач Збройних сил України та голова РНБОУ, Верховна Рада

України, Рада національної безпеки і оборони, Кабінет Міністрів України, Збройні сили, міністерства та відомства, правоохоронні органи;

– упровадила цивільний контроль за діяльністю системи забезпечення національної безпеки на підставі Закону “Про демократичний цивільний контроль над Військовою організацією і правоохоронними органами держави”;

– здійснює реформування Збройних сил України, правоохоронних органів у напрямках приведення їх завдань, структури, штатної чисельності та інших функціональних параметрів до сучасних вимог та економічних можливостей держави, поступової демілітаризації правоохоронної сфери, розбудови демократичних цивільно-військових відносин у суспільстві [9].

Від початку 90-х років ХХ ст. все сильніше звучать голоси про необхідність удосконалення системи колективної безпеки й упровадження кооперативної безпеки. Термін “кооперативна безпека” почав використовуватися ще в період ведення переговорів про роззброєння. Забезпечення кооперативної безпеки мало полягати в протидії надмірному нагромадженню засобів, що могли послужити збройній агресії проти суверенності та територіальної цілісності іншої держави. Це вимагало загального акцентування щодо обмеження військової могутності. Термін “кооперативна безпека” використовувався також у дискусіях в першій половині 90-х рр. у межах ООН і означав цілий комплекс способів реагування на проблеми безпеки.

Від самого початку кооперативна безпека розумілася як:

- широка і багатовимірна;
- побудована на взаємних гарантіях, а не на залякуванні;
- відкрита з огляду на членство, а не ексклюзивна;
- така, що надає перевагу багатостороннім вирішенням двостороннім коштом;
- така, що користується як військовими засобами, так й іншими, не військовими;

– така, що бере за основу, що держави є головними суб’єктами системи безпеки, але також можуть бути й інші суб’єкти, а саме формальні інституції безпеки;

– така, що наголошує на виробленні “вміння вести діалог” у багатосторонніх переговорах [10].

У квітні 1991 р. було прийнято “Стокгольмську ініціативу в справі глобальної безпеки і світового порядку”. Ініціатива про створення нової моделі безпеки для Європи, що ґрунтувалася на концепції колективної безпеки, передбачала, що в межах “спільної відповідальності” держави повинні створювати нову систему безпеки і новий міжнародний порядок на глобальному і регіональному рівнях. Вказувалося на потребу розбудови ООН і реалізацію на зразок ОБСЄ регіональних врегулювань безпеки та міжнародної співпраці. Вона закликала до дій, що обмежували б міжнародні загрози безпеки, а розвивали міжнародне право, демократію і права людини, апелювала до держав, щоб ті скерували зусилля на створення реальної системи кооперативної безпеки.

Загальні риси кооперативної безпеки виділяє О. Бодрук:

- концепція кооперативної безпеки виходить з того, що держави повинні, скоріше, співпрацювати (кооперуватися) між собою, а не конкурувати з метою забезпечення власної безпеки;

- основою концепції є теорія демократичного миру;

– кооперативна безпека розглядається як багатоаспектне поняття, рамки якого не обмежуються лише військовою міццю;

– концепція розглядає, на рівні з державою, кожну окрему людину як об'єкт безпеки;

– поняття “дилема безпеки” є ключовим для розуміння руху в напрямі кооперативної і загальної безпеки;

– основна мета заходів щодо забезпечення кооперативної безпеки полягає в запобіганні війн, головним чином шляхом недопущення нагромадження сил і засобів для здійснення успішної агресії і, отже, в усуненні необхідності для держав, що перебувають перед цією загрозою, починати свої відповідні контрзаходи [11].

Отже, кооперативна система безпеки – це система, де найважливішу роль повинні відігравати міжнародні організації (НАТО, ОБСЄ, ЄС, ООН тощо), і тільки за ними проглядаються інтереси окремих держав. Тому ідея кооперативної безпеки, яку Україна також розглядала як гарантію для власної безпеки [12], поступово утвердилась як система колективної безпеки.

На сьогодні десятки держав світу наполягають на застосуванні нових принципів взаємодії. Україна ще у 2008 р. виступила з ініціативою підписання відповідних угод, зокрема Акту про загальноєвропейську безпеку, який повинен стати одним із найважливіших чинників становлення колективної системи європейської безпеки і стабільності [13].

На сучасному етапі науковці, політологи, міжнародники продовжують обговорювати позаблоковий статус України у контексті європейської безпеки. К. Єлісєєв, будучи заступником Міністра закордонних справ України, стверджував: “Не секрет, що в усіх на устах сьогодні одне слово – позаблоковість. Хтось сумує, хтось радіє, хтось погоджується, хтось (заднім числом) пручається... Мені здається, що наша позаблоковість – з числа тих політичних рішень, які не нав'язувалися і штучно не формулювалися, а природно проросли на українському ґрунті. І це, якщо вдуматися, логічна річ... Все чітко і зрозуміло: не спромігшись вступити до НАТО, Україна обрала інший шлях [14]. Такої думки дотримуються й інші діячі, зокрема О. Мороз, які впевнені в необхідності трансформації Північноатлантичного альянсу в якісно іншу структуру і розбудови загальноєвропейської структури безпеки, а цьому сприятиме задекларований позаблоковий статус України [15].

Але не всі політики, політологи й науковці в галузі міжнародних відносин схвалюють проголошення України позаблоковою державою. Заступник Генерального директора Центру Разумкова В. Чалий, оцінюючи зовнішню політику України, дав їй свою оцінку. “Нова українська влада, – підкреслив він, – запропонувала юридичне закріплення позаблоковості, але не запропонувала альтернативи”, бо саме проголошення позаблоковості не дасть можливості подолати дефіцит безпеки для України. “Лунають обіцянки зміни стратегії національної безпеки, воєнної доктрини, ухвалення ще ряду документів, де будуть деталізовані дії держави, відповідні запропонованому статусу, проте жодних конкретних заходів поки-що не визначено” [16]. На сьогодні лише внесено зміни Указом Президента України у Воєнну доктрину та в Стратегію національної безпеки.

Науковці переконані, що новий Президент, отримавши довіру громадян на виборах, має право впроваджувати власне бачення зовнішньої політики і політики безпеки, але на період своєї каденції, а не на період, що перевищує каденцію в 5 – 6 разів. Тому В. Чалий переконаний, що через 5 – 10 років Україна знову повернеться

до євроатлантичної моделі національної безпеки, тому що це є логікою розвитку України [17].

У результаті напрацювань попередніх років вдалося узгодити між Україною і Європейським Союзом Угоду про асоціацію та Угоду про зону вільної торгівлі. Але її підписання і ратифікація відкладена до вирішення внутрішніх питань в Україні. Нова українська влада може критикувати попередню, але не повторювати помилок. Головний висновок останніх років такий: успішної зовнішньої політики не буває без успішної внутрішньої. У наших відносинах на європейському напрямі потрібно зберегти також послідовність і стабільність.

Таким чином, аналізуючи проблеми стабільності і безпеки в Європі, можна зробити висновок, що нинішня система європейської безпеки потребує пошуку адекватної відповіді на нові виклики і має запобігти в Європі вакууму безпеки. Важливим у цьому сенсі має бути дотримання базових принципів відносин між державами, які ґрунтуються на виконанні ними міжнародних зобов'язань, насамперед Статуту ООН, а також положень Хельсінського заключного акту, інших міжнародних документів, покликаних створювати єдину структуру міжнародної безпеки, в яких належне місце займає Україна.

### Література

1. Єлісеєв К. Успішної зовнішньої політики не буває без успішної внутрішньої / К. Єлісеєв // Національна безпека і оборона [Текст]. — 2010. — № 4. — С. 9.
2. Там само.
3. Литвиненко О. Європейська безпека: чи можливе неможливе? / О. Литвиненко, В. Горбулін, К. Кононенко // Дзеркало тижня. Україна [Текст]. — 2011. — 18 лют.
4. Миронова М. А. “Спільна зовнішня політика та політика безпеки” ЄС: вплив на трансатлантичний комплекс відносин / М. А. Миронова // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка [Текст]. — К. : [б. в.], 2002. — Вип. 21—24. — С. 247—252. — (Серія: Міжнародні відносини).
5. Європейська інтеграція та Україна [Текст] : навч.-метод. посіб. / за ред. Будкина В. С., Бураковського І. В., Віткіна Л. М. — К. : Макрос, 2002. — 480 с.
6. Литвиненко О. Європейська безпека: чи можливе неможливе? ...
7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 40. — С. 527.
8. Заворітня Г. Становлення спільної політики безпеки та оборони ЄС: трансатлантичне співробітництво чи суперництво? / Г. Заворітня [Текст] // Вісник Львів. ун-ту [Текст]. — 2003. — Вип. 10. — С. 26—32. — (Серія: Міжнародні відносини).
9. Білорус О. Г. Глобалізація і національна стратегія [Текст] / О. Г. Білорус [Текст]. — К. : ВО “Батьківщина”, 2001. — 300 с.
10. Тимків Я. І. Сучасні концепції європейської безпеки: система кооперативної безпеки / Я. І. Тимків // Вісник Харків. НУ ім. В. К. Каразіна [Текст]. — 2006. — № 737. — С. 199. — (“Питання політології”).
11. Бодрук О. С. Воєнно-політичні аспекти забезпечення безпеки / О. С. Бодрук // Стратегічна панорама [Текст]. — 2002. — № 2. — С. 73.

12. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Затверджена Указом Президента України від 11.06.1998 р. — Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua>.

13. Вірний В. Україна: стати каркасом нової архітектури європейської безпеки [Електронний ресурс] / В. Вірний. — Режим доступу : <http://narodna pravda.com.ua>.

14. Єлісєєв К. Успішної зовнішньої політики не буває без успішної внутрішньої... — С. 10.

15. Вірний В. Україна: стати каркасом нової архітектури європейської безпеки...

16. Чалий В. Зберегти стабільність і послідовність на європейському напрямі / В. Чалий // Національна безпека і оборона [Текст]. — 2010. — № 4. — С. 10.

17. Там само.

**Ya. Malyk,  
O. Bereza**

## **NATIONAL SECURITY OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN SECURITY**

**The current problems based on the facts of European security and the role of Ukraine in its strengthening are analyzed. The relationship between European security and national security of Ukraine is revealed.**

**Key words: international security, European security, national security, threats, stability, Ukraine.**

УДК 35.07(1–2/4ЄС)+(477)

О. Киричук

## НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО УПРАВЛІННЯ

На прикладі діяльності інституцій ЄС визначено співвідношення між загальнонаціональною і національною складовою в управлінні Європейського Союзу. З'ясовано механізми реалізації національної суб'єктності країн-членів ЄС.

**Ключові слова:** Європейський Союз, національний рівень управління, міжурядовий підхід, державний суверенітет, субсидіарність, пропорційність, розподіл компетенцій.

Складне мережеве управління, яке багатьма вченими розглядається як європейський варіант глобального управління, зумовлює нові виклики, пов'язані з труднощами гармонізації національної і наднаціональної його складової. Б. Андерсон характеризує поняття глобального (у цьому випадку європейського) управління у контексті питань “подолання просторової локалізації держави, а також експансію політичного суверенітету та контролю за межі національних кордонів”, зменшення ролі національної держави і збільшення ролі субнаціональних та наднаціональних акторів, що виражається, зокрема, і в передачі їм частини національного суверенітету. На його думку, відбувається не тільки експансія суверенітету за національні межі, але і його перерозподіл [1]. Розглядаючи принципи субсидіарності та пропорційності, Н. Мусіс відзначає, що якщо держави-члени багатонаціональної інтеграційної схеми приймають спільну політику, вони одночасно втрачають певний обсяг національної незалежності в цілях і засобах їх досягнення, оскільки сегменти національного суверенітету змішуються в новій концепції “Спільного суверенітету”. Однак ця втрата незалежності обмежується двома способами: по-перше, тривалим впливом держав-членів на розвиток загальної політики через спільні інститути, в яких вони беруть участь; по-друге, широким вибором засобів (методів), які вони застосовують для досягнення спільної політики. За цього автор акцентує увагу на “прямому методі координації” як не примусовому засобі, спрямованому на поширення кращого досвіду та наближення головних цілей загальної політики [2].

З огляду на такі тенденції у європейському урядуванні, не менш важливим є визначення частки національного управління країн-членів ЄС, що особливо актуально для України, громадяни якої неоднозначно оцінюють державний курс на європейську інтеграцію.

Актуальність проблеми обумовлює посилений інтерес серед західних вчених: Ф. Брюке, Г. Волеса, В. Волеса, Р. Галла, Ж. Говарда, К. Гетца, Д. Дайнена, Ж. Зіллера, С. Кассесе, Х. Кассіма, П. Матіасена, А. Менона, Н. Мусиса, Е. Ноеля, Н. Нугента, М. О'Нейла, Д. Олову, Е. Паже, В. Патерсона, Х. Реншау, Р. Родеса, Ж.-Л. Сорона, Дж. Фархурста, А. Форстера та інших. Проблема співвідношення національного і наднаціонального у європейському управлінні також вивчається вітчизняними вченими, а саме: І. Грицяком, В. Бодровим, Н. Вінниковою.

Однак з'ясування цієї проблеми утруднюється тим, що, як слушно наголошує Х. Кассім, сучасна бюрократична система ЄС характеризується невизначеністю

конституційного балансу між національним та європейським рівнівнями, ускладнюється, з одного боку, проникненням до неї посадових осіб із національних систем державного управління, які беруть на себе функції європейського управління [3].

Метою статті є визначення співвідношення між загальнонаціональною і національною складовою в управлінні Європейського Союзу та з'ясування механізмів реалізації національної суб'єктності країн-членів ЄС.

Баланс національної і наднаціональної складової визначається ситуацією, коли наднаціональний характер Союзу вимагає, що всі держави-члени повинні “здати” частину свого суверенітету шляхом імплементації європейських договорів у національне законодавство, застосуванням директив європейських інституцій у галузевих політиках на національному рівні та підпорядкування стандартам, які вводять Європейська Комісія чи Європейський суд.

Деякі дослідники висловлюють орієнтоване на державне управління припущення, що європейська інтеграція не ставить під сумнів автономію національних держав, але посилює її. Як важливі елементи інституційної системи ЄС та суб'єкти його управлінської діяльності країни-члени ЄС утворюють основну частину “кровоносної системи” Європейського Союзу [4]. Від жодного уряду не вимагається більшої інтеграції, аніж він хоче, тому що прийняті Європейською радою угоди є загальним знаменником позиції всіх держав-членів. Окрім того, щоб така угода вступила в силу, необхідна її ратифікація відповідно до національного законодавства (шляхом референдуму чи національним парламентом) і затвердження глави певної держави.

Національний і європейський рівні управління передбачають чіткий розподіл компетенції між Європейським Союзом та державами-членами. У винятковій компетенції ЄС перебувають питання митного союзу, конкуренції на внутрішньому ринку, монетарної політики в зоні євро, збереження біологічних ресурсів моря. До спільної (розділеної) компетенції ЄС та держав-членів зараховано окремі питання соціальної політики; проблеми економічної й територіальної єдності; питання сільського господарства, рибальства й захисту довкілля, а також питання захисту інтересів споживачів, управління транспортними, телекомунікаційними й енергетичними мережами. Конституція вимагає від країн Євросоюзу спільної імміграційної політики, яка передбачає однакове ставлення до легальних мігрантів на будь-якому із зовнішніх кордонів ЄС. Передбачається також узгодженість зусиль держав-членів у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією, незаконною торгівлею наркотиками, сексуальною експлуатацією та відмиванням грошей. Міждержавне співробітництво зберігається у сферах промисловості, культури, туризму, освіти, спорту й цивільної оборони [5].

Прихильники державно-центристського підходу стверджують, що унікальна інституційна структура ЄС є цілком прийнятною для національної держави і її уряду, оскільки вона посилює, а не послаблює державу. До того ж, загальний напрямок європейської політики узгоджується з державним контролем над внутрішніми справами, а державні особи, що приймають рішення, здатні реагувати на політичний тиск з боку ЄС, якщо такий буде застосовуватись до держави. Але наднаціональні інститути хоч і мають незалежний вплив у процесі прийняття рішень, однак та їх роль повинна бути прийнята для національних суб'єктів, щоб пояснити зміст європейської політики. Окрім того, держави повинні монополізувати зв'язки між вітчизняними та європейськими акторами, оскільки перш ніж

національний політик чи управлінець буде затверджений Європейським Парламентом на пост сврочиновника (комісара у Європейській Комісії чи представника певного комітету, наприклад Корепер), він має бути делегований туди державною владою. У такому контексті наднаціональна і національна система управління не є конкурентами, а партнерами, які утворюють між собою мережу взаємодії.

Відомий американський політолог Е. Моравчик вважає, що саме міжурядова перспектива малює картину, коли у центрі політики ЄС найважливішими дійовими особами є національні уряди [6]. З іншого боку, значення їхне обмежене, бо вони не спроможні вийти за межі свого статусу центрального органу влади лише у своїй країні. У загальноєвропейському контексті їхня мета полягає у сприянні міжурядовим переговорам щодо зниження трансакційних витрат. Аналізуючи методи запровадження спільної сільськогосподарської політики ЄС, І. Грицяк робить висновок, що “повноваження національних урядів в галузі сільського господарства передано від національного рівня до рівня ЄС” [7]. З огляду ліберальної концепції міжнародних відносин Е. Моравчика, з огляду на внутрішній і транснаціональний контекст, у якому на сьогодні перебувають держави, змінюються механізми захисту національних преференцій. Основні соціальні цілі, що є основою стратегічних розрахунків уряду, досягаються шляхом перманентних переговорів, які відбуваються не тільки на міждержавному, але і на міжурядовому та на інших інституційних рівнях ЄС [8].

Л. Хуге і Г. Марке хоч і погоджуються, що центральні уряди залишаються життєво важливою складовою європейської політики, але вони втрачають монополію на прийняття рішень. Натомість політична відповідальність на сьогодні розподіляється між різними суб'єктами на європейському, національному та субрегіональному рівнях [9]. На думку Л. Хуге, новоутворюючою картиною є те, що держава обмежена кількома аренами для політичної боротьби, а європейські інститути (наприклад, Єврокомісія або Європарламент) можуть бути окремими впливовими, незалежними суб'єктами політики ЄС. Кожен рівень має своїх акторів, важливі ресурси (інформаційні, політичні сили, досвід і авторитет) і всі вони беруть участь у переговорних відносинах [10]. Для нас більш прийнятною є думка тих політологів, які зауважують, що європейська інтеграція зменшила прерогативи держави і держава більше не є монополістом на європейському рівні політики чи агрегації національних інтересів, а державні керівники втратили монополію у прийнятті рішень і вимушені поділитись своїми управлінськими повноваженнями з різними групами впливу, які формують транснаціональні мережі. Хоча субнаціональні і європейські актори ніде не применшують значення національного уряду у якості авторитетного суб'єкта прийняття рішення, багаторівневе управління також припускає, що деякі субнаціональні суб'єкти (наприклад, німецькі землі) є більш впливовими, ніж інші, почасти тому, що мають фінансову і політичну владу на національному рівні. Але одночасно субнаціональні актори також обмежені у прийнятті рішень і якщо вони і здатні чинити певний вплив, то відбувається це через їх здатність чинити тиск на центральний уряд. Навіть коли субнаціональні актори знаходяться в інституціях ЄС (наприклад, у Комітеті регіонів), їхня здатність до самостійних дій обмежена урядами своїх країн. Нарешті, прихильники мультиуправління показують, що субнаціональний рівень має більше значення в окремих секторальних політиках, наприклад, переговори між ЄС, національними і субнаціональними акторами стосовно структурних фондів, до того ж переважно на

стадії реалізації, а не на стадії підготовки нового договору або доповнень до попереднього [11].

Мислячи категоріями державного управління епохи модерну кінця XVIII – початку XX ст., дослідники країн СНД здебільшого не розуміють, чому держави-члени ЄС віддають частину свого суверенітету і своєї компетенції на наднаціональний рівень і навіть держави “терплять” вплив інших членів ЄС, якщо це загрожує їхньому самостійному державному управлінню? Саме у такому контексті мислять багато українських політиків, які заявляють: “Ми не будемо проситися у Євросоюз – ми збудуємо Європу у себе в Україні”. У цьому контексті Е. Моравчик зауважує, що правильніше було б поставити питання, чому держави відмовляються від суверенітету у процесі європейської інтеграції, а державні високопосадовці передають частину своїх компетенцій чиновникам Європейського Союзу? [12].

На питання, чому західноєвропейські політики виражають готовність віддати частину державного суверенітету для того, щоб забезпечити гарантії певної частки суверенітету, що залишилася у держави, американський політолог Е. Моравчик відповідає таким чином:

По-перше, на його думку, ця готовність західноєвропейських політиків склалася історично у процесі відбудови державної інфраструктури після Другої світової війни: більш ефективними виявилися колективні засоби недопущення нової війни (НАТО) і колективний контроль над національним ринком вугілля, сталі і енергії (Європейське Співтовариство вугілля і сталі, Євроатом), більш ефективними були спільні критерії пересторог та настанов у взаємовигідній торгівлі (Європейське економічне товариство і Європейська асоціація вільної торгівлі).

По-друге, на його думку, європейські державні діячі хочуть перекласти прийняття рішень на наднаціональний рівень з огляду на необхідність реформування економіки і можливість перекласти відповідальність за непопулярні рішення на загальноєвропейську політику. Окрім того, за умов спільної економічної політики держав-членів ЄС зникає потреба державних високопосадовців та політиків звітувати на чергових виборах про загальний обсяг державних успіхів чи невдач – можна зосередитись на перевагах, які отримала держава в одному секторі (наприклад, сільськогосподарському).

Професор Гарвардського університету Дж. Фріден у лекції, прочитаній 5 вересня 2011 р. у німецькій економічній асоціації Франкфурта-на-Майні, виділяє ще одну обставину, за якої уряди держав вимушені погоджуватись на наднаціональне управління – економічну кризу, за якої вони не спроможні стабілізувати економічний розвиток національної економіки. Система державного протекціонізму, яка на перший погляд виправдана з внутрішніх національних позицій і ймовірно навіть підтримувана певними бізнесовими колами, нашттовується в умовах глобалізації на таку ж політику протекціонізму з боку іншої країни. Неспроможність вирішити спірні зовнішньоторгівельні питання на рівні міждержавних договорів спонукає до розуміння потреби наднаціонального арбітра, яким може бути глобальний уряд [13]. Саме з такої позиції розпочався новий виток поглибленої європейської інтеграції після кризи 70-х рр. XX ст. Власне ця обставина і підготувала передумови для схвалення 1993 р. Єдиного європейського акту.

Можна висловити припущення, що ратифікація країнами-членами ЄС Лісабонського договору, який змінював баланс національного і наднаціонального на користь останнього, впливала із усвідомлення небезпеки наслідків нового витка

економічної рецесії з кінця 2007 р. Але одночасно відбулось збалансування національної складової із іншими суб'єктами європейського управління. Так, за Лісабонською угодою національним парламентам країн-членів ЄС надано право брати участь у законотворчій діяльності ЄС. Вони отримують право вносити свої пропозиції до текстів законопроектів, а також право перегляду висунутих Єврокомісією проектів законодавчих актів на предмет дотримання принципів пропорційності та субсидіарності. Це дасть змогу групі країн (не менше п'ятьох), що репрезентують 35% населення ЄС, відтермінувати рішення, ухвалені більшістю голосів в Раді ЄС. У випадку, якщо одна третина національних парламентів буде проти законопроекту, його відправлять до Єврокомісії на доопрацювання.

До того ж, ст. 290 Лісабонського договору запроваджує нові механізми контролю над Єврокомісією: 1) Європейський парламент або Рада ЄС мають право ухвалити рішення про скасування делегування Комісії повноважень щодо доповнення базових актів чи внесення до них поправок (якщо вони застосовуються нею некоректно); 2) делегований акт може набути чинності, тільки якщо протягом терміну, встановленого базовим актом, Європейський парламент і Рада не висловили проти цього своїх заперечень. Однак на практиці така процедура прийняття Комісією делегованого акта дає їй більший простір для маневру, ніж у випадку застосування формалізованої процедури комітології [14].

З іншого боку, глобальна криза спричинила негативні тенденції у поглибленні європейської інтеграції і змінила баланс наднаціональної і національної складової європейського урядування. Негативи ефектів “доміно” у глобалізації, нерівність і бідність в країнах, що розвиваються, залежність від потужних наднаціональних органів часто призводять до невдоволення і зумовлюють нові націоналістичні ідеї [15].

На противагу домінування наднаціональних установок, негативні тенденції інтеграції (неконтрольована міграція, розмивання національної ідентичності, труднощі конкуренції малого бізнесу з крупними монополістами) викликають реакцію з боку певної частини консервативного населення європейських країн, яка закликає свої уряди переглянути принципи держави та громадянської самосвідомості і узаконити політику протекціоністського підходу. Розмивання кордонів, міжнародне співробітництво і приплив нової робочої сили на європейський ринок створюють додаткові можливості для розширення бізнесу, створення нових робочих місць і більш високих доходів та кращого життя для мільйонів людей. Але міжнародна міграція розглядається місцевим населенням як загроза національній ідентичності і призводить до націоналістичної реакції відторгнення. У відповідь на ксенофобію приймаючого населення відбувається посилення національно-етнічної консолідації іммігрантів, які недружелюбно ставляться до корінних європейців.

Р. Касторьяно пише, що націоналізм є серйозною проблемою для ЄС, бо він піднімає питання про національні меншини, національну самобутність і розмаїття та ставить під сумнів здатність ЄС захищати національні особливості [16].

З утворенням єдиного економічного простору ЄС, мобільного, централізованого масового суспільства, зміни зайнятості та великого притоку мігрантів певна національно-культурна група вже не здатна утримувати монополію на який-небудь вид діяльності. В умовах традиційної держави з консервативним устоєм значне число громадян задіяно в управлінських та прибуткових фінансово-бізнесових сферах (коли дохід не піддається конфіскації) і до цих сфер з великими

труднощами допускаються меншини, позначені певним культурним чи соціальним клеймом. Водночас із затвердженням нового європейського порядку і нового стилю життя колишні меншини виявляються у вигравші: як зауважує Е. Геллнер, їх традиційно міський спосіб життя, вміння рахувати, комерційна кмітливність, більш високий рівень грамотності й іноді долученість до релігій, що має письмову традицію, роблять їх більш придатними до нової цивілізації, ніж представників старого правлячого класу чи селянства. А відсутність високого статусу дає змогу людині легше підібрати собі відповідне заняття, укласти розумну угоду і дотримуватися її умов [17]. До того ж, залучення значної кількості мігрантів до різних спеціалізованих агентств Європейського Союзу зумовлює заклики до державних органів влади захистити громадян своєї країни від напливу іммігрантів. Протистояння між автохтонним європейським населенням і іммігрантами є основою для зростання популярності партій, які виражають скепсис до європейської інтеграції.

Прикметно, що у складі Європейського Парламенту 2009 – 2013 рр., у порівнянні з попереднім скликанням 2005 – 2009 рр., зменшилась кількість депутатів від партій європейського спрямування і зросла кількість позафракційних депутатів, які представляють різні праворадикальні сили (110 мандатів). Зокрема, до них належать: представники Консервативної партії Великобританії (“торі”) – поміркованої правої партії, що бере свій початок із 70-х рр. XVII ст.; праворадикальної Британської національної партії, Демократичної юніоністської партії Великобританії; Соціалістичної партії Ірландії; національних партій Австрії – “Списку Ханса Мартіна”, Австрійської партії свободи; Бельгії – партії “Список Дедекера” та “Фламандський інтерес” (крайня права партія, що виступає за незалежність Фландрії і обмеженість міграції); Іспанії – представники партії “Союз, прогрес і демократія”; Нідерландів – Партії свободи. Позафракційних депутатів постсоціалістичних країн представляють: Рух за кращу Угорщину; Громадянський союз Латвії; “Велика Румунія”; Рух за демократичну Словаччину; партії Естонії “Таранд”, “Індрек”; Болгарська партія “АТАКА” (висуває 20 пунктів вимог радикальних змін і зміни конституції, зокрема визнання православної церкви офіційною релігією, виступає за вихід Болгарії із НАТО і проти членства в ЄС). Євроскептичні фракції “Незалежність і демократія” і “Союз за Європу націй” разом із позафракційними депутатами склали 142 мандати, що становить більшу половину від кількості депутатів [18].

С. Мудде, характеризуючи партії євроскептиків як популістські, пише, що їхній ідеології властиві націоналізм, ксенофобія, авторитаризм та популізм. На його думку, основою сучасного європейського націоналізму є антагонізм між станом як адміністративно-територіальною одиницею і нацією як культурною одиницею; основою ксенофобії – страх корінних європейців перед експансією іноземців, для яких ЄС дедалі більше відкриває двері; авторитаризм означає строгу віру в закон і порядок, але не обов’язково антидемократичні відносини; популізм розглядає суспільство з позицій двох антагоністичних класів: чесних “чистих” людей і аморальної “корумпованої еліти” [19].

Доцільно зауважити, що тоді, коли кількість громадян Європейського Союзу, які відчувають страх за втрату національного захисту, динамічно зростає (за даними Європейського інституту соціальних наук імені Лейбніца 2008 р. тільки 17% респондентів відповіли, що їм не властиві жодні “страхи” щодо європейської інтеграції), мало хто на пострадянському просторі думає, що набуття членства в

Європейському Союзу означатиме кінець їхньої національної, історичної та культурної самобутності. За даними того ж Інституту соціальних наук імені Лейбніца, 75% опитаних країн СНД розглядали Європейський Союз як захисника національних інтересів держави, національної економіки, історичної і культурної ідентичності від експансії наддержав [20].

Отже, в організації процесу управління ЄС зберігається як система представництва національних інтересів, так і варіанти транснаціонального представництва, що і забезпечує ефективність процесу прийняття рішень. У силу того, що у Європейському Союзі так і не склався як єдиний і потужний наднаціональний центр і не має власної чіткої виконавчої ієрархії, у процесі вироблення договірних (чи навіть конституційних) текстів основну роль продовжують відігравати національні уряди, які формалізували (колективну) монополію держав-учасників в інституційній сфері. Зокрема, представники виконавчої влади держав-членів Євросоюзу відіграють основну і вирішальну роль у визначенні змісту основоположних договорів і найважливіших законодавчих актів.

Одночасно в окремих галузях політики роль національних держав і лідерів менш значима. Уряди країн-членів уже не контролюють багато галузей господарської діяльності через появу нових суб'єктів управління, які формують складну інституційну мережу взаємодії на наднаціональному, національному і субнаціональному рівнях.

Якщо європейське управління на рівні прийняття рішень балансує між наднаціональними і міждержавними (міжурядовими) складовими, то на рівні реалізації європейських рішень ключова роль належить державі.

### Література

1. Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма [Текст] / Б. Андерсон ; пер. с англ. В. Николаева; Вступ. ст. С. Баньковской. — М. : КАНОН-пресс-Ц; Кучково поле, 2001. — 288 с. (Малая серия “CONDITIO HUMANA” в серии “Публикации Центра Фундаментальной Социологии”). — С. 117.
2. Мусіс Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу [Текст] / Н. Мусіс ; пер. з англ. — К. : К.І.С., 2005. — XIV с. — С. 33—36.
3. Kassim H. The European Administration: Between Europeanization and Domestication [Text] / Governing Europe ; ed. by J. Hayward and A. Menon. — Oxford : [s. n.], 2003. — P. 152.
4. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі [Текст] / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2004. — 871 с.
5. Киричук О. С. Історія європейської інтеграції: етапи, результати та досягнення. Політичні виклики європейської інтеграції [Текст] : курс лекц. для слух. спец. “Публічне адміністрування”. — Львів : [б. в.], 2011. — 82 с.
6. Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach / A. Moravcsik // Journal of Common Market Studies [Text], 1993. — V. 31. — Issue 4. — December. — P. 473—524.
7. Грицяк І. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / І. Я. Грицяк. — К. : К.І.С., 2006. — С. 172—176.

8. Moravcsik A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics / A. Moravcsik // International Organization [Text]. — 1997. — V. 51. — Issue 04. — September. — P. 524—525.

9. Hooghe L. The Making of a Polity: The Struggle over European Integration / L. Hooghe, G. Marks // Series/Report European University Institute [Electronic resource]. — № EUI RSC; 1997/31. — Access mode : <http://hdl.handle.net/1814/1509>.

10. Hooghe L. The European Union and Multi-Level Governance in Practice: Patterns of Subnational Involvement: Expansion, Divergence, Complexity / [Electronic resource] / L. Hooghe ; UNSPECIFIED, Charleston, South Carolina (Unpublished). — Access mode : <http://aei.pitt.edu/7298>.

11. Wallace H. Policy-making in the European Union [Text] / H. Wallace, M. A. Pollack, A. R. Young. — Oxford : Oxford University Press, 2010 — С. 382—386.

12. Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach... — P. 482.

13. Krasner S. D. Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier / S. D. Krasner // World Politics [Text]. — 1991. — Vol. 43. — № 3. — April. — P. 336—366.

14. Christiansen T. Comitology between Political Decision-Making and Technocratic Governance: Regulating GMOs in the European Union / T. Christiansen, J. Polak // EIPASCOPE [Text]. — 2009. — № 1. — P. 8.

15. Kay Deaux. To Be an Immigrant [Text] / Russell Sage Foundation. — [S. p. : s. n.], 2006. — P. 113—126.

16. Kastoryano R. An identity for Europe: the relevance of multiculturalism in EU construction [Text] / R. Kastoryano. — N.-Y. : Palgrave Macmillan, 2009. — 272 p.

17. Геллнер Э. Нации и национализм [Текст] / Э. Геллнер ; пер. с англ. Т. В. Бредниковой, М. К. Тюнькиной ; ред. и послесл. И. И. Крупника. — М. : Прогресс, 1991. — С. 3.

18. Киричук О. С. Інституційні основи ЄС [Текст] : курс лекц. для слух. спец. “Публічне адміністрування”. — Львів : [б. в.], 2011. — 49 с.

19. Mudde C. Globalization: The multi-faced enemy? / C. Mudde // CERC Working Paper [Text]. — № 3. — P. 13.

20. Leibniz Institute for the Social Sciences [Electronic resource]. — Access mode : <http://zacat.gesis.org>.

## **O. Kyrychuk**

### **NATIONAL LEVEL OF EUROPEAN MANAGEMENT**

**On the example of the EU institutions the relationship between national and ethnic component in the management of the European Union is defined. The mechanisms of national subjectivity realization of the EU member states are clarified.**

**Key words: European Union, the national level of management, intergovernmental approach, state sovereignty, subsidiarity, proportionality, the distribution of competencies.**

УДК 342.57:342(492)

Л. Новак-Каляєва

## ПАРАДОКСИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ: ДОСВІД ВЕЛИКОЇ ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ

Досліджено історичний досвід формування теоретичних засад та практичної реалізації концепції прав людини в ході Великої французької революції XVIII ст. і підкреслено неоднозначність та сучасний дискусійний потенціал проблематики в контексті завдань державного управління.

**Ключові слова:** права людини, концепція прав людини, державне управління, ідейний спадок Великої французької революції.

Сучасна суспільно-політична міжнародна риторика переважно концентрується навколо поняття, що одержало нові значення і силу в другій половині XX ст. – це поняття прав людини. В 1948 р. уряди європейських країн спільними зусиллями виробили документ, який поставив у центр європейської ідеологічної державотворчої конструкції “Загальну декларацію прав людини”, ратифіковану значною частиною країн-членів ООН. Цей документ не є юридичним і не конституює міжнародного права, будучи, за І. Валлерстайном, швидше “набором ідеалів, до яких держави-члени оголосили себе у принципі прихильними” [1].

Поняття прав людини і демократії сприймаються на сьогодні як такі, що розуміються самі по собі, хоча це складні й неоднозначні поняття, сучасний статус яких у міжнародній риторичі вимагає вдумливого й неемоційного аналізу, що звільнить від згубних наслідків і неістотних рис в разі їх безвідповідального або механічного використання. Крім цього, в ісламській, конфуціанській, японській, індійській, буддистській культурах такі ідеї, як права людини, рівність, свобода, верховенство закону, демократія, індивідуалізм, лібералізм, конституціоналізм, вільний ринок тощо, трактуються інакше, ніж у християнській традиції, характерній для європейських країн. Поява поняття “імперіалізм прав людини” свідчить про неоднозначне ставлення суспільства в різних країнах та регіонах до концепції прав людини та існування істотних проблем щодо її втілення. Потреба розуміння того, як, ким і з якою метою ці ідеї були сформульовані в їх первинному вигляді, є необхідною складовою завдань щодо подальшого розвитку суспільства.

Основою сучасної концепції прав людини є ідейний спадок Великої французької революції кінця XVIII ст., в ході якої були сформульовані теоретичні засади концепції прав людини, тоді як динаміка революційного процесу замість її реалізації призвела до розгулу терору, загарбницьких війн і реставрації монархії. Неоднозначність оцінок самої революції обумовлює дискусійність її ідейних засад, сумніви щодо доцільності та реальності перспектив втілення концепції прав людини, особливо в практиці державного управління, що ілюструє актуальність теми та підтверджує необхідність дослідження історичних коренів концепції прав людини, зокрема парадокси теорії та практики Великої французької революції в контексті діяльності органів державного управління.

Історія та теорія державного управління в контексті втілення ідеї прав людини висвітлювалась у дослідженнях сучасних вітчизняних науковців переважно з погляду юридичних реалій та філософських підходів. Зокрема, питанням теорії прав

людини присвятили увагу такі вітчизняні дослідники, як: Т. Андрусак, М. Антонович, М. Баймуратов, О. Бережний, С. Бобровник, К. Волинка, Ю. Волошин, Н. Воротіна, Н. Гаєва, В. Журавський, О. Зайчук, І. Єрусалимова, Н. Карпачова, О. Копиленко, Т. Костецька, К. Левченко, Т. Мельник, О. Мироненко, О. Наливайко, А. Олійник, Н. Оніщенко, І. Панкевич, Н. Пархоменко, П. Пашук, Л. Рабінович, П. Рабінович, Н. Раданович, В. Сіренко, О. Скакун, В. Сокурєнко, М. Суржицький, Н. Хуторян, Ю. Шемшученко. Серед зарубіжних вчених-правників – С. Алексєєв, В. Бабкін, В. Нерсєсянц, Н. Прозоров та інші. До проблем розвитку державного управління на засадах демократизації та захисту прав людини звертались у своїх роботах В. Бакуменко, Ю. Кальниш, В. Князєв, В. Козаков, А. Колодій, П. Петровський, В. Ребкало, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Скуратівський, В. Тертичка, В. Цветков, Л. Шкляр та інші. Водночас проблеми неоднозначності трактування та реалізації концепції прав людини в практиці державного управління висвітлені недостатньо, що свідчить про актуальність теми.

Мета статті – розкрити неоднозначність історичного досвіду формування теоретичних засад та практичної реалізації ідеї прав людини в ході Великої французької революції та визначити сучасний дискусійний потенціал проблематики.

В останній чверті XVIII ст. відбулася масштабна спроба втілення в політичну практику ідеї філософів-просвітителів у Франції, де почались події, які згодом були визначені та визнані суспільством як Велика французька революція, тому що саме тоді був визначений новий порядок речей, закріплений у прийнятому Національними зборами основоположному документі революції – Декларації прав людини і громадянина. Саме цей документ є основою сучасної концепції прав людини.

Відповідність дій законодавчої та виконавчої влади меті створення будь-якого політичного інституту повинна була обумовити авторитет влади в суспільстві внаслідок втілення простих і незаперечних принципів Конституції і загального блага. М. Монморансі (1767 – 1826 рр.), відзначав у виступі в Національних Зборах 1 серпня 1789 р., що метою політичної конституції, як і суспільного союзу, може бути тільки охорона прав людини і громадянина [2]. Обґрунтування концепції прав людини пов'язало “природний закон” із соціальною та правовою ідеєю громадянської рівності. Це дозволило сформулювати та систематизувати первинне поняття про універсальні, тобто невідчужувані та невід'ємні права кожної людини, що належать їй від народження й до смерті. На думку Б. Рассєла (1872 – 1970 рр.), у першій половині XVIII ст. вважалося, що шлях до знання полягає у відкритті простих загальних законів, на підставі яких можуть бути зроблені дедуктивні висновки, а загальні закони можуть бути розкриті завдяки природному одкровенню [3]. Політичним результатом саме такої позиції громадської думки середини XVIII ст. стала Концепція Прав людини, що була однією з головних рушійних сил двох великих революцій другої половини XVIII ст. – у Північній Америці та на європейському континенті – у Франції.

Як найбільша трансформація соціальної та політичної систем Франції, революція справила значний вплив на розвиток усієї Європи, адже у більшості європейських країн її досвід у всіх галузях життя суспільства – економічній, суспільно-політичній, культурній – мав свої наслідки й отримав свою інтерпретацію. У Франції слаборозвинені ринкові відносини, практичний безлад у системі державного управління з її корумпованою системою продажу державних посад, відсутністю чіткого законодавства, “візантійською” системою оподаткування й

архаїчною системою станових привілеїв обумовили соціальний протест. У результаті революційних подій влада короля була повалена, але подальший розвиток подій та державотворчих процесів був далеким від втілення проголошених ідеалів.

Традиційний погляд, що сформувався в кінці XVIII – на початку XIX ст., характерний, серед інших, для Е.-Ж. Сійеса (1748 – 1836 рр.) та Ф. Гізо (1787 – 1874 рр.), – трактував революцію як всенародне повстання проти аристократії, її привілеїв та методів пригноблення народних мас [4], що повинно було певним чином умотивувати революційний терор проти привілейованих станів та прагнення революціонерів зруйнувати все, що асоціювалося з гнітом, і побудувати нове вільне і демократичне суспільство. З цих прагнень витікали головні гасла революції – свобода, рівність, братерство.

Деякі вчені з позицій “класової теорії” підкреслювали “буржуазний” характер революції, адже її результатом стала зміна феодального ладу капіталістичним за вирішальної ролі у цьому процесі “класу буржуазії”, що повалив у ході революції “феодальну аристократію”. Більшість інших істориків з цим не згідна [5], з огляду на неоднозначний соціальний склад [6], позиції та цілі окремих верств французького населення у революційних подіях.

Інший погляд, що його поділяли й сучасні науковці, серед яких І. Валлерстайн, Е. Ле Руа Ладюрі, Б. Мур та інші, обумовлював антикапіталістичний тип революції, що носила і була вибухом масового протесту проти капіталізму або проти тих методів його поширення, які застосовувалися правлячою верхівкою [7]. Ф. Фюре (1927 – 1997 рр.) розглядав революцію значною мірою як боротьбу за владу між різними угрупованнями, що змінювали одне одного декілька разів протягом десятиліття [8]. Існує погляд на революцію як на процес звільнення основної маси населення (селян) від жакливого системи пригноблення, різновиду рабства [9]. На думку О. Кошена (1876 – 1916 рр.), французька революція мала системне спрямування і належала до того ж типу революцій, що і Нідерландська революція, Англійська революція або Російська революція [10].

Революція призвела до краху старого порядку й утвердження у Франції нового, більш “демократичного і прогресивного” суспільства. Проте, кажучи про досягнуті цілі і жертви революції, багато вчених схилилися до висновку, що ті ж цілі могли бути досягнуті й без величезної кількості жертв, до яких призвела революція. За оцінками різних джерел, упродовж 1789 – 1815 рр. тільки від революційного терору у Франції загинуло майже 2 млн цивільних осіб, у війнах загинуло до 2 млн військових (солдатів і офіцерів), що складало назагал 7,5 % населення Франції [11]. Водночас ряд авторів указує, що революція принесла народу Франції звільнення від важкого гніту, чого неможливо було досягти іншим шляхом [12].

Парадоксальність досвіду революції відчувається й в оцінках її ідейної спадщини. Цілком сучасно звучить проголошення у Декларації прав людини і громадянина [13] прав свободи та рівності перед законом природними і невідчужуваними правами людини (ст. 1).

В умовах існуючого на той час феодального ладу Свобода визначалася в Декларації як можливість робити все, що не завдає шкоди іншому, а межі для взаємного користування нею могли бути визначені тільки законом (ст. 4). Найдорогоціннішими з прав людини були у ст. 10 і ст. 11 визначені, зокрема, вільне вираження думок усно й письмово та свобода совісті.

Заборона шкідливих для суспільства дій обумовлювалась в Декларації принципом законності, спрямованим проти свавілля, що панувало за абсолютизму, а

все, що не заборонене законом, у ст. 5 проголошувалось дозволеним, натомість заборонявся примус до дій, не передбачених законом [14].

Вплив Ж.-Ж. Руссо (1712 – 1778 рр.) відчувався у визначенні закону як “виразу загальної волі” (ст. 6). Хоча в буржуазній державі закон далеко не виражав загальної волі народу, сама ідея Ж.-Ж. Руссо була демократичною та прогресивною. Ст. 6 Декларації вимагала рівності всіх перед законом як у випадках, коли він протегує, так і тоді, коли він карає.

З трактування закону як виразу загальної волі випливало, що всі громадяни мали право брати участь особисто або через своїх представників у його створенні, що всім громадянам повинен бути відкритий рівною мірою доступ до всіх посад, місць і служб відповідно до здібностей і без будь-яких відмінностей претендентів. Ця прогресивна демократична ідея пізніше, в Конституції 1791 р., була замінена цензовим виборчим правом.

Ідеї французьких просвітителів щодо міри, порядку та умов покарання були співзвучні думкам одного з передових теоретиків кримінального права того часу італійця Ч. Беккарія (1738 – 1794 рр.), який одним із перших мислителів у європейській правовій традиції послідовно виступав за відміну тортур, смертної кари та інших найжорстокіших покарань. Відповідно до ідей Ж.-Ж. Руссо, статті Декларації базувалися, зокрема, на принципі “*nulum crimen, nulla poena sine lege*”, згідно з яким злочинною вважалася лише дія, кваліфікована як така, а покарання повинні призначатися в суворій відповідності з законом (ст. 5, ст. 8) та на засадах принципів недоторканності особи і неприпустимості залучення до відповідальності, затримання та ув'язнення інакше як у випадках, передбачених законом, та за умов дотримання форм, передбачених законом (ст. 7 і ст. 9). Проти довільних арештів та інквізиційного процесу, в якому кожен обвинувачений до розгляду справи в суді вже вважався виним, були спрямовані ст. 9, де проголошувалась презумпція невинності підсудного у кримінальному процесі.

У Декларації було сформульовано нові демократичні принципи державного ладу, які, по суті, заперечували законність абсолютної монархії. Так, ст. 3 свідчила: “Джерело суверенітету ґрунтується по суті в нації. Ніяка корпорація, жоден індивід не можуть мати у своєму розпорядженні влади, яка не виходить явно з цього джерела” Ст. 15 встановлювала, що посадові особи зобов'язані звітувати у своїй діяльності перед суспільством.

У ст. 16 ідея Ш.-Л. Монтеск'є (1689 – 1755 рр.) про необхідність поділу влади набула виразу в такій формі: “Суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділ влади, не має конституції”. Теорія поділу влади навіть у тій помірній формі, в якій вона була розроблена Ш.-Л. Монтеск'є, стала важливим засобом боротьби з абсолютизмом, оскільки поєднання законодавчої, судової та виконавчої влади в одному органі або одною особою сприяло сваволі та деспотизму. Нарешті, Декларація вимагала розрахунку податків відповідно до стану кожного, за участі всіх громадян особисто або через своїх представників у вирішенні питання про державне оподаткування [15].

Всі ці демократичні і прогресивні принципи Декларації виражали інтереси більшості народу Франції, адже були спрямовані проти феодалних привілеїв, нерівності перед законом, невизначеності права, незабезпеченості захисту особи та власності, свавілля влади, безконтрольності бюрократії. Водночас приватна власність оголошувалася одним із природних і невід'ємних прав людини, правом священним і недоторканим: “Ніхто не може бути позбавлений своєї власності,

якщо законом не встановлена безсумнівна суспільна необхідність такого акта і то за умови “справедливого і попереднього відшкодування” (ст. 17).

Сумніви щодо можливості “перейти від природної рівності до соціальної, від ненависті до вищих станів до ненависті до всякої влади” висловлювали деякі мислителі та політики ще до схвалення Декларації, що спонукало Уряд продовжити роботу над Декларацією. Частиною нової Конституції 24 червня 1793 р. стала нова, значно докладніша й послідовніша редакція Декларації прав людини [16], до якої, наприклад, увійшло положення про “право народу на повстання проти тиранії”. У цьому документі концепція політичних і громадянських прав була доповнена найрадикальнішими положеннями, щодо “прав народу”. Декларація прав людини і громадянина з Конституції 24 червня 1793 р. визначала, зокрема, загальне щастя метою суспільства; стверджувала, що закон ... може наказувати лише те, що справедливо і корисно суспільству, і забороняти лише те, що шкодить суспільству; проголошувала право виражати свої думки як за допомогою друку, так і будь-яким іншим способом, право збиратися разом, дотримуючи спокій та вільне відправляти релігійні обряди, що не можуть бути заборонені (ст. 1 – 4). Декларація вводила сувору відповідальність уряду та його інституцій за несумлінне чи невідповідне закону виконання службових обов’язків, та надавала особі, що в результаті постраждала, право на опір (ст. 11).

Визначивши, що право власності кожного громадянина полягає в можливості користуватися та розпоряджатися на власний розсуд своїм майном, доходами, плодами своєї праці та свого промислу (ст. 16), Декларація визначала також засади суспільних відносин в умовах ринкової економіки (ст. 17). Зокрема, йшлося про те, що “кожний може за договором надавати свої послуги і свій час, але не може ані продаватися, ані бути проданим”, адже особистість не є “відчужуваною власністю”: закон не визнає існування слуг, натомість вітає взаємне зобов’язання про послуги і винагороду між працівником і наймачем (ст. 18). Громадське піклування було проголошене священним обов’язком суспільства, яке повинне було надавати бідним притулок і можливість працювати та забезпечувати засоби існування особам, які нездатні працювати (ст. 21).

Декларація визначила освіту загальною потребою суспільства, яке “повинне всіма своїми засобами сприяти успіхам народної освіти і робити освіту надбанням всіх громадян” (ст. 22).

Засади республіканського ладу були визначені в дусі часу й з революційним максималізмом, але головна ідея про те, що суверенітет належить народу, який у випадку порушення власних прав урядом має право та навіть обов’язок повстання проти нього, досі становить основу сучасної демократії (ст. 23).

Радикалізм має тенденцію до реалізації у крайніх проявах суспільних явищ. Ніби на підтвердження цієї схильності, Декретом Конвенту від 10 жовтня 1793 р. було відстрочено на невизначений час вступ в силу нової Конституції та, відповідно, її преамбули – Декларації прав, з міркувань загального блага, визначеного як “суспільна безпека”, і засновано у якості виконавської влади “тимчасовий революційний уряд”, що став джерелом якобінського терору, який звів нанівець всі декларації про права, свободу, рівність та підірвав довір’я не тільки до ліберальних політичних принципів, але й до спроможності органів влади до втілення будь-яких, заснованих на ідеї прав людини, прогресивних концепцій управління. В самій Франції розвиток революційних подій призвів до влади Наполеона Бонапарта, що формально ліквідував значну частину громадянських свобод французів, зокрема

політичні права громадян – свободу слова, друку, асоціацій, права на участь в управлінні країною тощо – та методично проводив цю лінію в завойованих тоді Францією країнах.

Події Великої французької революції створили підґрунтя для роздумів і сумнівів наступним поколінням європейців. Серед мислителів формувалися різні інтерпретації цих подій, зокрема щодо трактування терору, який вважали відступом від великих принципів, проголошених Декларацією прав людини і громадянина, або спотворенням цих принципів, або свідомістю їх внутрішньої суперечливості, чи навіть неспроможності. Ці сумніви не були прямо пов'язані з політичною орієнтацією: їх виказували як консерватори, зокрема Е. Берк, Ж. де Местр, І.-Г. Фіхте, Г. Гегель, І. Тэн, так і радикали, такі як І. Бентам, Т. Карлейл, Дж. Мілль, К. Маркс. Над цим питанням працювала вся суспільно-політична думка XIX ст.

Парадоксально виглядає той факт, що часткове відновлення традиційних форм державної влади принесла епоха Реставрації. Йдеться, зокрема, про розроблений Б. Константом у 1815 р. “Додатковий акт до постанов Імперії”, який вважають одним із прикладів найбільш ліберальних конституцій початку XIX ст. Необхідність суспільної свободи була переконливо доведена філософами та публіцистами, тоді як дискусійним залишився зміст самого поняття свободи, а також шляхи і методи її запровадження. Дискусії з цього приводу продовжуються і в наші дні, хоча сучасні революції набувають “ніжного”, або “оксамитного” спрямування, а результати, переважно, викликають сумнів у тих, хто їх ініціює.

Традиції, вкорінені в національній історії та культурі, завжди істотно впливали на вибір шляхів удосконалення суспільства. Наприклад, упродовж XIX ст. визначився так званий “французький шлях”, для якого характерні, зокрема, законодавча ліквідація привілеїв і зрівнювання всіх громадян у правах. На противагу йому позначився “англійський шлях” із поступовим поширенням прав і свобод не тільки на окремі групи населення, але й на все більшу частину нації. За цього формулювання прав і свобод особи, запропоноване в Декларації прав людини й громадянина 1789 р., практично без змін відтворювалося у більшості європейських конституцій цього періоду.

Таким чином, основою нової правової системи були постулати природного права, попри їх запеклу критику, що знаменувала собою перехід дискусії від суто теоретичної – у практичну площину. Гострі соціальні проблеми тодішньої сучасності не втрачали своєї гостроти, а політичні механізми ліберальної демократії не гарантували виходу із соціальної кризи, що в динаміці XIX ст. тільки посилювалась, адже бідні ставали біднішими з періодичністю та регулярністю промислових циклів капіталістичної епохи.

Філософи, письменники, соціологи, суспільні діячі, політики та урядовці упродовж XIX ст. рішуче виступали проти ідеї “природних прав особи” як основи нової європейської цивілізації. Під сумнів попадала передусім ідея “природного” походження прав і свобод особи. Критики “натуральної теорії” називали це уявлення філософською абстракцією, що не має наукових підстав. Більшість критиків пропонувала вважати, що права не є дарованими людям Природою чи Богом, а є продуктом історичного розвитку. Так, Т. Карлейл (1795 – 1881 рр.) у “Історії Французької революції” (“French Revolution, a history”, 1837 р.) іронічно визначав Декларацію прав і свобод людини як паперову основу всіх паперових конституцій” [17]. І. Бентам (1748 – 1832 рр.), назагал не сприймаючи ідею прав

людини, у своїх “Принципах законодавства” висловлював глибокий сумнів щодо існування прав людини як таких та “невід’ємних прав” зокрема [18].

Послідовники позитивістської філософії права визначали, що норма, не закріплена в діючому на даний момент законі, не може вважатися “невід’ємним правом”, а тільки, у кращому разі, “моральним ідеалом”. Відповідно, права людини розглядалися не як “природні та невід’ємні”, а як результат культурної й ідейної еволюції людства. Особливу роль в обґрунтуванні позитивістських поглядів на взаємостосунки між особою, суспільством і державою відіграла так звана німецька школа філософії, передусім ідеї Г. Гегеля (1770 – 1831 рр.).

Г. Гегель і його послідовники вважали, що влада є чимось значно більшим, ніж сума індивідуальної волі громадян, підрахована за певними правилами. Державі, за Г. Гегелем, належала самостійна духовна цінність, більш значуща, ніж цінності індивідуальні. Держава трактувалась як втілення “народного духу”, “національної ідеї”. Відповідно, свобода реальна лише відповідно до її необхідності для існування реальності вищого порядку – держави, яка, власне, й визначає міру необхідності суспільної свободи. Таким чином, поза позитивною санкцією держави, тобто закону, не може існувати жодних прав і свобод громадян [19].

Інші теоретики суспільного розвитку – утилітаристи – слідом за І. Бентамом наголошували на понятті “загальне благо”, що його вони ставили вище за індивідуальну свободу. Держава трактувалась як лише механізм, мета якої не в тому, щоб охороняти права і свободи громадян, а в тому, щоб послідовно збільшувати суму цього “загального блага”, за умови, що й благо кожного окремого громадянина буде спрямоване на досягнення цієї вищої мети. Утилітаристи вважали, що права особи – лише вираз загальної волі колективу, або його більшості, дієвість якого обумовлена узгодженням з колективним інтересом або колективним ідеалом. Соціалістичні й анархістські вчення розвинули ці ідеї, з поправкою, що держава не може представляти загальну волю. Зокрема, соціалісти розглядали свої погляди як розвиток концепції громадянської рівності і прав людини, крім свободи володіння власністю. Колективні права розглядалися або на рівні з індивідуальними, або навіть як пріоритетні. Німецькі ліберали відходили від принципів індивідуалізму на користь національної ідеї [20]. Отже, абсолютний характер ідеї прав особи був поставлений під сумнів.

Гегелівська формула “свобода – це усвідомлена необхідність” була підхоплена К. Марксом (1818 – 1883 рр.) і марксистами. К. Маркс, розглядаючи “так звані” права людини (природні і невід’ємні права), як “рівність, свободу, безпеку, власність”, зводив два перших – до “свободи людини як ізольованої, усамітненої в собі монади”. Безпеку як “вище соціальне поняття громадянського суспільства”, К. Маркс трактував як поняття поліцейське, з огляду на те, що “все суспільство існує лише для того, щоб забезпечити кожному його члену недоторканність його особи, його прав і його власності... ..Отже, жодне з так званих прав людини не виходить за межі егоїстичної людини, людини як члена громадянського суспільства, тобто як індивіда, що пішов у себе, в свої приватні інтереси і свою приватну волю. Єдиним зв’язком, що об’єднує людину і суспільство, К. Маркс скептично вважав природну необхідність, потребу і приватний інтерес, збереження своєї власності і своєї егоїстичної особи [21].

А. Герцен (1812 – 1870 рр.) іронізував, що “Європа..., протестуючи в ім’я свободи думки і прав людини... піднялася до такої висоти переконань, що, мабуть, не в силах їх здійснити”. Водночас, він підкреслив, що “Європа не розв’язала

суперечності між особою і державою, але вона все ж таки поставила це питання” [22].

На думку В. Соловйова (1853 – 1900 рр.), дві сторони французької революції – проголошення людських прав спочатку, а потім нечувана систематична зневага всіх таких прав революційними властями – представляють не випадкову суперечність. Поняття прав людини указувало на таку безумовність, на таку невід’ємну ознаку в суб’єкті прав – на щось таке, з чого всі вимоги справедливості могли виводитися з внутрішньою обов’язковістю формальної логіки [23]. Вчений висловив думку про недоречність поєднання понять “права людини” та “права громадянина”, що суттєво обмежувало позиції “прав людини” у цьому поєднанні. Він стверджував, що за умов, коли громадянство було визнане самостійною підставою всяких прав, за відсутністю або втратою його будуть відсутні або втрачатися і ці права. Натомість, невід’ємні права можуть витікати тільки з невід’ємного значення їх носія, отже, “права людини” – цілком самодостатнє поняття, що не вимагає жодних доповнень їх соціальної позиції. Бути громадянином, на думку В. Солов’йова, саме по собі позитивне право, а бути людиною – це не умовне право, а властивість, по суті невідчужувана, що, “будучи прийнятою за першооснову всяких прав, може надавати їм принципову недоторканність та бути безумовною перешкодою їх обмеженню чи позбавленню”. Права людини, таким чином, є забезпеченими та недоторканими правами всіх, оскільки не можна оголосити, що люди окремої раси, певного сповідання, певного стану – не люди.

Зведення “громадянина” в самостійний принцип поряд з “людиною” уявлялося В. Солов’йову згубним саме для загальності громадянських прав. Французькій революції належить заслуга поширення громадянських прав на великі групи людей, що були їх позбавлені в колишній Франції, але їх безумовною підставою не була визначена тільки гідність людини як такої, але цивільні права були обумовлені саме необхідністю бути “добрим громадянином”, що відкривало шлях до зловживань та спотворень. У революційну епоху безліч людських жертв були принесені внаслідок не того, що вони перестали бути людьми, а тому, що були визнані поганими громадянами, поганими патріотами, “зрадниками” тощо, і це не тільки французький досвід і не тільки XVIII ст., а й попередніх і наступних століть. Попри дискусійність поглядів вченого, деякі його пропозиції не позбавлені здорового глузду й вимагають переосмислення в сучасних умовах.

### **Висновки**

Найбільш цінне й принципове значення французької революції полягало у проголошенні людських прав, яке, у підсумку, обумовлювало її виправдання і привабливу силу попри наступні терор і диктатуру.

Діючі правові документи щодо прав людини та міжнародна інфраструктура захисту цих прав базується на засадах Декларації, що залишаються актуальними як у контексті дотримання прав людини, так і в контексті прагнення до побудови правової держави. Принципи, проголошені у цьому документі безумовно вплинули на формування новітньої конституційної традиції, актуальної донині.

Погляди на Велику французьку революцію серед сучасників та всіх наступних поколінь істориків, філософів, економістів, політологів та управлінців не відрізнялися та й до сьогодні не відрізняються спільністю оцінок, що свідчить про значний полемічний потенціал, який не втрачає актуальності до наших днів. Упродовж наступних після прийняття Декларації прав людини й громадянина століть більшість її постулатів не втрачали і не втрачають своєї актуальності,

одночасно викликаючи думку про неспроможність урядів забезпечити їх реалізацію у тому обсязі, що призвів би до усвідомлення їх реального втілення. Саме тому після Другої світової війни виникла потреба у дублюванні їх у згадуваних новітніх міжнародних документах, а дискусії щодо реалізації продовжуються.

Зокрема, питання смертної кари та застосування тортур досі хвилюють світову громадську думку своєю неоднозначністю, що з очевидністю вимагає осмислення цих проблем з урахуванням тих аспектів, які є аргументами у відмові країн займати певну позитивну у цьому контексті позицію на засадах здорового глузду, розуміння внутрішньої ситуації та без зайвого емоційного маніпулювання ідеями прав людини.

Аналіз статей Декларації свідчить про актуальність вказаних настанов XVIII ст. для багатьох країн сучасності та необхідність зрозуміти причини, за яких вони ще не стали загальною практикою. Одним із головних недоліків історичної практики державного управління та судових органів було й залишається те, що уряди обмежувались деклараціями і не завжди збагачували норми законів, прийнятих, в кращому разі, на їх основі, розробленими до дрібниць, що, з огляду на важливість для життя конкретної людини, дрібницями були тільки теоретично, механізмами реалізації. Це недолік у діяльності органів державного управління, що характерний для багатьох управлінських ситуацій, виправлення якого перебуває винятково у площині професіоналізму, наполегливої цілеспрямованої праці та, звичайно, зацікавленості у стабільній правовій основі функціонування держави.

З огляду на потужний творчий та дискусійний потенціал теоретичних засад та практичних уроків Великої французької революції, доцільно включити вивчення цього матеріалу в обов'язковий курс підготовки державних службовців не тільки у його юридичних аспектах, але й в контексті дослідження перспектив реалізації прав людини в сучасній практиці державного управління.

### Література

1. Валлерстайн И. Социальное изменение вечно? Ничто никогда не изменяется? / И. Валлерстайн // Социология и реальность [Текст] : матер. кругл. ст. — М. : Наука, 1997. — № 10, II. — С. 82—96.
2. Крэнстон М. Права человека. Документы о правах человека [Текст] / М. Крэнстон. — Paris : Editions de la Seine, 1975. — 376 с.
3. Рассел Б. Исследование значения и истины [Текст] / Б. Рассел ; общ. науч. ред. и примеч. Е. Е. Ледникова. — М. : Идея-Пресс: Дом интеллектуал. кн., 1999. — 400 с.
4. Дживелегов А. К. Армия Великой французской революции и её вожди: исторический очерк [Текст] / А. К. Дживелегов. — М. : [б. и.], 2006. — 199 с.
5. Адо А. В. Крестьяне и Великая Французская революция. Крестьянские движения в 1789 – 1794 гг. [Текст] / А. В. Адо. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2003. — 445 с.
6. Гордон А. В. Падение жирондистов. Народное восстание в Париже 31 мая – 2июня 1793 [Текст] / А. В. Гордон. — М. : Наука, 2002. — 150 с.
7. Исторические этюды о французской революции. Памяти В. М. Далина (к 95-летию со дня рождения) [Электронный ресурс] / Институт всеобщей истории РАН. — М. : [б. и.], 1998. — Режим доступа : <http://larevolution.ru/evolution.2000html>.
8. Furet F. Riche D. La Revolution. — Vol. I – II. — Paris, 1965 – 1966 ; Vol. I. Des Etats generaux au 9 Thermidor. — Paris, 1965; Vol. II. Du 9 Thermidor au 18

brumaire. — Paris, 1965 // Морщикина Л. А. Эволюция взглядов Франсуа Фюре на Великую Французскую революцию [Электронный ресурс] / Л. А. Морщикина. — Режим доступа : <http://larevolution.ru/evolution.2000.html>.

9. Карлейль Т. Французская революция: история [Текст] / Т. Карлейль. — М. : [б. и.], 2002. — 575 с.

10. Кошен О. Малый народ и революция [Текст] / О. Кошен. — М. : Айрис-Пресс, 2003. — 228 с.

11. Манфред А. З. Великая французская революция [Текст] / А. З. Манфред. — М. : [б. и.], 1983. — С. 85.

12. Попов Ю. В. Публицисты Великой французской революции [Текст] / Ю. В. Попов. — М. : Изд-во МГУ, 2001. — 336 с.

13. Декларация прав людини і громадянина [Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789] [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1793%20%2806%29%2024.dekl.prav.php>.

14. Там само.

15. Там само.

16. Декларация прав людини і громадянина. Конституційний Акт 1793 р. [Declaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Constitution de 1793 ou de l'an I] [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1793\(06\)24.dekl.prav.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1793(06)24.dekl.prav.php).

17. Карлейль Т. Французская революция... — 575 с.

18. Смит А. Беккариа и Бентам. Джон Милль. Прудон. Ротшильды: Биограф. повествования [Текст] / [сост., общ. ред. Н. Ф. Болдырева; послесл. А. Ф. Арендаря]. — Челябинск : Урал, 1998. — 506 с.

19. Гегель Г. В. Ф. Философия права [Текст] / Г. В. Ф. Гегель. — М. : Мысль, 1990. — 526 с.

20. Актуальные проблемы изучения истории Великой французской революции [Текст] (материалы “круглого стола” 19 – 20 сентября 1988 г.). — М. : [б. и.], 1989. — 348 с.

21. Маркс К. К еврейскому вопросу (осень 1843 г.) / К. Маркс // К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения [Текст]. — изд. 2-е. — Т. 1. — С. 406.

22. Герцен А. И. О развитии революционных идей в России / А. И. Герцен // Собрание сочинений [Текст] : в 30 т. Т. VII. — М. : [б. и.], 1956 — С. 196—198; 251.

23. Соловьёв В. С. Идея человечества у Августа Конта [Текст] / В. С. Соловьёв. — М. : Политиздат, 1991. — С. 138, 139; 579.

**L. Novak-Kalyayeva**

## **PARADOXES OF THE THEORY AND PRACTICE OF THE CONCEPT OF HUMAN RIGHTS: THE EXPERIENCE OF THE FRENCH REVOLUTION**

**The historical experience of the theoretical principles formation and practical implementation of the concept of human rights during the French Revolution of the eighteenth century are investigated. The ambiguity and current controversial potential of the problem in the context of the objectives of public administration are outlined.**

**Key words: human rights, the concept of human rights, public administration, the ideological legacy of the French Revolution.**

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)

**І. Парубчак**

## **ГУМАНІТАРНІ АСПЕКТИ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ПОЛІТИЧНОЇ СОЦІАЛІЗАЦІЇ ОСОБИ В УКРАЇНІ**

**Вивчено гуманітарні аспекти політичної соціалізації особи в державі. Досліджено чинники, що впливають на розвиток концепції управління процесами соціалізації. З'ясовано значення політичної культури та політичної освіти для соціалізації особи в державі. Сформульовано роль і місце державного управління в соціалізаційних процесах українського суспільства.**

**Ключові слова:** політична соціалізація, гуманітарні аспекти, концепція, соціалізаційні процеси, державне управління, українське суспільство.

Будь-яка концепція розвивається під впливом суб'єктивних і об'єктивних чинників. Формування концепції політичної соціалізації в сучасній теорії управління детерміноване сьогоднішнім. До того ж, жодна концепція не може претендувати на універсальність, оскільки процес засвоєння політичних цілей і стандартів політичної поведінки в конкретному суспільстві завжди має специфічні риси і в кожній країні обумовлюється особливостями її середовища. Будь-яка людина, яка живе в суспільстві, має певні політичні функції, які визначають її політичний статус. Тому, доцільно вивчати не стільки про політичні ролі, скільки про спосіб реалізації ідей людиною як суб'єктом політики.

Процес політичної соціалізації обумовлений особистісним, суб'єктивним фактором. Сама унікальність індивіда і є критерієм, який залишає за ним право на самосоціалізацію. Політична соціалізація є нічим іншим, як формування політично орієнтованої особи, яка вміє захищати свої соціально-політичні інтереси, має розвинену політичну свідомість і високий рівень політичної культури. Головними інститутами, які формують гуманітарні чинники концепції державного управління процесами політичної соціалізації особи, є держава, політичні партії, громадські організації, школа, вищі навчальні заклади.

Перетворенню індивіда на свідомий та активний суб'єкт державотворення сприяє така система політичної соціалізації, що не тільки задає йому мотивацію до активності та створює умови й можливості для участі в політичному житті, але й водночас забезпечує індивіда необхідним обсягом знань і навичок практичної діяльності, формує у нього здатність розуміти політичну дійсність в державі. Каталізатором політичної соціалізації особи у трансформаційних суспільствах найчастіше виступають суспільно-політичні та економічні кризи, під час криз людина політизується переважно під тиском обставин. Перенасиченість політичного життя деструктивними ідеями та вимогами створює небезпечний фон, який динамізує активність особи зовсім не в дусі свободи і демократії. Політично соціалізована людина – це, передусім, відповідальний громадянин, який має не тільки високий ступінь розвитку політичної свідомості, але й відповідний рівень державницької позиції.

Сучасний розвиток українського суспільства характеризується переорієнтацією на ринкову економіку, трансформаціями в системі державного управління і державної влади, які базуються на відмові від моноідеологізації,

проголошенням пріоритетності демократичних прав і свобод, приматі загальнолюдських цінностей. Зазнають змін ідейні та моральні орієнтири, все це зобов'язує вчених докласти вагомих зусиль для вирішення важливих науково-теоретичних і прикладних проблем [1].

У сучасній теорії державного управління виокремлюють два напрямки, де критерієм визначення сутності процесу політичної соціалізації є рівні активності та рівень суб'єктивності його учасників. Засновники рольової теорії політичної соціалізації дотримуються думки, що людині під час її політичного розвитку повинні прищеплюватися здебільшого позитивні установки щодо ставлення до політичної системи. Кінцевою метою концепції державного управління процесами політичної соціалізації особи у країні має бути формування громадянськості, ступінь якої визначається тим, наскільки особа пристосувалася до соціально-політичних відносин та сприяє розвитку суспільного ладу.

Незважаючи на деякі розбіжності у визначенні поняття “політична соціалізація”, всі автори погоджуються, що її сутність становить стрижень політичної культури. Чим адекватніша політична культура суспільства, тим більше уваги воно приділяє процесові політичної соціалізації. Проте справедливим можна вважати й протилежне твердження: чим вищий ступінь політичної соціалізації у суспільстві, тим вищим є й рівень політичної культури. Адже люди з високим рівнем політичної соціалізації беруть активну участь у політичному житті суспільства, забезпечуючи розвиток суспільно-владних відносин. Отже, поняття “політична культура” і “політична соціалізація” взаємопов'язані. Політична культура суспільства є змістовним компонентом політичної соціалізації особи. У результаті ж політичної соціалізації суб'єкт пристосовується до політичної культури і спроможний розвивати її [2].

Вивчення теорії управління процесами політичної соціалізації дозволяє відповісти на низку питань, що стосуються цього процесу, а саме: вивчення змісту соціалізації і цінностей, позицій і політичних переконань; з'ясування однорідності цінностей, визначення каналів передачі інформації та факторів безперервності й тривалості процесу політичної соціалізації.

За наявності значного обсягу наукових праць щодо демократизації суспільного життя, надто мало досліджень присвячується проблемам суспільно-виховних процесів в українському середовищі. А також проявляється спрощене уявлення про державне управління процесами політичної соціалізації як однобічно зорієнтований процес, де особа виступає в ролі об'єкта, а не активної сили. Вивчення напрацювань новітньої теорії політичної соціалізації та її подальший розвиток є важливим фактором для формування концепції політичної соціалізації в Україні. Пошук шляхів та напрямків становлення стабільної системи політичної соціалізації, можливих заходів щодо її оптимізації взмозі забезпечити послідовність політичного розвитку, збереження стабільності суспільства. Для вирішення цих проблем необхідно чітко уявляти, як індивід інтегрує політичні цілі й цінності [3].

Для визначення сутності процесу політичної соціалізації у сучасній Україні необхідно виявити, яким чином цей процес сприяє розвитку політичної системи, а також, як стан політичної системи сприяє стабільності процесу політичної соціалізації. Визнається, що політична соціалізація є чинником збереження та стабілізації політичної системи, умовою її нормального функціонування. Становлення демократичної інфраструктури політичної соціалізації потребує пошуку шляхів його формування та впровадження в життя. Але цей процес

причетний до певних труднощів, що виникають в період реформування системи державного управління. Це можливе лише за умови розробки адаптованої до українських реалій наукової концепції політичної соціалізації, зокрема її гуманітарних аспектів та практичних можливостей її запровадження. Тож, і реалізація виявлених проблем потребує глибокого аналізу сутності політичної соціалізації, визначення особливостей її здійснення в сучасній Україні [4].

Аналіз наукової літератури з державного управління з цієї проблеми засвідчив, що, не дивлячись на різноманіття наукових підходів, у вітчизняній і західній науці досліджуються лише загальні підходи щодо політичної соціалізації, а питання тенденцій, особливостей розвитку цього процесу майже не знаходять свого відображення. Проведений аналіз наукової дослідженості довів, що питання входження в політичне життя ще не дістали належного висвітлення в науковій літературі, відсутній єдиний підхід до визначення сутності гуманітарних аспектів концепції державного управління процесів політичної соціалізації особи в Україні.

Метою статті є вивчити та обґрунтувати важливість наявності гуманітарних аспектів у концепції державного управління процесами політичної соціалізації особи.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Вивчити гуманітарні аспекти політичної соціалізації особи в державі.
2. Дослідити чинники, що впливають на розвиток концепції управління процесами соціалізації.
3. З'ясувати значення політичної культури та політичної освіти для соціалізації особи в державі.
4. Сформулювати роль і місце державного управління в соціалізаційних процесах українського суспільства.

Вивчення теорії державного управління процесами політичної соціалізації дозволяє об'єктивно підійти до вироблення певних підходів щодо концептуальних засад функціональної структури входження особи в політичне життя в Україні з урахуванням особливостей сучасного стану політичної системи. Політична соціалізація – процес становлення людини як суб'єкта політичних відносин і політичної діяльності, вона охоплює всіх членів суспільства. Політична соціалізація є винятковим процесом розвитку, завдяки якому люди здобувають політичні орієнтації та зразки поведінки. Зміст процесу політичної соціалізації залежить від особливостей відносин індивіда та влади в конкретному суспільстві. Адже людина набуває статусу політичної особистості в результаті тривалої взаємодії з навколишнім світом; особистість значною мірою детермінована економічними, соціальними, політичними, національними, ідеологічними відносинами та зв'язками між ними [5].

Останнім часом у світі побутує думка про справедливе й стабільне суспільство, в якому ефективно діють гуманітарні складові вирішення соціальних проблем, задоволення інтересів і необхідність впровадження політичної освіти, яка б ґрунтувалася на засадах систематичності, цілеспрямованості, безперервності, змістовної й методичної визначеності, відповідності основоположним правам людини й демократичним ідеалам. Ідеалом виховання є гармонійно розвинена, соціально активна, національно свідома людина, що наділена глибокою громадською відповідальністю, здоровими інтелектуально-творчими, фізичними і духовними рисами, родинними й патріотичними почуттями, працьовитістю, господарською кмітливістю, підприємливістю й ініціативою [6].

Конфлікт між повсякденними потребами та інтересами у реальному житті гостро переживається на емоційному рівні, породжує широкий спектр масових настроїв – від байдужості й апатії до агресії та ненависті. Полярність настроїв залежить від різного уявлення людей про те, що відбувається нині в Україні, від їхніх оцінок того, що було раніше й чого чекати у майбутньому. Перспективи розвитку політичної культури полягають, насамперед, у розбудові громадянського суспільства, тобто демократичних форм управління, пріоритеті прав і свобод громадян над правами нації, народу, держави. Вивчення досвіду західних країн, раціональна його адаптація до особливостей українського суспільства сприятиме формуванню нової концепції політичної соціалізації [7].

Мета політичної соціалізації – формування політичної культури громадянина. Важливим параметром її є ставлення до політичного режиму. У процесі політичної соціалізації формується увесь набір настанов, що стають для особи джерелом політичної поведінки. У результаті успішної політичної соціалізації задовольняються глибинні потреби особистості бути громадянином. Серед проблем політичної соціалізації першочерговими є питання зміцнення державності, зростання довіри громадянина до своєї держави, усвідомлення ним свого місця і ролі в процесах суспільного оновлення [8].

Інформаційна діяльність засобів масової інформації дозволяє людям адекватно оцінювати політичні події і процеси лише на випадок, якщо вони виконують і освітню функцію. Звичайно, засоби масової інформації не можуть забезпечити систематичне і глибоке засвоєння політичних знань. Це завдання освітніх закладів. Та все ж мас-медіа, супроводжуючи людину протягом всього його життя, зокрема і після завершення навчання, значною мірою впливають на сприйняття нею політичної і соціальної інформації. За цього під виглядом політичної освіти у людей може формуватися і псевдорациональна свідомість. Освітня роль засобів масової інформації безпосередньо стосується їх функції соціалізації і по суті переростає в неї. Проте, якщо політична освіта припускає систематичне набуття знань і розширює пізнавальні та оцінювальні можливості, то політична соціалізація означає засвоєння нею політичних норм, цінностей і зразків поведінки [9].

Партія є інститутом, який представляє інтереси різних верств громадян, і служить своєрідним ланцюгом між громадянським суспільством і державою. У процесі своєї діяльності політичні партії прямо і безпосередньо виконують функції політичної соціалізації особи, формуючи у неї властивості і навички участі у відносинах із владою. Формуючи й виховуючи політичні кадри, партії сприяють політичній соціалізації. Вони прагнуть до забезпечення спадкоємності кадрів і постійного їх оновлення. Правлячі партії прагнуть проводити таку соціалізацію, яка б забезпечувала позитивне сприйняття цінностей, що відстоюються ними, широку соціальну підтримку їх курсу, це засвідчує досвід діяльності демократичних організацій. Вони прагнуть зробити населення політично активним, залучаючи його до громадянського контролю за діяльністю органів влади, формуючи резерв еліти [10].

Політична соціалізація завжди існує як сукупність конкретних механізмів навчання людини способом політичної участі, що формуються на основі досконало визначених культурних цінностей і стандартів. Політична освіта та виховання є основою підвищення рівня політичної активності. Для досягнення відповідного рівня політичної активності необхідне світосприйняття, сформоване на демократичних принципах, національній ідеї держави, головних конституційних засадах, особистій зацікавленості у прогресивному розвитку суспільства, а також

участь людей у суспільно-політичній діяльності, громадських організаціях. Не менш важливою загальною проблемою політичної соціалізації особи в українському суспільстві є відсутність спадкоємності у переданні політичного досвіду. Традиції є особливим специфічним механізмом накопичення і передавання такого досвіду. У політичній сфері вони безпосередньо причетні до реалізації інтересів різних верств населення і боротьби за владу. Вони дозволяють накопичувати і передавати політичний досвід людства, що забезпечує поступовий розвиток змісту і форм державного управління процесами політичної соціалізації особи в Україні [11].

Політичні цінності, традиції, зразки поведінки та інші елементи політичної культури освоюються людиною безперервно, і процес цей може бути обмежений тільки тривалістю його життя. Сприймаючи одні ідеї і навички, людина водночас може поступатися іншими орієнтирами, обирати для себе нові способи спілкування з владою. Окрім того, чутливість до зовнішнього впливу, її здатність сприймати і засвоювати ті або інші цінності, стандарти поведінки залежать від набору політичних знань, умінь і навичок людини, і, насамперед, від її суб'єктивного стану і ролей у політиці. Разом з тим, сам процес засвоєння культурних зразків здійснюється на основі сприйняття прикладів діяльності, поширених і типових зразків мислення і поведінки, залучення особи до взаємодії з певними інститутами, а також залучення до пріоритетних цінностей [12].

Метою політичної освіти особи є формування й поширення знань про те, що є спільним для усіх членів суспільства у їхньому розумінні справедливості, порядку, свободи, рівності, участі тощо. Політична освіта повинна виконувати функцію трансляції новим поколінням оптимальних способів суспільної взаємодії, вбираючи світові здобутки та зберігаючи автентичні традиції української культури. Сприяючи соціалізації особи, політична освіта має навчати її рольовим моделям політичної поведінки. Ефективність і результативність самореалізації особи великою мірою обумовлена її політичною освіченістю. Політична освіта – це надання людям знань про їхні права і свободи, способи й механізми їх здійснення і захисту, про улаштування суспільства й інститутів публічного урядування, процедури їхнього функціонування і способи впливу на них, це формування вміння і бажання людей ідентифікувати суспільні інтереси й домагатися їх задоволення [13].

Політичні знання потрібні молоді для вирішення проблем громадського життя, захисту інтересів, задоволення потреб. До того ж політична освіта є важливим засобом політичної соціалізації особистості, її інтеграції у політичну систему, формування рис громадянськості, що передбачає засвоєння чинних норм політичного життя, політичних ідеалів та цінностей, способів політичної взаємодії, прийомів впливу на владу та участі у вирішенні спільних проблем. У такому значенні політичну освіту можна визначити як громадянську освіту. Завдяки їй сучасна людина має пізнати світ демократії як стан світосприйняття та самовідчуття людей, особливості їхніх уявлень про самих себе, свої права, можливості та відповідальність, про умови стабільності й імперативності чинного порядку, засади авторитетності влади. У наш час боротися за демократію означає, передусім, сприяти оновленню політичної культури, здійснювати відповідну за змістом і формами політичну освіту громадян або громадянську освіту, тобто гуманітарні чинники політичної соціалізації [14].

Також доцільно виокремити залежність змісту політичної освіти від типу влади в державі. В демократичному суспільстві її розвиток обумовлений необхідністю зберегти непорушність демократичних цінностей, інституцій та зразків

поведінки. Специфіка політичної освіти в Україні полягає в тому, що вона має бути спрямована не лише на відтворення демократичних цінностей в суспільстві, а й на формування нової системи громадянських цінностей. За політичної модернізації доводиться культивувати демократичні цінності, поширювати відповідні процедури. Якщо в суспільному житті бракує демократизму, політична освіта сама здатна стати чинником розповсюдження демократії [15]. Формувати демократичну політичну культуру засобами політичної освіти означає укорінювати відповідний різновид системи ставлення особистості. Така система складається зі ставлення індивіда до самого себе, до інших людей, до політичної системи сучасного йому суспільства, до інститутів влади, до політичного життя у міжнародному вимірі.

Це важливо, оскільки демократичне суспільство є непинним пошуком і утриманням рівноваги між дотриманням імперативів, генерованих інституціями політичної системи та їх конструктивною критикою й оновленням. Політична освіта, на основі цих принципів, має прищепити навички поведінки в умовах сучасної держави, дотримання її законів, але водночас і вміння відстоювати гарантовані права і свободи [16]. Політичне виховання здійснюється, як правило, через поширення прийнятого в політичній системі типу політичної культури. Утвердження в суспільстві засобами широкої політичної освіти населення політичних знань, тобто вивчення норм поведінки, культури відносин, правового статусу особи, виховання здатності до участі в політичному житті, створення й розвиток державної системи політичної освіти з ефективним використанням потенціалу політичної науки, яка б базувалася на фундаментальних цінностях, демократичній культурі, дає можливість значно підвищити і рівень політичної соціалізації особи.

Очікуваним результатом демократичної політичної освіти має бути формування громадянина, якому властиві такі риси, як шанування ідеалів свободи, рівності, відчуття власної гідності й готовність до захисту прав, дотримуватися чинних норм і законів, потреба в ефективній і стабільній політичній системі, здатність визначати проблеми суспільного життя, бажання і вміння вимагати їх вирішення, вміння вмотивовано впливати на владу.

### **Висновки**

Сучасний етап державного управління політичною соціалізацією відрізняється складністю, суперечністю, високим ступенем взаємодії суб'єктів цього процесу. Політична соціалізація розглядається у взаємозв'язку з такими елементами політичної культури, як політичні цінності, інтереси, традиції, поведінка, свідомість, діяльність, активність, ідеологія. Політична соціалізація – це процес входження людини в політику, підготовка і залучення у відносини з владою, що обов'язково причетне до засвоєння та відтворення особою політичного досвіду, накопиченого суспільством і сконцентрованого в традиціях, цінностях, нормах і зразках політичної поведінки. Структуру поняття “політична соціалізація” становлять такі основні компоненти, як: засвоєння і сприйняття суспільно-політичного досвіду, накопиченого попередніми поколіннями, а також сучасного досвіду; перетворення знань про суспільство, політику держави на внутрішні переконання, вироблення здатності відстоювати свої погляди, необхідні навички суспільної діяльності, засвоєння основних її принципів і норм, а також реалізацію знань і переконань у політичній діяльності.

Звертаючись до сучасних трактувань концепції політичної соціалізації особи, доцільно зазначити, що політична соціалізація виступає важливим аспектом цілісного процесу становлення людини і її участі у політичній сфері. Вона

тракується як двосторонній процес, який містить, з одного боку, передання особі політичної інформації, знань, її залучення до існуючих політичних цінностей і орієнтирів, засвоєння нею соціального досвіду, норм і ролей, навиків і умінь за допомогою входження у систему сформованих суспільно-владних відносин. Політично соціалізована особа вміє відстоювати свої соціально-політичні інтереси і права, володіє розвинутою політичною свідомістю і культурою, бере активну участь у політичному житті суспільства. З іншого боку, має місце не просто процес відтворення, але і подальшого розвитку індивідом існуючої системи суспільних відносин завдяки його активній діяльності у процесі залучення до соціально-політичного життя.

Ефективність державного управління процесами політичної соціалізації залежить від внутрішніх і зовнішніх, основних і специфічних чинників, що впливають на індивідів. Вплив кожного чинника позначається вибірково через низку обставин, зокрема наявність у людини внутрішніх переконань, цінностей та ідеалів. Її внутрішні переконання і цінності за цього обмежують вплив суспільства і політичної системи. Однак, тільки відповідність і взаємодоповнюваність впливу різних за рівнем і змісту соціально-політичних детермінант визначають ефективність засвоєння людиною цінностей, установок, політичних ролей.

Загальні процеси розвитку глобального інформаційного простору, зокрема прагнення до справжньої демократизації та створення громадянського суспільства з властивою йому альтернативною формою політичної комунікації, все більше впливатимуть на процес державного регулювання політичної соціалізації особи, особливо з огляду на входження України в європейське та світове співтовариство.

### Література

1. Наумкіна С. “Третя хвиля” демократизації: підсумки і перспективи. Аналіз зарубіжних концепцій / С. Наумкіна // Політичний менеджмент [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 162—170.
2. Новакова О. В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні [Текст] : монографія / О. В. Новакова. — Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. — С. 187.
3. Соціальні виміри суспільства [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 8. — К. : Інститут соціології НАН України, 2005. — С. 294.
4. Полянська В. Символічна політика: сутність, структура, умови реалізації / В. Полянська // Політичний менеджмент [Текст]. — 2004. — № 3. — С. 87—97.
5. Матвійчук О. Віртуальні спільноти як нова форма соціальної організації в інформаційному суспільстві / О. Матвійчук // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка [Текст]. — 2004. — № 5. — С. 65—67.
6. Сурмін Ю. Моніторинг соціально-політичної ситуації в Україні: питання методології та організації / Ю. Сурмін // Вісник національної академії державного управління при Президенті України [Текст]. — 2004. — № 4. — С. 20—29.
7. Барматова С. Место и роль политической коммуникации в трансформации украинского общества / С. Барматова // Социология: теория, методы, маркетинг [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 107—120.
8. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку [Текст] / за заг. ред. Ф. М. Рудича. — К. : Парламентське вид-во, 2006. — С. 313.

9. Сенченко Н. Назависимость Украины и средства массовой информации / Н. Сенченко // Персонал [Текст]. — 2005. — № 9. — С. 10—19.

10. Бебик В. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшнз [Текст] / В. Бебик. — К. : МАУП, 2005. — С. 401.

11. Лукашевич М. Глобалізаційний аспект впливу засобів масової комунікації на процес політичної соціалізації / М. Лукашевич, Н. Даниленко // Вища освіта України [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 31—35.

12. Янукович В. Четверта влада, від якої багато що залежить: Всеукраїнська нарада працівників ЗМІ / В. Янукович // Журналіст України [Текст]. — 2004. — № 4/5. — С. 4.

13. Жадан І. Політична культура та проблеми громадянської освіти в Україні [Текст] / І. Жадан, С. Кисельов, О. Кисельова [та ін.]. — К. : Тандем, 2004. — С. 64.

14. Головаха Є. Соціальне самопочуття населення України до і після помаранчевої революції / Є. Головаха, Н. Паніна // Україна – 2005. Динаміка соціальних змін [Текст]. — К. : ІСНАНУ, 2005. — С. 95—106.

15. Воронов І. Становлення політичної культури в умовах сучасної України / І. Воронов // Вісник національної академії державного управління [Текст]. — 2004. — № 5. — С. 313—317.

16. Максимець Б. Політична ідеологія сучасного українського суспільства та системні чинники її формування / Б. Максимець // Вісн. нац. акад. держ. упр. [Текст]. — 2004. — № 5. — С. 319—326.

## **I. Parubchak**

### **HUMANITARIAN ASPECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION CONCEPT AS TO THE PROCESSES OF POLITICAL SOCIALIZATION OF INDIVIDUAL IN UKRAINE**

**The humanitarian aspects of political socialization of individual in the state are studied. The factors that influence the development of the administration concept of socialization processes are investigated. The essence of political culture and political education for socialization of the individual in the state is found out. The role and place of public administration in social development processes of the Ukrainian society are defined.**

**Key words: political socialization, humanitarian aspects, concept, social development processes, public administration, Ukrainian society.**

УДК 347(4ЄС)

**В. Решота**

## **ЗАГАЛЬНИЙ СУД ТА СУД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У СУДОВІЙ СИСТЕМІ ЄС**

**Розглянуто правовий статус Загального суду Європейського Союзу та Суду публічної служби Європейського Союзу. Визначено, що ці судові інстанції є складовими Суду ЄС, завданням яких є розгляд окремих категорій справ у правовій системі ЄС.**

**Ключові слова:** Європейський Суд Правосуддя, Загальний суд ЄС, Суд публічної служби ЄС, судова система, Європейський Союз, Лісабонський договір, право ЄС, інститути ЄС.

Реформування правової системи ЄС пов'язане із загальними трансформаційними процесами, що відбуваються у Європі. Розширення ЄС, необхідність приведення своєї нормативної та інституційної систем у відповідність із сучасними політичними, інтеграційними та економічними умовами зумовлюють постійну модернізацію та вдосконалення інститутів і правових норм у сфері європейської інтеграції. Лісабонський договір 2007 р. також вніс досить серйозні зміни у правову та інституційну систему ЄС, що мало наслідком реформування практично усіх органів та інститутів ЄС.

Актуальність запропонованої статті зумовлена необхідністю дослідити правову сутність судових інстанцій Суду ЄС, зміни, що відбулись в їх правовому статусі внаслідок набрання чинності Лісабонського договору, та виявити перспективи та можливість використання і впровадження у законодавстві України позитивної практики його діяльності. Україна, проголосивши курс на євроінтеграцію, повинна знати основні засади побудови та тенденції розвитку правової та інституційної систем ЄС.

Метою запропонованої статті є дослідити правовий статус судових інстанцій у судовій системі ЄС, виявити особливості їх формування, структури та порядок роботи.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:

- визначити місце Загального суду ЄС у судовій системі ЄС;
- виявити статус Суду публічної служби ЄС у судовій системі ЄС;
- дослідити становлення та розвиток Суду ЄС;
- проаналізувати правовий статус Загального суду ЄС та Суду публічної служби ЄС: склад, порядок формування та основні повноваження;
- виявити перспективи розвитку Суду ЄС після набрання чинності Лісабонським договором.

Питання діяльності судових органів ЄС досліджувались багатьма науковцями, серед яких треба назвати таких дослідників, як С. Василенко, І. Грицяк, А. Дешвуд, А. Дмитрієв, М. Ентін, С. Кашкін, В. Кернз, В. Копійка, Л. Луць, М. Микієвич, Р. Петров, Л. Тимченко, Б. Топорнін, Т. Хартлі, Т. Шинкаренко та інші. Однак, з огляду на набрання чинності Лісабонського договору, ЄСП зазнав певних змін, що є предметом для подальших наукових пошуків.

Унаслідок розширення ЄС у 2004 р. та у 2007 р. виникла необхідність реформувати правову та інституціональну систему Європейського Союзу, пристосувати її під нову кількість держав, виробити нові механізми управління на рівні ЄС.

Після набуття чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 р. [1] Європейський Союз отримав статус юридичної особи (публічного права) та перейняв повноваження, що раніше покладались на Європейське Співтовариство. Право Співтовариства стало правом ЄС, а попередня назва залишилась для позначення актів та судових рішень, ухвалених до набуття чинності Лісабонським договором.

Хоча ЄС замінив собою повністю Європейське Співтовариство, однак Європейське Співтовариство з атомної енергії (Євроатом) продовжило своє існування поряд із ЄС. Унаслідок цього судові установи ЄС, що були створені спочатку для Європейських Співтовариств, а потім стали органами ЄС, фактично залишились й органами Євроатому [2].

Європейський Суд Правосуддя (далі – ЄСП) (англ. European Court of Justice), (в офіційних документах часто використовується просто Суд) є найвищою судовою інстанцією ЄС та Європейського Співтовариства з атомної енергії, яка становить верхню палату Суду Правосуддя ЄС (Суду ЄС) (Court of Justice of the European Union) разом із Загальним Судом та спеціалізованими судами чи трибуналами, завданням якої є тлумачення права ЄС та забезпечення його однакового застосування у всіх державах-членах ЄС. Його головним завданням є визначення законності актів та дій ЄС та його органів, держав-членів ЄС та забезпечення однакового застосування і тлумачення права Європейського Союзу.

Загальний суд ЄС (Європейський суд загальної юрисдикції або Європейський трибунал загальної юрисдикції) створений 1 січня 1989 р. під назвою Суд Першої Інстанції, а у 2009 р., із набуттям чинності Лісабонським Договором, він отримав назву Загальний суд ЄС [3]. Офіційним місцезнаходженням Загального суду ЄС є м. Люксембург. Головою Суду з 2007 р. є М. Jaeger [4].

Він не є самостійним органом чи інститутом ЄС, а судовою палатою, складовою Суду ЄС. Загальний суд ЄС є органом, підлеглим Європейському Суду Правосуддя, і у своїй діяльності доповнює його. Основною метою створення Загального суду ЄС було розвантажити ЄСП від надмірної кількості справ, створити ще одну інстанцію з метою посилення захисту прав та інтересів осіб, що дало змогу ЄСП зосередитись на питаннях однакового застосування права ЄС в країнах-членах ЄС, а також його тлумачення.

Загальний суд ЄС складається з суддів, кількість яких відповідає кількості держав-членів ЄС. Судді призначаються на шестирічний термін із правом повторного призначення на цю посаду за спільною згодою урядів держав-членів. Судді призначаються з числа осіб, незалежність яких не підлягає сумніву, і які мають кваліфікацію, необхідну для призначення на найвищі судові посади у відповідних країнах або які є компетентними юристами. Кожні три роки відбувається оновлення половини складу суду (13, а потім 14 членів). Судді обирають з-поміж себе голову Загального суду ЄС, а також голів судових палат терміном на три роки.

Структурно Загальний суд ЄС поділяється на 8 судових палат, які функціонують у складі 3 або 5 суддів. Особливо важливі чи складні справи можуть розглядатись Великою Палатою, що складається із 13 суддів, або навіть у повному

складі Загального суду ЄС (27 суддів). Більшість справ (понад 80%) слухаються палатою у складі 3 суддів.

Суд діє колегіально, його рішення представляють думку Загального суду ЄС загалом. Рішення Загального суду є дійсними, якщо під час слухання справи бере участь непарна кількість суддів. Рішення приймаються простою більшістю голосів. Згідно з ст. 17 Регламенту Суду ЄС, засідання палати, що складається з трьох чи п'яти суддів, є правочинними, якщо на ньому присутні три судді. Для правочинності засідання Великої Палати необхідна присутність 9 суддів, а для засідання у повному складі – 15 суддів.

У своїй діяльності судді повинні бути незалежними, неупередженими та об'єктивними.

На відміну від ЄСП, у Загального суду немає посади Генеральних адвокатів, хоча ці питання можуть у виняткових випадках вирішуватись спеціально призначеним суддею, однак на практиці таке трапляється рідко.

Загальний суд має власний секретаріат, однак для адміністративних чи мовних потреб він використовує служби Суду ЄС.

До юрисдикції Загального суду належить розгляд таких справ у якості першої інстанції:

- позови фізичних і юридичних осіб щодо дій чи бездіяльності інституцій, органів чи агентств ЄС, щодо нормативно-правових актів, а також актів індивідуальної дії цих органів, що безпосередньо адресовані до персоніфікованих суб'єктів, визначають їх права та обов'язки;

- позови держав-членів ЄС проти Європейської Комісії;

- позови держав-членів ЄС щодо актів Ради ЄС у сфері допомоги державам, демпінгу чи актів, що визначають імплементаційні повноваження;

- позови про відшкодування шкоди, завданої органами чи службовцями ЄС;

- позови про притягнення до відповідальності за контрактами, укладеними між фізичними чи юридичними особами та ЄС;

- патентні спори;

- позови щодо рішень Служби співтовариства з рослинного розмаїття чи Європейського агентства з хімікатів;

- розгляд апеляції з питань права щодо рішень Суду публічної служби ЄС, а також інших спеціалізованих судів чи трибуналів ЄС.

До створення у 2005 р. Суду публічної служби ЄС Загальний суд також розглядав спори між ЄС та його службовцями. Загалом до юрисдикції Загального суду належать усі справи, що не розглядаються ЄСП чи спеціалізованими судами. Загальний суд з моменту створення й до кінця 2008 р. розглянув понад 6200 справ, створивши важливі прецеденти в багатьох сферах, зокрема у сфері інтелектуальної власності, конкуренції, державної допомоги [5].

Процедура слухання справ Загального суду детально визначена у його регламенті, що зазвичай включає дві стадії: усну та письмову. Судова справа відкривається на підставі позовної заяви, поданої до Загального суду адвокатом чи іншим представником позивача, що надсилається до Секретаріату суду. Основні положення позовної заяви публікуються на всіх офіційних мовах ЄС в Офіційному Віснику ЄС. Секретаріат також надсилає позовну заяву до іншої сторони у справі для підготовки обґрунтованої відповіді. Будь-яка особа чи орган ЄС, які доведуть інтерес в результаті справи, можуть до неї приєднатися. Усна стадія судового процесу характеризується публічним слуханням справи. Ця стадія характеризується

виступом сторін, яким судді можуть ставити питання. Суддя-доповідач підсумовує основні фактичні дані, аргументи сторін у справі, а також готує проект судового рішення. Судді проводять нараду, де обговорюють проект рішення, після чого ухвалюють його на судовому засіданні.

Слухання проводиться на одній із 23 офіційних мов ЄС, яку обирає позивач, однак робочою мовою та мовою, якою проводяться наради суддів, готуються проекти судових рішень, є французька.

Процедура розгляду справ у Загальному суді є безкоштовною, однак сторони несуть витрати на правову допомогу самостійно. Особа, яка не спроможна забезпечити собі адвоката чи представника, може звернутись до Загального суду з проханням про правову допомогу [6].

Через значне розширення ЄС та сфери його компетенції до судових інституцій ЄС, які й до того були значно перевантажені, очікувалось збільшення кількості звернень. Тому Ніщський Договір передбачив створення спеціалізованих судів ЄСП в окремих сферах для вирішення певних категорій справ у якості суду першої інстанції. Такі суди можуть утворюватись за рішенням Ради ЄС та Європейського Парламенту на подання Європейської Комісії та за згоди ЄСП або на подання ЄСП та за згоди Європейської Комісії. Рішення про створення спеціалізованих судів має зазначати правила їх організації, юрисдикцію та повноваження відповідно до ст. 257 Договору про діяльність ЄС [7].

Ніщський Договір став правовою основою для створення Суду публічної служби ЄС, а підставою – рішення Ради ЄС від 02.11.2004 р. Суд публічної служби ЄС став першою спеціалізованою судовою установою ЄС. Планується й надалі створювати спеціалізовані суди ЄС, наприклад Патентний суд ЄС.

Суд публічної служби ЄС (Трибунал публічної служби ЄС) – спеціалізована судова палата Суду ЄС щодо вирішення спорів між органами чи установами ЄС та їх службовцями.

Суд публічної служби ЄС був створений 2 грудня 2005 р. на базі Загального Суду ЄС (тоді Суду першої інстанції), який раніше розглядав цю категорію справ.

Суд публічної служби ЄС, згідно зі ст. 2 Додатку до Статуту ЄСП, що врегульовує основні питання функціонування та повноваження трибуналу, складається із семи суддів, що призначаються Радою ЄС терміном на шість років із правом повторного призначення їх на ці посади. На пропозицію ЄСП Рада ЄС за процедурою голосування, що передбачає подвійну більшість голосів, може збільшити кількість суддів. Призначенню суддів Радою ЄС передуює представлення їх кандидатур на посаду судді та висновки спеціально створеної комісії у складі семи осіб із числа колишніх членів ЄСП та Загального Суду ЄС, а також визнаних фахівців у галузі права. Призначаючи членів Суду публічної служби ЄС, Рада ЄС повинна дотримуватись принципу збереження балансу у представленні суддями різних країн-членів ЄС, а також, беручи до уваги різні системи судоустрою країн-членів ЄС.

Здебільшого Суд публічної служби засідає у складі трьох суддів, однак, залежно від складності розглядуваної справи, він може слухати справу у складі одного, трьох, п'яти або навіть семи суддів.

Судді Суду публічної служби обирають з-поміж себе голову терміном на три роки із правом переобрання на цю посаду. Він головує на судових засіданнях, у яких бере участь повний склад цього Суду із семи суддів або у складі п'яти суддів і у

випадку, якщо він слухає справу у складі із трьох суддів, то він також головуватиме на таких засіданнях.

Суд публічної служби має власний секретаріат, а для адміністративних, лінгвістичних та інших потреб він може використовувати служби ЄСП.

До юрисдикції трибуналу належить розгляд спорів у сфері державної служби ЄС у якості першої інстанції відповідно до ст. 270 Договору про функціонування ЄС. Щорічно цим органом розглядається приблизно 150 справ відносно 35 тисяч службовців інституцій ЄС [8]. Суд публічної служби ЄС розглядає справи не лише з питань трудових відносин (оплата праці, просування по службі, застосування заходів дисциплінарного примусу, прийому на роботу тощо), але й системи соціального захисту (нешасних випадків на виробництві, стану здоров'я, старості, інвалідності тощо).

Юрисдикція цього суду поширюється на усі органи та їх працівників, які підпадають під сферу компетенції ЄСП. Однак поза його розглядом залишаються питання щодо розгляду та вирішення спорів між державами-членами ЄС та їх посадовими і службовими особами, які належать до юрисдикції національних судів цих держав.

До Суду публічної служби можна звернутись на одній із 23 офіційних мов ЄС, що пізніше стає мовою вирішення справи у суді, хоча судді проводять наради французькою мовою.

За розгляд справ у згаданому Суді не потрібно сплачувати судових зборів. За сторонами залишаються витрати на адвокатів чи правових радників, що правочинні виступати в суді однієї із держав-учасниць ЄС. Однак за скаржником залишається право на звернення за правовою допомогою у зв'язку з його неможливістю повністю чи частково оплатити такі витрати.

Процедура розгляду справи в суді врегульована положеннями Статуту ЄСП, зокрема Додатком до Статуту ЄСП, що вступив у дію 1 листопада 2007 р. Як правило, процедура розгляду справ складається з письмової та усної стадій. Письмова стадія характеризується представленням письмової позовної заяви та заперечення на неї іншою стороною. Суд публічної служби може вимагати додатково будь-які письмові дані, що мають значення у справі. Усна стадія характеризується публічним слуханням справи із виступами сторін. Хоча на пропозицію Суду публічної служби та за погодженням сторін цього суд може перейти до прийняття рішення без проведення публічного слухання справи. На всіх стадіях процесу Суд публічної служби повинен дослідити можливості та сприяти укладенню мирової угоди між сторонами [9, 10].

Рішення Суду публічної служби можна оскаржити протягом двох місяців до Загального Суду ЄС, а у виняткових випадках й до ЄСП, але лише із питань права, тобто звернутись до суду вищого рівня можна у разі порушення юрисдикції Судом публічної служби, порушення ним норм процесуального права, що порушило інтереси позивача, а також порушення матеріальних норм права ЄС. Збільшення суми відшкодування не може бути предметом апеляційної скарги відповідно до ст. 11 Додатку до Статуту ЄСП.

Існування механізму ефективного вирішення спорів у сфері державного управління створює гарантії захисту прав та законних інтересів державних службовців, передумови ефективного та неупередженого вирішення конфліктів, що пов'язані з проходженнями служби, прийняттям та звільненням із роботи, а також

низки соціальних пільг та гарантій. Це підвищує дисципліну та дотримання законності керівниками установ щодо підлеглих їм службовців.

Розвиток судової системи ЄС відображує вагомий внесок Загального суду ЄС у розбудові правової та інституційної систем ЄС, у створенні правового підґрунтя для захисту прав та свобод людини і громадянина в ЄС, дотриманні права ЄС. Питання взаємозв'язку юрисдикції Загального суду ЄС та національних правових систем є досить цікавим та малодослідженим, що потребує подальших наукових пошуків та досліджень. Не менш важливим є дослідження діяльності спеціалізованих судів, зокрема суду щодо вирішення спорів у сфері публічної служби.

### Література

1. Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Council of the European Union [Electronic resource]. — Access mode : [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en).
2. Решота В. Європейський Суд Правосуддя у судовій системі ЄС / В. В. Решота // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — 2011. — № 8. — 6 с. — Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik8/fail/Reshota.pdf>.
3. Путівник по Лісабонському договору [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [eu.prostir.ua/data?t=1&q=242584](http://eu.prostir.ua/data?t=1&q=242584).
4. CVRIA [Electronic source]. — Access mode : [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7033](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033).
5. The future of the judicial system of the European Union [Text] / Alan Dashwood. — Portland, Oregon : Hart Publishing, 2001. — P. 22.
6. Решота В. В. Загальний суд ЄС / В. В. Решота // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. — 2011. — С. 301—302.
7. Право Європейського Союзу [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. А. Петрова. — 3-тє вид., змін. і доп. — К. : Істина, 2010. — 376 с.
8. Strzałkowska M. Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej [Tekst] / M. Strzałkowska. — Toruń : TNOiK, 2008. — 149 s.
9. Judicial protection in the European Union / Henry G. Schermers, Denis F. Waelbroeck. — Hague : Kluwer Law International, 2001. — 920 p.
10. Решота В. В. Трибунал публічної служби Європейського Союзу [Текст] / В. В. Решота // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій [Text] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (3 квітня 2009 р., м. Львів) : у 2 ч. Ч. 2 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 260—262.

### V. Reshota

#### GENERAL COURT AND CIVIL SERVICE TRIBUNAL IN THE JUDICIAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION

Legal status of the General Court and Civil Service Tribunal of the European Union is investigated. It is defined that these court instances are components of the

**Court of Justice of the European Union, which main task is to make decisions in particular cases in legal system of the EU.**

**Key words: Court of Justice of the European Union, General Court, Civil Service Tribunal, judicial system, European Union, Lisbon Treaty, EU law, EU institutions.**

УДК 352:172.17:001.89

**В. Наконечний**

## **ОНТОЛОГІЧНА ТА ЕПІСТЕМОЛОГІЧНА СКЛАДОВІ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Розглянуто цілі наукової діяльності (онтологічна компонента) та методи здійснення наукової діяльності (епістемологічна компонента) в науці державного управління.**

**Ключові слова: наука, державне управління, онтологічна складова науки державного управління, епістемологічна складова науки державного управління.**

Наукова діяльність підпорядковується певним методологічним правилам, широка палітра яких призводить іноді до появи сумнівів стосовно існування універсального наукового методу, який можна було би вважати еталоном науки. На сьогодні не вдалося встановити однозначних загальних критеріїв науковості. Втім, доволі чітко окреслено комплекс поглядів на цілі діяльності, яку прийнято означувати як наукова, та погляди на методи досягнення цих цілей.

Проблематика науки державного управління, її теоретико-філософський напрямок є предметом дослідження багатьох науковців, зокрема: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Князева, Ю. Ковбасюка, О. Крутій, О. Крюкова, Ю. Куца, В. Ребкала, Ю. Сурміна, В. Тертички та інших). Однак теоретичні питання складових науки державного управління, онтологічної та епістемологічної зокрема, ще не набули достатнього теоретичного узагальнення.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних підходів щодо онтологічної та епістемологічної складових науки державного управління.

Виявлення пріоритетних методологічних векторів для осмислення проблематики державного управління наштовхується на низка бар'єрів як загальнонаукового, так і методологічного спрямування, що пов'язано з необхідністю вибору методологічних стратегій, які були б адекватні динамічній суспільно-політичній реальності. Свого часу Й. Фіхте зауважував, що у науковому дослідженні кожен крок має бути методологічно підкріпленим, що вимагає “давати знавцям та спеціалістам звіт про свій метод” [1].

Яке зазначає В. Князев, філософія державного управління це розділ теорії державного управління, що досліджує світоглядні, методологічні та аксіологічні засади і принципи державно-управлінської діяльності. Це також комплексна, міждисциплінарна галузь знань, яка вивчає зв'язок державного управління як із іншими видами суспільної діяльності, так і з ціннісно-смісловими вимірами життєдіяльності людини й суспільства [2].

Звернемось до аналізу загальнонаукового фону методологічного арсеналу сучасних суспільних наук, до яких належить й наука державного управління. Терміном “наука” найчастіше позначають певний тип знань, які були отримані за допомогою наукової методології. Знання, отримані шляхом застосування наукових методів, кардинально відрізняються від інформації, отриманої іншим способом. Наукові принципи певною мірою залежать від соціального контексту. Тобто, те, що вважається науковим знанням у конкретній проміжок часу, може вважатися

ненауковим, якщо відбудуться зміни у поглядах на методи досягнення цього знання. Відповідно, науку треба трактувати “як суспільно-організовану, відокремлену форму дослідницької діяльності у комплексі з представленими за допомогою спеціальної системи символів результатами її діяльності” [3].

Стосовно методів досягнення певних цілей у суспільно-політичній сфері, то доречним буде звернення до концепції Г. Самуеля, який зазначав, що лише для філософії політики пріоритетом є встановлювати цілі, до яких потрібно прагнути. Натомість, прерогатива власне політики полягає у формуванні способів для досягнення цих цілей [4]. Іноді цілі та засоби для досягнення цілей, вказував Арістотель, можуть заперечувати одне одного, але можуть і співпадати, оскільки “іноді мета визначена прекрасно, але здійснюються помилки в засобах, що ведуть до її досягнення; в іншому разі є всі засоби, що ведуть до досягнення цілі, але сама мета поставлена погано” [5].

Метою наукової діяльності є прагнення досягнути вчення про пізнання (episteme). Тобто, наука – це певний інструмент, що сприяє раціоналізації життя. Вона повинна створювати методики для досягнення істини. До того ж, метою наукової діяльності є не тільки пошук істини, не тільки розуміння того, “як є” насправді, але й прагнення пошуку відповіді на питання “Чому є саме так?”. Питання “Чому?” не передбачає аналіз конкретного факту, воно передбачає виявлення взаємозв’язку між фактами, механізмів походження певних явищ.

Означений зразок науки, що орієнтована на мету (досягнення істинного пізнання), іноді називають аналітично-емпіричним. Програму аналітично-емпіричної моделі науки у спрощеному вигляді можна експлікувати таким чином: завдання або мета науки – це: об’єктивне спостереження; опис спостереження; пояснення фактів, що спостерігаються; прогнозування появи таких фактів у майбутньому; застосування цих знань у практичній площині [6]. Якщо дослідник дотримується запропонованої програми, він приймає положення, що наукове розуміння світу має бути осмисленим, тобто, логічно пов’язуватися з результатами спостережень.

Відповідно, цілі наукової діяльності (онтологічна компонента) та методи здійснення наукової діяльності (епістемологічна компонента) складають єдиний комплекс поглядів на науку.

Таким чином, необхідно сприймати у комплексі онтологічну та епістемологічну складові. Перш, ніж звернутися до виявлення пріоритетних методів дослідження (епістемологічна компонента), проаналізуємо онтологічну компоненту наукового знання крізь призму науки державного управління.

Вживання терміна “онтологія” стосовно різноманітних явищ суспільного буття передбачає, насамперед, аналіз проблеми онтологічної визначеності певних феноменів. Адже спрощений та поверхневий погляд на суспільну реальність формує стійке враження, що достатньо легко визначити сферу буття всякого суспільного феномену, не зважаючи навіть на той факт, що кожне суспільне явище тісно пов’язане з іншими сферами суспільного буття. Насправді кожен індивід може легко відрізнити релігійну організацію від органів місцевого самоврядування чи політичну партію від фан-клубу, оскільки сфера буття кожного з означених феноменів видається чітко окресленою. Водночас можна спостерігати такі явища, які певною мірою розповсюджуються в різних сферах суспільного буття (ідеологія, управління, політика тощо). Виходить, що неможливо, наприклад, чітко окреслити сферу буття такого феномену, як управління, оскільки це явища спостерігається і на рівні

державних владних відносинах, і на рівні різних суспільних організацій, і на рівні сім'ї тощо.

Але треба зважати на ту обставину, що люди, не задумуючись, вживають термін “управління” і щодо організацій (управління колективом), і щодо певних процесів (управління виборчим процесом), і щодо освіти (управління вихованням підростаючого покоління), і навіть щодо світу природи (управління погодними явищами). Тобто, такий широкий спектр у віднесенні категорії управління до різних сфер суспільного буття вказує на деяку спільність у глибинних засадах самого управління, які важко виявити при однобічному та безпосередньому його сприйнятті. Але саме завдяки розумінню, що феномену управління притаманні певні глибинні основи, певні якості (онтологічні параметри), що проявляються у кожній сфері його буття, уможлиблюється онтологічне обґрунтування феномену управління.

Відповідно, у контексті науки державного управління перед нами постає важлива проблема – проблема онтологічної даності її феноменів. Водночас аналіз феноменів суспільної сфери в онтологічному значенні означає, що їх розглядатимуть як цілісний організм, взаємозв'язки якого з різними сферами суспільного буття є доволі складними.

Власне кажучи, ця проблема – онтологічна даність суспільних феноменів – набуває важливості не тільки для науки державного управління, але й для тих гуманітарних наук, що досліджують духовний світ індивіда.

Ще на початку ХХ ст. Г. Ріккерт – німецький філософ, що виділив два типи наук (“науки про природу” та “науки про культуру”) – зазначав, що “для всіх емпіричних наук спільним є те, що вони дають істинні судження, тобто зображають тільки дійсно існуючі об'єкти, а не продукти фантазії” [7]. Тобто, вважалося, що лише природничі науки дають істинне знання, оскільки сфера їхнього дослідження, у порівнянні із суспільними науками, чітко виділена. Але доцільно зазначити, що й природничі науки у час свого становлення потребували саме онтологічного обґрунтування тих явищ, які вони вивчають. Так, наприклад, В. Дільтей вказував на те, що для природничих наук основними стали поняття “субстанція” і “каузальність” (діюча причина), які були абстраговані із досвіду цілісної людської природи і науково розроблені все тією ж метафізикою” [8]. Не варто ігнорувати той факт, що онтологічного обґрунтування вимагало, наприклад, поняття числа у математиці, поняття простору у геометрії, поняття ядра у фізиці тощо.

Позиція Г. Ріккерта певним чином корелювала із сцієнтизмом – тогочасним домінуючим типом мислення, згідно з яким прийняті у природничих науках методологічні стандарти вважалися універсальними та застосовними до всіх проблем людського пізнання. Тобто, критерії природничих наук вважалися більш точними та “вищими” порівняно із суспільними науками, а їхнім можливостям приписувалося універсальне спрямування.

У науці домінуючі типи мислення періодично змінювалися, що зумовлювалося соціальним контекстом. В окремі періоди поняття науковості означало не науку загалом, а певні її (пріоритетні на певний момент часу) напрямки. Наприклад, у XVII – XVIII ст. набув пріоритетності відомий принцип “універсальної математики”. Початок ХХ ст. виніс на передній план логіку як основу дедуктивних наук. Стосовно сучасних природничих наук, то пріоритетним є підхід, що зорієнтований на математичне природознавство (сучасну фізику), яке стало вважатися зразком методологічно вірного мислення [9]. Водночас такі окремі

методологічні підходи не охоплюють розмаїття знань, вони обмежені у застосуванні. Окрім того, треба усвідомлювати, що всяка сконструйована картина світу, що претендує на науковість, є лише продуктом людського розуму, що детермінований конкретним часом і місцем своєї появи. Нова епоха, з огляду на виникнення нових фактів чи взаємозв'язків у певній науковій сфері, може легко зруйнувати колишню наукову картину світу.

Отже, науковці, що представляють сферу природничих та точних наук, не потребують наразі онтологічного обґрунтування феноменів, які вони вивчають. Потреба обґрунтувати наявність об'єктів дослідження відпала завдяки натурфілософії (кінець XVIII – перша третина XIX ст.), у межах якої було обґрунтовано все, що було варте пізнання. Саме тогочасна спекулятивна натурфілософія диктувала методологічні принципи експериментальним природничим наукам.

У науковців, що досліджують суспільно-політичну сферу, ситуація набагато складніша. За їхніми плечима відсутній колосальний успіх природничих наук, у яких немає необхідності звертатися до обґрунтування власного предмету дослідження, сфери його існування, основних буттєвих характеристик тощо. Об'єкти суспільно-політичної реальності для науковців, що займаються природничими науками, начебто не існують, оскільки вони не втілені предметно і, відповідно, їх неможливо зафіксувати. Втім, об'єкти суспільної сфери існують в іншому контексті, в іншому змісті порівняно з об'єктами світу природи. Просто засобами методологічного арсеналу природничих наук неможливо досягнути змісти, які притаманні об'єктам суспільної сфери. Науковці, що досліджують суспільно-політичні реалії, вимушені не лише виявляти, але й доводити наявність власного предмету дослідження, застосовуючи онтологічні аргументи, що пояснюють своєрідну об'єктивність досліджуваних феноменів.

Задля вирішення проблеми онтологічного статусу феноменів суспільно-політичної сфери звернемось до аналізу двох базових підходів [10]. Згідно з першим підходом, витоки якого можна виявити у природничо-науковій сфері (Т. де Шарден, В. Вернадський, П. Флоренський), реальність (у цього випадку суспільно-політична) есплікується як певна універсальна сфера. Ця сфера з'являється на певній стадії суспільного розвитку (наприклад, ноосфера В. Вернадського, пневмосфера П. Флоренського тощо). Таким чином, у рамках першого підходу акцентується увага на об'єктивній даності феноменів суспільно-політичної реальності.

Згідно з другим підходом, який має назву онтологічного плюралізму, заперечується універсальність трактування існування в контексті класичної філософії. Можна виокремити безліч різноманітних типів реальності, до того ж, у кожному із них існування певних феноменів визначається специфічним чином. Тобто, кожен тип об'єктів співвідноситься із власним типом буття.

Отже, явищам суспільно-політичної сфери притаманний інший онтологічний статус, ніж явищам світу природи. Відповідно, їх осягнення має відбуватися на іншому рівні, ніж осягнення феноменів природного світу. Таким чином, другий підхід (онтологічний плюралізм) більш пріоритетний, на нашу думку, для дослідження феноменів суспільно-політичного буття.

Суспільні науки беруть свій початок від аналітично-емпіричної моделі науковості. Дослідники, що аналізують суспільні явища в контексті цієї моделі, повинні, на думку Б. Крауз-Мозер, дотримуватися трьох початкових умов [11]. Перша умова полягає у тому, що потрібно погоджуватися з твердженням стосовно

існування зовнішнього світу, якому притаманні певні якості, які є незалежними від людських спостережень. Згідно з другою умовою, дослідники мають дійти згоди щодо мети власних досліджень. Третя умова передбачає, що їх поєднує переконання стосовно пізнаваності світу, тобто можливості пізнання.

Тобто, у дослідженні суспільних явищ необхідно дотримуватися такі позиції: суспільна реальність існує поза нами, вона структурована, їй притаманний певний порядок, у ній можна виокремити певні регулярності, що піддаються осягненню. Доречним буде, в означеному контексті звернення до концепції Р. Карнапа, згідно з якою закони природничих наук – це певні твердження, що виражають регулярності [12]. Оскільки наука заснована на регулярних повтореннях, такі повторення можна у вигляді експерименту здійснити. Втім, спостерігаються унікальні явища, які повторити неможливо. Найчастіше така ситуація притаманна сфері суспільних наук.

Відповідно, якщо певні регулярності спостерігаються завжди і всюди, вони описуються законами, що означаються як універсальні. Наприклад, сюди належить така регулярність: будь-який лід холодний. Наукові передбачення, що ґрунтуються на універсальних законах, зазначав Р. Карнап, є доволі точними. Якщо у деяких випадках регулярності трапляються, але не завжди (зрілі яблука здебільшого червоні), такі закони називають статистичними. Наукові передбачення, підґрунтям яких є статистичні закони, є ймовірнісними.

Універсальні закони прийнято виражати в логічній формі. Адже елементарні закони логіки, які є включеними в усі наукові пояснення, можна певним чином віднести до універсальних. Втім, ідеалізація законів логіки недопустима, зокрема, у сфері суспільних наук, оскільки пояснення засобами логіки іноді настільки “відірване” від дійсного світу, що воно не може нам дати знання про оточуючу реальність. Закони логіки “просто встановлюють відношення, які існують між деякими поняттями не тому, що світові притаманна якась структура, а тільки тому, що ці поняття визначені відповідним чином” [13]. Використовуючи в осягненні світу людських взаємодій закони логіки, ми можемо досягти високої достовірності, але ціна, яку ми заплатимо за цю достовірність, буде надто високою. Твердження логіки не повідомляють нам нічого про дійсний світ, у якому ми живемо. Вони озброюють нас інформацією лише про певний можливий світ, оскільки структура дійсного світу і логічна структура є надто далекими одне від одного.

### **Висновки**

Отже, наукове знання належить до об’єктивно існуючої дійсності, яка є незалежною від суб’єктивної свідомості. За допомогою науки ця об’єктивна дійсність упорядковується залежно від наших пізнавальних можливостей. Це вимагає прийняття відповідної стратегії конструювання теорії, яка, враховуючи означені умови, має бути спрямованою на вивчення регулярності функціонування суспільного порядку, пошук наукового вирішення питань стосовно причин виникнення суспільних явищ та перебігу суспільних процесів. Оскільки метою науки є істина, то як сила, так і слабкість наукового підходу є в природі істини, яка, втім, є завжди відносною.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямі узагальнення та вироблення класифікації технологій державного управління.

## Література

1. Фихте И. Г. Сочинения [Текст] : в 2 т. Т. 2 / Иоганн Готлиб Фихте ; [пер. с нем. / сост. и примеч. В. Волжского]. — СПб. : Мифрил, 1993. — С. 375.
2. Князев В. М. Філософія державного управління / В. М. Князев // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. — С. 691, 692.
3. Крауз-Мозер Б. Теории политики. Методологические принципы [Текст] / Барбара Крауз-Мозер ; [пер. с польск. И. А. Руденюк]. — Х. : Изд-во Гуманитарный Центр, 2008. — С. 30.
4. Самуэль Г. Либерализм / Герберт Самуэль ; [пер. с англ. М. А. Абрамова] // О свободе. Антология мировой либеральной мысли (I половина XX века) [Текст]. — М. : Прогресс–Традиция, 2000. — С. 79—82.
5. Аристотель. Политика / Аристотель // Сочинения [Текст] : в 4 т. Т. 4. — М. : Мысль, 1983. — С. 375—644.
6. Крауз-Мозер Б. Теории политики... — С. 30.
7. Риккерт Г. Науки о природе и науки о культуре [Текст] / Генрих Риккерт ; [пер. со второго немецкого издания / под ред. С. О. Гессена]. — СПб. : Книгоиздательство “Образование”, 1911. — С. 93.
8. Дильтей В. Собрание сочинений [Текст] : в 6 т. Т. 1 : Введение в науки о духе / Вильгельм Дильтей ; [пер. с нем. ; под общ. ред. А. В. Михайлова, Н. С. Плотникова]. — М. : Дом интеллектуальной книги, 2000. — С. 659.
9. Основы онтологии [Текст] : учеб. пособ. / [под ред. Ф. Ф. Вяккерера и др.]. — СПб. : Санкт-Петербургский университет, 1997. — С. 178—187.
10. Там же. — С. 184, 185.
11. Крауз-Мозер Б. Теории политики... — С. 48.
12. Карнап Р. Философские основания физики. Введение в философию науки [Текст] / Рудольф Карнап ; [пер. с англ. и комм. Г. И. Рузавина ; общ. ред. И. Б. Новика]. — М. : Прогресс, 1971. — С. 39.
13. Там же. — С. 47.

## V. Nakonechnyi

### ONTOLOGICAL AND EPISTEMOLOGICAL COMPONENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION SCIENCE

**The goals of scientific activity (ontological component) and methods of scientific activity realization (epistemological component) in the science of public administration are considered.**

**Key words: science, public administration, ontological component of public administration science, epistemological component of public administration science.**

УДК 332.339.14:351.82

С. Попов

## ОСОБЛИВОСТІ ФАКТОРІВ ОПОРУ ІМПЛЕМЕНТУВАННЮ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ НОВОВВЕДЕНЬ

У державно-управлінському аспекті розглядаються: сучасні теоретико-прикладні напрацювання щодо факторів опору імplementуванню нововведень, ступінь теоретичної готовності службовців органів публічного управління до інноваційної діяльності, а також освітня гетерофільність кадрового складу державної служби як перешкода впровадженню інновацій.

**Ключові слова:** імplementування, публічне управління, інноваційна діяльність, державна служба.

Стратегічний напрямок реформування державної служби і виконавчої влади, який визначено у Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1] (далі – Програма) та конкретизовано у Національних планах дій 2011 та 2012 років щодо виконання Програми [2, 3], передбачає впровадження у державно-управлінську практику, зокрема, таких інноваційних інструментів як: державне стратегічне планування та середньотермінове бюджетне планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів; внутрішній аудит відповідно до стандартів Європейського Союзу; система стратегічного планування регіонального розвитку та його фінансової підтримки; система електронної державної реєстрації юридичних та фізичних осіб; механізм координації дій органів державного нагляду (контролю) та публічного діалогу у цій сфері; стандарти надання адмінпослуг та засоби, що забезпечують зручність і доступність їх отримання споживачами.

Масове імplementування (впровадження, застосування, узвичаєння та поширення) державно-управлінських нововведень (далі – ДУН) можливо за успішного здійснення інноваційної діяльності в системі державного (публічного) управління, що забезпечить його інноваційний розвиток на засадах демократичного врядування, а також ефективне управління сталим розвитком на місцевому рівні [4].

Інноваційна проблематика привертає увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних дослідників. Щодо масового імplementування нововведень у соціальних системах, то модель державно-управлінської інноваційної діяльності на різних рівнях управління можна розглянути в рамках системно-діяльнісного підходу [5]. У контексті дослідження факторів опору імplementуванню нововведень (далі – ФОІН) привертають увагу праці М. Афанасьєва, В. Дзюндзюка, Д. Енджелла, Т. Ковальової, М. Лахижи, П. Лоуренса, А. Мельник, А. Пригожина, Е. Роджерса, М. Шифріна, Н. Чухрай, Р. Патори та інших.

Відаючи належне напрацюванням зазначених вище дослідників, загострення потреби імplementування масових ДУН зумовлює необхідність більш поглибленого дослідження питань, пов’язаних із перешкодами нововведенням, що є характерними для інноваційної діяльності у сфері державного (публічного) управління.

Мета даної статті полягає у виявленні та аналізі основних факторів опору імplementуванню ДУН, що є характерними для системи державного, зокрема публічного управління (місцевих органів влади) на підставі узагальнення попередніх

теоретико-прикладних напрацювань та аналізу результатів проведених соціологічних досліджень [6].

ФОІН мають суттєвий вплив на успішність реалізації інноваційного процесу, процесу поширення (дифузії) інновацій. Процес імплементації нововведень може здійснюватися роками, десятиліттями і у підсумку залишитися незавершеним. І навіть при його завершенні впроваджене та застосоване нововведення може бути відхилено. Виявлення чинників, що стримують процес нововведення, та уміле керування ними змінить їх негативний вплив на позитивний.

Результати теоретико-прикладних напрацювань щодо основних факторів опору імплементації нововведень в соціальних системах можна систематизувати за такими групами:

1. ФОІН соціально-психологічного (поведінкового) та політичного типу:

– першорядними перешкодами, на думку М. Афанасьєва та інших [7], А. Мельник та інших [8], вважаються неготовність та небажання державних службовців до змін, зокрема вищого керівництва, його прихильність до політичних питань;

– вагомими перешкодами, за судженнями М. Лахижи [9], постають: швидка зміна керівництва, зокрема за політичними ознаками, що проявляється як руйнування інституційної пам'яті, а також формалізм із боку як владних працівників, так і сертифікаторів нових інструментів; прагнення службовців органів публічної влади до збереження традицій організаційної культури;

– ступінь соціально-психологічної складності процесів нововведень у середовищі індивідів і організацій, які, за твердженнями Е. Роджерса [10], Л. Кларк [11], є дещо подібними. У цьому аспекті більш складними вважаються організаційні нововведення, які поєднують їх подвигників і супротивників, що є природним для соціальної системи;

– ступінь соціального опору, який на думку В. Каткова [12], Т. Ковальнової [13], П. Лоуренса [14], А. Пригожина [15], визначається глибиною внутрішньо-індивідуальних змін, перемін як у свідомості працівників організації щодо прийняття інновації, так і у людських відносинах.

2. ФОІН, що визначаються особливостями взаємодії “інновація-організація”, а саме ступенем:

– привабливості (корисності) та доступності нововведення для суб'єктивного сприйняття потенційними користувачами за такими характеристиками, як: відносна перевага, сумісність, складність ідеї, що покладена в основу інновації, можливість її експериментального випробовування та наочність спостереження (Е. Роджерс, Д. Енджел [16], Н. Чухрай, Р. Патора [17]);

– розвиненості інновативності у суб'єкта (індивіда) впровадження, за твердженням Е. Роджерса, є ключовим фактором його опору, який виокремлюється як спроможність швидко сприйняти нову ідею у порівнянні з іншими потенційними впроваджувачами у часі;

– розвиненості інновативності організації, на думку Е. Роджерса, є ключовим фактором її опору. Цей фактор дослідник пов'язує із ступенем розвиненості інноваційного потенціалу організації: наявними можливостями, спроможністю та ресурсами для успішного проведення інноваційних змін. Поряд із ставленням керівництва до змін приділяє увагу: внутрішнім особливостям організації (централізованості, складності, формалізованості, взаємопов'язаності, вільним ресурсам, розмірам); відкритості до впливу зовнішніх чинників;

– інноваційності організації, яка, на думку П. Сінга та В. Тріча [18] за ознаками близька до динамічного змісту інноваційного потенціалу організації;

– спроможності організації (міри готовності, критичної маси ресурсів, наявних матеріальних та нематеріальних активів) до інноваційної діяльності (Є. Лапін [19], Р. Фатхутдінов [20], С. Ілляшенко [21], В. Верба, І. Новікова [22], А. Гриньов [23]);

– сприйнятливості органів влади до інноваційних змін. На думку М. Лахижи, органи місцевого самоврядування, на відміну від органів виконавчої влади, є більш сприйнятливими до нововведень. Перші також більш здатні до відшукування джерел фінансування на їх проведення;

– професійної спроможності працівників (як належний рівень професійних знань і компетентності, скоріше професійної інтелектуальної спроможності), яка, за судженням Е. Роджерса, сприяє успішному усвідомленню цінності нововведення. Цей дослідник зазначений фактор виокремлює у структурі інновативності організації з позиції її “складності” (скоріше інтелектуальної розвиненості). У цьому контексті М. Денисенко, А. Гречан, М. Гаман [24] серед основних складових інноваційного потенціалу виділяють працівників, які володіють можливостями та знаннями (необхідною освітою та рівнем кваліфікації, професійними здібностями та навичками), необхідними для участі в інноваційній діяльності організації;

– фінансових можливостей окремих інституцій (як складова інноваційного потенціалу органу влади), які визначаються можливостями публічних фінансів, а не вимогами до якості надання послуг);

– забезпечення нематеріальної складової інноваційного потенціалу: приміром, зразками стандартів надання послуг; адаптованими бізнес-інструментами до умов публічної адміністрації, іншим (М. Лахижа);

– взаємного адаптування типової ідеї нововведення до умов середовища її імплементації (Е. Роджерс).

3. ФОІН, що визначаються особливостями управління інноваційними змінами, а саме ступенем:

– складності сумісного здійснення процесів інноваційних змін, особливо стратегічного типу, та операційної (поточної, тактичної) діяльності в організації, а також ускладнень, що пов’язані з управлінням цими видами практик (І. Ансофф [25], М. Шифрін [26], А. Пригожин);

– можливості використання зарубіжної інноваційної практики у вітчизняних умовах публічного управління. Так, М. Лахижа вважає, що досвід Польщі щодо впровадження системи управління якістю, не у повному обсязі може бути застосовано в умовах України у наслідок наявності відмінностей у специфіці діяльності органів влади місцевого рівня.

Окрім того, на думку М. Лахижи, основними перешкодами поширенню систем управління якістю в органах публічного управління постали: слабкі мотиваційні можливості; нерозуміння потреби в інноваційній зміні та переваг від їх впровадження; відсутність конкуренції та механізмів, що сприяють зростанню ефективності діяльності; окремі цілі не піддаються вимірюванню, що спричиняє труднощі в оцінюванні ефективності тощо.

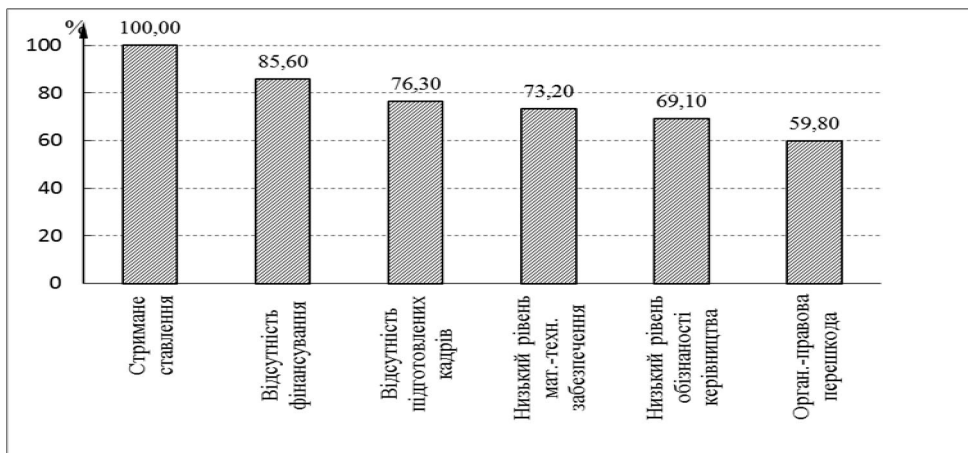
Для уточнення та доповнення зазначеного переліку ФОІН у сучасних умовах, виявлення ступеня поширення знань про нововведення у державно-управлінській практиці було проведено соціологічне опитування слухачів та аспірантів денної форми навчання (97 осіб, а саме: 40 слухачі 1 курсу, 37 – 2 курсу та 20 аспірантів) ОРІДУ НАДУ при Президентіві України (далі – Інститут). До вступу в Інститут

респонденти працювали службовцями 4 – 15 рангів на посадах III – VIII категорій в органах публічного управління Півдня України та Вінницької області, а саме: керівниками управлінь, відділів та секторів, їх заступниками, а також спеціалістами. Найбільш представленими були службовці: 11 та 12 рангів, VI і VII категорій. Опитувані розподілялися за ставевими ознаками від загальної кількості опитаних: 65,9% – склали жінки, 34,1% – чоловіки; за стажем служби в органах публічного управління: 4,1% – до 1-го року, 32,0% – 1–3 роки, 18,6% – 3–5 років, 16,5% – 5–10 років; за віком 20 – 25 років – 50,5%, 26 – 35 років – 35,1%, 36 – 45 років – 9,3%, 46 – 60 років – 2,1%, решта свій вік не зазначили; за освітнім напрямом – державно-управлінську освіту мали – 64,9% (в опитуванні частково взяли участь слухачі 2 курсу – випускники 2011 р.); решта опитаних мали: економічна – 8,2%; інженерно-технічна, юридична та гуманітарна по 5,2%, природнича та агропромислова – по 2,2%; 3,1% – інші. Деякі опитані мали більше одного профілю освіти. Тобто, професійний досвід респондентів, їх освітня підготовка та вік свідчать про їх достатню обізнаність з проблематикою державно-управлінських нововведень.

Для виявлення основних ФОІН, розуміння труднощів щодо впровадження нововведень було запропоновано анкету з трьома блоками питань: фінансово-матеріальним, професійним, організаційно-правовим, інформаційним та соціально-психологічним. За результатами опитування основними, ФОІН визначено, що (рис. 1):

- стримане ставлення до ДУН властиво всім (100 %) службовцям органів публічної управління, але у різному співвідношенні. Найбільший опір чинять керівництво підрозділів цих органів – 27,5 %, їх перші посадові особи – 25,1 %, посадові особи, діяльність яких першочергово потребує якісних змін – 24,6 %, головні та провідні спеціалісти – 8,7 %, спеціалісти 8,2 % та інші – 3,2 %;

- відсутність цільового фінансування на проведення інноваційних змін визначають як найбільш впливовий фактор 85,6 % респондентів, 9,3 % – більш-менш впливовим, а 5,2 % – не впливовим. Ця думка є справедливою, оскільки, зокрема, цільова програма щодо впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади цільового фінансування не передбачала [27];



**Рис. 1. Основні фактори опору державно-управлінським нововведенням**

– відсутність підготовлених кадрів з управління інноваційними змінами 76,3% респондентів визнає як основний фактор, більш-менш впливовим – 17,5%, не впливовим – 3,1%, а 3,1% опитаних обрали відповідь “важко відповісти”, що свідчить про віддаленість останніх від інноваційної проблематики;

– низький рівень матеріально-технічного забезпечення вважає впливовим фактором 73,2% опитаних, 22,7% – більш-менш впливовим, зовсім не впливовим 3,1%, а для 1% респондентів відповідь на це питання викликало труднощі;

– низький рівень поінформованості службовців органів публічного управління про ДУН вважають вагомим фактором 70,1% опитаних;

– низький рівень обізнаності керівництва органів публічного управління з інноваційними інструментами вважають основним фактором 69,1% респондентів, більш-менш впливовим – 26,8%, не впливовим – 2,1%, а 2,1% опитаних обрали відповідь “важко відповісти”;

– організаційно-правові перешкоди відзначають основним фактором 59,8% опитаних, а саме – консервативність традицій, усталених взаємовідносин та недосконалість нормативно-правової бази. Ці твердження є справедливими, так як процес нововведення загострює протиріччя між новим і узвичаєним унаслідок внесення змін до найбільш стійких складових органу влади: його усталені стратегії, спільні цінності, взаємовідносини та структуру.

Подальші соціологічні дослідження стосувалися виявлення теоретичної готовності респондентів до інноваційної діяльності за:

– ступенем самооцінки власних знань про ДУН. 16,5% респондентів вважають власний рівень обізнаності достатньо високим, 47,4% – більш-менш обізнаними, 22,7% – мало обізнаними, а у 13,4% опитаних це питання викликало труднощі;

– ступенем обізнаності про предметне поле ДУН, відповідно до класифікації, яка наведена у підручнику “Державне управління”. На повну обізнаність вказала лише незначна частина респондентів. Переважала часткова обізнаність про ДУН, якими постали: нова управлінська технологія – 28,3%; новий метод прийняття рішення – 27,3%; нова організаційна структура – 19,2%; нова форма контролю – 13,1% та новий засіб обробки інформації – 12,1%;

– рівнем знань про основні ознаки терміна “інновація”, за А. Пригожиним (якісна зміна, застосування та поширення, за яких досягається найвищий ефект від масового нововведення). Близько 27% опитаних невірно визначили основні ознаки інновації. Серед решти респондентів вірно всі три ознаки зазначили лише 6,2%, дві ознаки – 14,4%, одну – 52,6%. Розподіл за відповідями відбувся так: ознака “якісна зміна” вказана у 20,3% з усіх варіантів відповідей респондентів, ознака “застосування” – у 9,3%; ознака “поширення” – у 3,8%. Більша частина з тих, хто зазначив останню ознаку, вірно вказали всі три ознаки, більшість з яких слухачі 2-го курсу. До того ж, серед 16,5% опитаних з “достатньо високим” рівнем обізнаності: 25% вірно вказали всі три ознаки; 12,5% – 2 ознаки (якісну зміну і застосування); 50% респондентів вказали тільки 1 ознаку, якою найчастіше була якісна зміна; жодної правильної відповіді з них не надали 12,5%.

Щодо основних джерел інформування про ДУН та докладність викладення їх сутності, то респонденти вказали, що:

– основними джерелами інформування є: викладачі Інституту (29,0%); засоби масової інформації (28,2%); керівні документи – 18,7%; колеги по роботі – 11,1% та їх керівники – 4,8%; знайомі та спеціалізовані видання – по 3,2%. До останніх

респонденти віднесли журнали “Вісник державної служби України”, “Бюрократ” та газети “Урядовий кур’єр”, “Голос України”. Мережу Інтернет, підручники та міжособистісні зв’язки (досвід батьків – службовців органів влади) вказали 1,6% респондентів від їх загальної кількості;

– докладне висвітлення сутності ДУН респонденти отримують від: ЗМІ – 31,2%; обміну досвідом колег, які впровадили нововведення – 27,5%; викладачів інноваційного менеджменту – 21,7 %; а також із спеціальних настанов – 10,9% та реклами – 5,8%.

У теоретичних засадах інноватики, провайдингу та дифузії інновацій, які зокрема викладені у працях М. Денисенка та інших, А. Пригожина, Е. Роджерса, наголошується на особливій значимості кадрової (трудової) складової інноваційного потенціалу організації (підприємства) для успішного здійснення інноваційної діяльності. Її основними характеристиками є володіння працівниками організації інноваційно-орієнтованими можливостями та знаннями у певній сфері діяльності: необхідним профілем та рівнем освіти, ступенем професійної кваліфікації, професійними здібностями та навичками, відповідним соціально-економічним статусом.

Щодо державно-управлінської освіти, то у 2010 р. Національною академією державного управління при Президентові України було підготовлено майже 15,3 тис. магістрів державного управління [28]. Водночас, за результатами соціологічних досліджень 2006 р. [29], 2008 р. [30] та 2009 р. [31], у місцевих держадміністраціях Півдня України та Вінницької області працювало майже 90% держслужбовців із вищою освітою, 4,8% – із незакінченою вищою освітою, решта з середньо-спеціальною і середньою освітою. За освітніми напрямками працівники розподілилися: економічна – 50,7%, технічна – 14,1%, гуманітарна – 12,4%, державно-управлінська – 5,9%. Хоча за останні роки кадровий склад державної служби і поповнився новими випускниками Національної академії, однак, з огляду на помітну плінність кадрів, якісних “освітніх” змін у сфері державного управління не доцільно очікувати. Тобто, на державній службі склалася неоднорідність кадрового складу не тільки за рівнем освіти, але і за її за профілем [32].

За термінологією Е. Роджерса, такий стан характеризується як освітня гетерофільність кадрового складу (різні рівні освіти та профіль знань і форм мислення). У випадку, що досліджується, реальна державно-управлінська професійна кваліфікація формується переважно на фрагментарному практичному досвіді. Відсутність належної теоретичної професійної спроможності стримує успішне усвідомлення цінності нововведення, що постає додатковим фактором опору імплементації ДУН. За Е. Роджерсом, гетерофільний ефект має особливе значення в інноваційній діяльності, оскільки навіть у середовищі висококваліфікованих фахівців одного профілю професійної освіти та практики носіями новачки є один або декілька суб’єктів. Поширення її ідеї серед інших фахівців такого ж профілю потребує певного часу. А у випадку освітньої гетерофільності виникає потреба отримання додаткових знань потенційними впроваджувачами.

### **Висновки**

Для державно-управлінської інноваційної діяльності можуть бути використані сучасні теоретико-прикладні напрацювання щодо факторів опору імплементації нововведень у частині, що стосується: чинників соціально-психологічного та політичного напрямів; взаємодії “інновація-організація” у процесі здійснення

інноваційних змін, зокрема щодо особливостей середовища впровадження нововведень, та управління ними. За цього професійна спроможність працівників (відповідність освіти, професійного досвіду та кваліфікації як основного виду діяльності, так і специфіці інноваційної практики у рамках першої) визначаються як основні фактори опору нововведенням поряд з іншими.

Результати соціологічних досліджень вказують на те, що:

– основними факторами опору ДУН є: стримане ставлення до них всіма працівниками органів публічного управління, але у різному співвідношенні; відсутність фінансування інноваційних змін та підготовлених кадрів для їх проведення; низький рівень матеріально-технічного забезпечення та обізнаності керівництва із сучасними нововведеннями, а також організаційно-правові перешкоди;

– загалом теоретичні знання службовців органів публічного управління є недостатніми для здійснення інноваційної діяльності унаслідок неналежного рівня інноваційно-орієнтованої підготовки та її цілеспрямованого інформаційно-методичного забезпечення. Загострення потреби у масовому впровадженні державно-управлінських нововведень потребує корегування змісту навчального процесу у контексті державно-управлінської інноватики та обміну кращими інноваційними практиками.

Доцільно зазначити, що наявному кадровому складу державної служби властива освітня гетерофільність (як різноманіття рівнів та профілів освіти працівників органів влади), що спричиняє гетерофільний ефект, який постає додатковим фактором опору імплементації нововведень. Для подальших досліджень цікавими є питання щодо корегування інноваційно-орієнтованої компетентності службовців органів публічного управління за різними профілями освіти.

## 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>.

2. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 504 від 27.04.2011 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

3. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 187 від 12.03.2012 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

4. Попов С. А. Підхід до формування предметного поля сучасних публічно-управлінських нововведень / С. А. Попов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. — Вип. 4 (48). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. — С. 36—41.

5. Державно-управлінська-інноваційна діяльність [Текст] / В. Д. Бакуменко, С. А. Попов // Енциклопедія державного управління : [у 8 т.] Т. 4. Галузеве управління. — К. : НАДУ, 2011. — С. 211—216.

6. Удосконалення інноваційно-орієнтованого професійного навчання службовців органів публічного управління вінницької області [Текст] : заключний звіт про НДР / наук. кер. С. А. Попов ; № держреєстрації 0110U006242. — Одеса : [б. в.], 2010. — 239 с.

7. Афанасьєв М. В. Інноваційні процеси в системі державного управління і місцевого самоврядування [Текст] : наук. вид. / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шемяєва та ін. ; за заг. ред. М. В. Афанасьєва. — Х. : Вид. ХНЕУ, 2006. — 212 с.

8. Мельник А. Ф. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання, 2009. — 582 с.

9. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) [Текст] : монографія / М. І. Лахижа. — Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. — 132 с.

10. Роджерс Е. М. Дифузія інновацій [Текст] / Е. М. Роджерс ; пер. з англ. В. Старка. — К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2009. — 591 с.

11. Clarke L. Zarzadzanie zmiana [Tekst] / L. Clarke. — Warszawa : W-wo Gebethner i Ska, 1997. — 258 s.

12. Катков В. Кто может провести реструктуризацию промышленного предприятия? [Электронный ресурс] / В. Катков. — Режим доступа : [http://www.cfin.ru/management/strategy/change/who\\_can\\_restruct.shtml](http://www.cfin.ru/management/strategy/change/who_can_restruct.shtml).

13. Ковалева Т. Можно ли измерить сопротивление изменениям? [Электронный ресурс] / Т. Ковалева. — Режим доступа : [http://www.ek\\_lit.agava.ru](http://www.ek_lit.agava.ru).

14. О'Шоннеси Дж. Принципы организации управления фирмой [Текст] / Дж. О'Шоннеси. — М. : МТ Пресс, 2001. — 296 с.

15. Пригожин А. И. Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные проблемы инноватики) [Текст] : монографія / А. И. Пригожин. — М. : Политиздат, 1989. — 271 с.

16. Енджел Д. Поведение потребителей [Текст] : учебник / Д. Енджел ; пер. с англ. — СПб. : Питер Ком, 1999. — 768 с.

17. Чухрай Н. І. Товарна інноваційна політика: управління інноваціями на підприємстві [Текст]: підручник / Н. І. Чухрай, Р. Патора. — К. : КОНДОР, 2006. — 398 с.

18. Михненко А. М. Інновації в управлінні суспільним розвитком [Текст] : навч. посіб. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. — К. : НАДУ, 2009. — 116 с.

19. Лапин Е. В. Экономический потенциал предприятия [Текст] : монографія / Е. В. Лапин. — Сумы : ИТД “Университетская книга”, 2002. — 310 с.

20. Фатхутдинов Р. А. Инновационный менеджмент [Текст] : учебник / Р. А. Фатхутдинов. — СПб. : Питер, 2005. — 448 с.

21. Ілляшенко С. М. Управління інноваційним розвитком: проблеми, концепції, методи [Текст] : навч. посіб. / С. М. Ілляшенко. — Сумы : ВТД “Університетська книга”, 2003. — 278 с.

22. Верба В. А. Методичні рекомендації з оцінки інноваційного потенціалу підприємств / В. А. Верба, І. В. Новікова // Проблеми науки [Текст]. — 2003. — № 3. — С. 22—31.

23. Гриньов А. В. Оцінка інноваційного потенціалу підприємства / А. В. Гриньов // Проблеми науки [Текст]. — 2003. — № 12. — С. 12—17.
24. Провайдинг інновацій [Текст] : підручник / М. П. Денисенко, А. П. Гречан, М. В. Гаман та ін. ; за ред. М. П. Денисенка. — К. : Видавничий дім “Професіонал”, 2008. — 448 с.
25. Ансофф И. Стратегическое управление [Текст] : сокр. пер. с англ. / И. Ансофф. — М. : Экономика, 1989. — 519 с.
26. Шифрин М. Б. Стратегический менеджмент [Текст] : крат. курс / М. Б. Шифрин. — СПб. : Питер, 2007. — 240 с.
27. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 614 від 11.05.2006 р. [нечинний] / Кабінет Міністрів України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
28. Національна академія державного управління при Президентові України [Текст] : наук.-інформ. вид. — К.: НАДУ, 2010. — 143 с.
29. Наукове супроводження регіональних перетворень – 2006: визначення та задоволення потреб з вдосконалення професійної діяльності службовців місцевої влади Херсонської області [Текст] : заключний звіт про НДР ; № держреєстрації 0106U003531/ наук. кер. А. М. Пойченко. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. — 290 с.
30. Експертно-аналітичний супровід регіональних перетворень – 2008: визначення потреб з вдосконалення професійної діяльності державних службовців Вінницької області [Текст] : заключний звіт про НДР ; № держреєстрації 0209U00637 / наук. кер. І. М. Іжа. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — 136 с.
31. Модернізація професійного навчання державних службовців як пріоритетний напрямок професіоналізації державної служби: регіональний аспект [Текст] : звіт про НДР (проміжний) № держреєстрації 0208U000919 / наук. кер. М. М. Іжа. — Одеса : [б. в.], 2008. — 137 с.
32. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні [Текст] : монографія / за заг. ред. М. М. Іжі. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — 220 с.

**S. Popov**

## **PECULIARITIES OF RESISTANCE FACTORS CONCERNING IMPLEMENTATION OF STATE AND ADMINISTRATIVE INNOVATIONS**

**In state and administrative aspect: modern theoretic and application practices concerning factors of resistance of innovations implementation as well as degree of theoretical readiness of employees of public authorities to innovative activity are considered, as well as educational heterofily of personnel structure of public service as an obstacle to innovations introduction.**

**Key words: implementation, public management, innovation, public service.**

УДК 35.078.3:351.82

Р. Рудніцька

## МІЖНАРОДНІ ТА ВІТЧИЗНЯНІ СТАНДАРТИ АУДИТУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ – СПІЛЬНІ ТА ВІДМІННІ РИСИ

Проаналізовано та узагальнено міжнародні стандарти аудиту в державному секторі та оцінено відповідність їм вітчизняних стандартів та вказівок.

**Ключові слова:** аудит, стандарти аудиту, оцінювання, індикатори, відповідність, ефективність, результативність, сталість, вплив.

Завдання регулювання аудиторської діяльності, підтримки високої якості аудиторських перевірок покликані вирішувати аудиторські стандарти. Слово “стандарт” перекладається як зразок, іншими словами – це набір загальноприйнятих вимог до роботи аудитора. Аудиторські стандарти є конкретизацією правил, принципів та норм поведінки для певного напрямку аудиторської діяльності (предмету аудиту).

Стандарти встановлюють мінімальний рівень виконання і якості, якої очікують від аудитора їх клієнти і громадськість, тобто стандарти – це міра якості виконання роботи. Аудиторські стандарти повинні бути незмінними, незалежно від спектра діяльності.

У міжнародній практиці, а на сьогодні і у вітчизняній, розрізняються стандарти аудиту, які розробляються для приватного сектора та державного сектора управління. Тоді, як міжнародні та вітчизняні стандарти аудиту для приватного сектора знайшли своє наукове відображення вітчизняними науковцями (С. Ільбіною, Л. Янчевою, А. Максевою, А. Барановою, Л. Кулаковською та іншими) та історію розвитку вітчизняних стандартів аудиту можна відслідкувати із введенням в дію Закону України “Про аудиторську діяльність”. Ситуація із розвитком функції аудиту у державному управлінні та розробкою вітчизняних стандартів аудиту, які б відповідали міжнародній практиці та документам, та їх дослідження є недостатньо вивчені, навіть із огляду на достатньо коротку історію розвитку цієї функції. Що і стало предметом дослідження цієї наукової статті.

Метою статті є аналіз існуючих вітчизняних стандартів аудиту в державному управлінні та їх відповідність міжнародній практиці й існуючим міжнародним стандартам.

Аудиторські стандарти формують єдині базові нормативні вимоги до якості і надійності аудиту, що забезпечують при їх дотриманні певний рівень гарантії результатів перевірки. Аудиторські стандарти є підставою для вирішення спірних питань, які можуть виникати між аудитором і замовником, та встановлення ступеня відповідальності аудиторів. Таким чином, стандарти забезпечують:

- високу якість аудиторських перевірок;
- допомогу користувачам у розумінні процесу аудиторської перевірки, а аудиторам послідовності реалізації етапів аудиту;
- базові підстави для проведення аудиту у формі переліку принципів, основних понять та положень аудиторської діяльності;
- впровадження в аудиторську практику нових наукових досліджень;

- формують високий суспільний імідж професії;
- допомагають аудитору вести переговори з клієнтом [1, 2].

Якість аудиту дуже часто залежить від професійності аудиторської групи, що здійснює перевірку. Оскільки питання професійності аудиторської групи є ключовим компонентом, стандарти розробляються з метою гарантування користувачам аудиторських послуг (у державному секторі цими користувачами є як законодавчі, так і виконавчі органи влади, а також громадськість), компетентності, незалежності та професіоналізму аудиторів [3]. Окрім того, як засвідчує практика державного аудиту, саме в державному секторі часто використовується посилення на загальноприйняті та затверджені національні або міжнародні стандарти.

Таким чином, стандартами аудиту у міжнародній практиці вважається комплексний набір вказівок для аудитора щодо реалізації аудиторського процесу [4]. Як показує практичний досвід автора у сфері аудиту та знайомство із міжнародними і вітчизняними стандартами аудиту, подібні документи як правило стосуються таких сфер:

- кваліфікаційного складу аудиторської групи;
- незалежності;
- професіоналізму;
- контролю якості процесу аудиту;
- планування процесу аудиту;
- виконання аудиту;

Питання звітності та відслідковування результатів аудиту.

Практичний досвід та аналіз літературних джерел свідчать, що стандарти аудиту формують додаткову цінність для різних цільових груп:

- аудитори отримують чіткі вказівки щодо проведення аудиту;
- користувачі – додаткову гарантію правильного використання методів аудиту;
- обрані посадовці та громадськість – впевненість ефективного використання та моніторингу бюджетних коштів;
- керівництво – забезпечується додатковою гарантією попередження та виявлення зловживань та шахрайства;
- зовнішні сторони та оцінщики – корисні вказівки для вимірювання та оцінки.

Державний аудит відрізняється та передбачає певні вимоги у порівнянні із аудитом приватного сектору чи недержавних громадських організацій. Міжнародними стандартами, які описують саме державний аудит, є:

- Стандарти Міжнародної організації Вищих аудиторських установ (INTOSAI);
- Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту (ISPPIA);
- Міжнародні стандарти аудиту (ISA) [5].

Так, Міжнародна організація Вищих аудиторських установ (INTOSAI) розробляє стандарти для державних організацій. Саме стандарти INTOSAI є моделлю стандартів державного аудиту, які адаптуються та/або модифікуються Вищими аудиторськими установами (BAU) у кожній країні. Як результат, ці стандарти тією чи іншою мірою у кожній країні можуть відрізнятися, але їх основою є базові засади стандартів, розроблених INTOSAI.

INTOSAI як професійна спільнота Вищих аудиторських установ була заснована у 1953 р., а чисельність зросла із 34 країн до 170. INTOSAI було

розроблено два ключових документи, а саме: Стандарти аудиту та Вказівки щодо стандартів внутрішнього контролю. Ці загальні стандарти аудиту описують кваліфікаційні вимоги до аудиторів та аудиторських інституцій та містять перелік вимог, що стосуються як аудиторів, так і аудиторських установ. А саме:

- аудитори та вища аудиторська установа (ВАУ) повинні бути незалежними;
- аудитори та аудиторські установи (ВАУ) повинні володіти відповідними компетенціями;
- аудитори та аудиторські установи (ВАУ) повинні слідувати у своїй діяльності міжнародним стандартам INTOSAI. Іншими словами, забезпечити належне планування, конкретизацію, збір та оцінку доказів, звітність щодо одержаних знахідок, висновків та рекомендацій [6].

INTOSAI також розробляє стандарти та вказівки, які описують вимоги щодо різних видів аудиту, аудиту відповідності, аудиту ефективності. Завданням цих стандартів є визначення вимог та правил реалізації аудиту, залежно від поставленого завдання.

Ще одна міжнародна структура, що займається розробкою міжнародних стандартів аудиту є Інститут внутрішніх аудиторів (ІА), що є автором Міжнародних стандартів професійної практики внутрішнього аудиту. У червні 1999 р., Радою директорів Інституту внутрішніх аудиторів було затверджено нове визначення поняття внутрішнього аудиту та нові Професійні вказівки із внутрішнього аудиту. Останні містять три складові: Стандарти та Кодекс етики, Практичні рекомендації із аудиту та опис практичних інструментів із аудиту. Перша група документів включає Кодекс етики та Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту. Ці документи є обов'язковими для розробки та впровадження всіма державними інституціями, що здійснюють аудит. Необхідно сказати, що зазначені документи переглядаються та вдосконалюються ІА на регулярній основі, враховуючи існуючі тенденції у сфері аудиту, особливості розвитку фінансового управління та контролю, а також передовий досвід та напрацювання передових країн в частині аудиту.

Метою Кодексу етики є поширення норм поведінки та етики професії внутрішнього аудитора. Кодекс етики є обов'язковим базовим документом для проведення аудиторської діяльності. Міжнародні стандарти внутрішнього аудиту, розроблені Інститутом внутрішніх аудиторів, становлять набір принципів та критеріїв, відповідно до яких повинен здійснюватися аудит. Ці стандарти вважаються універсальними та призначені забезпечити потреби внутрішніх аудиторів не залежно від виду організації [7].

Дві інші групи документів, що включають Практичні рекомендації та опис практичних інструментів, становлять перелік кращих практик аудиту та конкретних інструментів, що можуть використовуватися, залежно від середовища контролю.

Міжнародні стандарти аудиту (ISA) та Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектора розроблені Міжнародною федерацією бухгалтерів (IFAC), що була заснована у 1977 р. Місія Міжнародної федерації бухгалтерів визначена у її Конституції і полягає у “розвитку та вдосконаленні бухгалтерської майстерності відповідно до гармонізованих стандартів та забезпечення високої якості послуг, які б відповідали інтересам громадськості [3]. Враховуючи цю місію, було розроблено міжнародні стандарти обліку. Дотримання цих стандартів передбачає гармонізацію фінансової звітності, обліку та практики аудиту у державному секторі, відповідно до тих же міжнародних стандартів державного аудиту, ключовим елементом яких є вимога щодо контролю якості та їх дотримання.

Іншими словами, міжнародні стандарти передбачають необхідність проведення зовнішнього контролю якості не рідше ніж один раз на три роки. Метою такої зовнішньої оцінки повинен бути контроль якості та ефективності існуючої системи внутрішнього контролю на предмет гарантування нею ефективності дотримання визначених стандартів аудиту.

Одним із механізмів сприяння дотриманню та практичного використання стандартів аудиту є внутрішній контроль якості. Метою внутрішнього контролю є забезпечення керівництва організації інформацією щодо ефективності та результативності існуючої системи контролю та процедур аудиту. У багатьох випадках, внутрішній контроль здійснюється вибірково, незалежним персоналом (персоналом, що не був залучений до проведення аудиту), який переглядає процес аудиту та встановлює типові проблеми, що виникали за цього.

Таким чином, зовнішній контроль якості (що часто називається експертною оцінкою), здійснюється групою професіоналів ззовні, які перевіряють процес документування вибіркового аудиту та готують відповідний звіт за результатами оцінки. Таким чином, обидва види контролю якості, доповнюючи один одного, забезпечують гарантію дотримання стандартів аудиту, їх належне виконання та одержані результати.

Міжнародна федерація бухгалтерів розробила і затвердила міжнародні нормативи аудиту, що включають 29 стандартів по аудиту і 4 супутніх стандарти. Міжнародні стандарти аудиту (МСА) призначені для застосування при аудиті фінансової звітності. Крім того, МСА, що адаптуються до потреб оцінки, застосовуються при аудиті іншої інформації і наданні супутніх послуг. Зокрема, при проведенні комплексних аудитів, аудиту відповідності, аудиту ефективності та фінансового аудиту, ці стандарти є також базою для їх проведення.

У кожній країні існують ще національні аудиторські стандарти – набір стандартів із проведення аудиту, визначені законом, нормативними актами або уповноваженим органом на рівні країни. Для прикладу, проведене у минулому році Генеральним директором з питань бюджету Європейської комісії дослідження розвитку державного внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в усіх країнах-членах ЄС дослідження показало, що із 27-ми членів ЄС, лише у 18-ти внутрішній аудит базується на певних стандартах [8]. До того ж, якщо у Великобританії розроблені національні стандарти внутрішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах ІА. У Нідерландах, національних стандартів внутрішнього аудиту не існує, а як показали результати інтерв'ю, у своїй діяльності внутрішні аудитори керуються міжнародними стандартами INTOSAI та ІА. Видані в різних країнах національні стандарти аудиту мають певні розбіжності за змістом та формою.

Не є винятком у цьому процесі розвитку та становлення функції аудиту і Україна. З січня 1999 р. в Україні було введено в дію Кодекс професійної етики аудиторів України, який діяв недовго. Оскільки у 2003 р. Аудиторська палата України прийняла рішення про прийняття Міжнародних стандартів аудиту та Кодексу етики професійних бухгалтерів у якості Національних стандартів аудиту. Поштовхом до розвитку державного контролю та державного фінансового аудиту як різновиду державного фінансового контролю стало прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу України, який містив статтю щодо здійснення аудиту певними державними органами. Саме з цього часу розпочалася більш інтенсивна нормотворча,

методологічна та практична робота Державної фінансової інспекції України (ГоловКРУ) та Рахункової палати в частині розвитку функції аудиту.

Водночас, лише прийняття Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р., стало поштовхом для розробки та затвердження Міністерством фінансів України в цей же період часу двох важливих документів: Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту та національних стандартів внутрішнього аудиту [9]. Ці стандарти були затверджені з метою визначення єдиних підходів до організації та проведення внутрішнього аудиту, підготовки аудиторських висновків та рекомендацій, написання звітів та оцінки їх якості. Підготовка та затвердження цього документу співпали із прийняттям Порядку про утворення підрозділів внутрішнього аудиту, вже починаючи із 1 січня 2012 р.

Аналіз цих стандартів із метою порівняння із міжнародними вимогами та передовою практикою, зокрема міжнародними стандартами ПА, дозволяють сформулювати певні висновки.

По-перше, очевидно є відмінність у підходах до підготовки подібних документів у країнах ЄС та Україні. А саме: стандарти ПА як і інші міжнародні стандарти, про які автор згадувала на початку статті, відрізняються за формою та за рівнем деталізації подібного типу документів. Якщо стандарти ПА визначають базові засади, принципи та основні вимоги до планування, проведення та документування внутрішнього аудиту і дозволяють відповісти на запитання “Що повинен робити внутрішній аудитор?”. То вітчизняні стандарти є набагато більш деталізованими і по формі більш наближені до інструкції, основним призначенням якої є забезпечити дотримання проведення внутрішнього аудиту “Як?”.

По-друге, основою аудиторських стандартів є постулати – аксіоматичні положення аудиторської теорії, що допомагають зрозуміти зміст аудиторських стандартів. Дотримання постулатів потрібне з урахуванням конкретних обставин аудиторської діяльності. Враховуючи той факт, що становлення функції внутрішнього аудиту повинно базуватися на двох базових принципах, а саме: незалежності та об’єктивності. Саме ці принципи покладені в основу та чітко визначені як міжнародними, так і вітчизняними стандартами внутрішнього аудиту.

Стандарти визначають загальний підхід до проведення аудиту, масштаб аудиторської перевірки, види звітів аудиторів, питання методології, базові принципи, яких повинні дотримуватись всі представники цієї професії, незалежно від умов, в яких проводиться аудит.

Стандарти: забезпечують прийнятну якість аудиторської перевірки; сприяють впровадженню в аудиторську практику нових наукових досягнень; допомагають користувачам зрозуміти процес аудиторської перевірки; підвищують престиж професії; полегшують аудиторам ведення переговорів із клієнтами; забезпечують взаємозв’язок окремих елементів аудиторського процесу.

Аудит буде свій зростаючий успіх на неухильному дотриманні стандартів. Ефективність усіх видів аудиту оцінюється на основі відповідності його характеристик стандартам аудиту.

По-третє, враховуючи особливості становлення вітчизняної функції аудиту та потребу у результатах аналізу українських менеджерів, вітчизняні стандарти є дещо

ширшими від стандартів Інституту внутрішніх аудиторів та дозволяють внутрішнім аудиторам проводити фінансовий аудит, аудит відповідності та аудит ефективності.

І на завершення доцільно зазначити, що будь-які стандарти повинні періодично переглядатися, уточнюватися та оновлюватися. Це забезпечує постійний процес навчання та приведення документів у відповідність до потреб середовища. Що своєю чергою вимагає постійного навчання та підготовки аудиторів, які володіють не лише теоретичними знаннями щодо Стандартів, але і практичним досвідом щодо їх запровадження.

### **Література**

1. Гончарук Я. А. Аудит [Текст] : навч. посіб. / Гончарук Я. А., Рудницький В. С. — 3-тє вид., перероб. і доп. — К. : Знання, 2007. — С. 89.
2. Аудит [Текст] : навч. посіб. / Л. М. Янчева, З. О. Макеєва, А. О. Баранова. — К. : Знання, 2009. — С. 59—62.
3. Certified Government Audit Professional. Examination Study Guide [Text] / James K. Kincaid, William J. Sampias. Third Edition. The IIA Research Foundation.. — [S. p. : s. n.], 2005. — P. 35—56.
4. Ibid.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. The Professional Practices Framework [Text] / The IIA Research Foundation. — [S. p. : s. n.], 2005. — 425 p.
8. Compendium of the Public Internal Control System in the EU member states [Text]. — Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. — 294 c.
9. Про затвердження стандартів внутрішнього аудиту : Наказ Міністерства фінансів України № 1247 від 04.10.2011 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

### **R. Rudnitska**

#### **INTERNATIONAL AND NATIVE STANDARDS OF AUDIT IN PUBLIC ADMINISTRATION – COMMON AND DISTINCTIVE FEATURES**

**International auditing standards in public sector are analyzed and summarized as well as its compliance to national standards and instructions are evaluated.**

**Key words: audit, audit standards, assessment, indicators, compliance, efficiency, effectiveness, sustainability, impact.**

УДК 351.86:930“1939–1959”

**З. Гонтар**

**РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ  
КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ  
В ЗАХІДНИХ ОБЛАСТЯХ УКРАЇНИ (1939 – 1959 рр.)**

**Розкрито роль органів державного управління у кадровому забезпеченні пожежної охорони західних областей України у період становлення радянської влади в регіоні у 1939 – 1959 рр. Висвітлено основні напрямки підготовки кадрів для пожежної служби цих областей.**

**Ключові слова:** західні області УРСР, РНК СРСР, ГУПО НКВС СРСР, пожежно-технічні курси, школи і училища, ВНЗ МВС СРСР.

На будь-якому етапі функціонування суспільства одним із найважливіших факторів його розвитку та прогресивного поступу була і залишається кадрова політика, яка визначає основний зміст і особливості усіх видів соціального управління в державі. Вирішення кадрового питання мало виняткове значення і для забезпечення пожежної безпеки в західних областях України у період становлення радянської влади в регіоні.

Окремі питання цієї проблеми відображено у працях В. Абрамова, В. Виноградова, В. Голубева, Г. Кучера, В. Назина, Ф. Обухова, Г. Смирнова, М. Тарасова-Агалакова, А. Томіленка, Л. Усатенка, М. Щаблова, присвячених дослідженню історії пожежної охорони в СРСР, але спеціальні дослідження питання вирішення кадрового забезпечення пожежництва західного регіону України у 1939 – 1959 рр. відсутні. Метою статті є з'ясування ролі органів державного управління щодо кадрового забезпечення пожежної охорони в західних областях УРСР у визначений період.

Із приєднанням Західної України до складу УРСР молодший начальницький склад для місцевої пожежно-рятувальної служби (далі – ПРС) упродовж 1939 – 1941 рр. переважно готували у Києві, де діяли дві пожежно-технічні школи і пожежно-технічне училище. Важливо зазначити, що постановою РНК СРСР всі навчальні пожежно-технічні заклади переводились на державний бюджет, що дало можливість вдосконалювати їх навчальну базу [1]. У структурі НКВС було відкрито 20 шкіл із підготовки начальницького складу, ще 46 шкіл для підготовки молодших командирів. Десятки цих випускників отримали скерування на службу в західні області України.

Для рядового складу вогнеборців Волинської, Дрогобицької, Львівської, Рівенської і Станіславської областей була організована початкова підготовка за місцем проходження служби. У період початкової підготовки вони вивчали організацію служби в пожежних частинах, основи пожежної профілактики, пожежно-технічне озброєння, проходили пожежно-стройову і пожежно-тактичну підготовку. Ще одна підготовка пожежників у караулах мала за мету:

– безперервно поповнювати їх знання та практичні навички із попередження і гасіння пожеж, організація служби і експлуатація пожежної техніки;

– тренування у правильній, чіткій і злагодженій роботі відділень і караулів з пожежно-технічним обладнанням для забезпечення успішних дій із гасіння пожеж у складних умовах;

– виховувати пильність, дисциплінованість, сміливість та ініціативу; вдосконалювати методичні знання і навички начальницького складу по керівництву підрозділами на пожежах і під час проведення навчання занять.

У процесі цієї підготовки відбувалось подальше поглибленіше вивчення організації пожежної охорони, пожежної профілактики, пожежно-технічного обладнання, вдосконалювалась пожежно-тактична підготовка особового складу [2].

Підготовка молодших командирів пожежної охорони здійснювалась також у Ленінградському пожежно-технічному училищі, а на базі відділення Інституту інженерів комунального будівництва почав діяти факультет інженерів протипожежної оборони, який був підпорядкований ГУПО НКВС СРСР [3]. Для підготовки кадрів воєнізованої пожежної охорони у Стрільно, під Ленінградом, була відкрита спеціалізована школа № 1 імені Куйбишева при НКВС СРСР, а влітку 1941 р. її об'єднали з пожежним технікумом, пізніше вона отримала назву Ленінградська школа ВПО № 2 НКВС СРСР.

У системі Наркомату вугільної промисловості в Ростові-на-Дону діяв пожежний технікум для підготовки пожежних техніків для підприємств вугільної промисловості країни. Були відкриті пожежно-технічні школи при Наркоматі шляхів сполучення та інших відомствах. Таким чином, до 1941 р. підготовка кадрів для пожежної охорони західних областей України здійснювалась переважно через систему закладів НКВС СРСР централізовано.

1941 р. став переломним у функціонуванні пожежної охорони. Для успішного виконання поставлених перед вогнеборцями завдань ГУПО організувала роботу всіх пожежних організацій за трьома головними напрямками. Поруч із заходами щодо пожежної профілактики значну увагу було приділено організації служби в пожежних командах всіх без винятку наркоматів і відомств відповідно до наявних статутних положень. Третім напрямком була бойова підготовка від окремого вогнеборця до всіх підрозділів пожежної охорони. Важливі зміни в системі бойової підготовки частин і підрозділів пожежної охорони полягали у найбільшому наближенні навчання людей до практичних умов ведення військових дій.

Нові завдання в організації пожежної безпеки постали перед ПРС під час звільнення західноукраїнських міст від німецьких окупантів. Пожежні команди приймали активну участь у відродженні зруйнованих війною міст. Більшість пожежних депо були зруйновані, тому вогнеборцям доводилося у вільний від роботи час на громадських засадах обладнувати приміщення для ПРС. Для ліквідації пожеж у прифронтовій смузі, організації пожежної охорони ГУПО створило оперативні групи із найбільш досвідчених працівників. Часто вони були змушені вступати у боротьбу з вогнем відразу після прибуття на місця призначення. За цього їм доводилось гасити вогонь під обстрілом противника, який намагався утримувати свої позиції [4].

Вже у перші повоєнні роки для комплектування підрозділів пожежної охорони виникла потреба у кваліфікованих кадрах. Доцільно зазначити, що у бойовому розрахунку пожежних команд звільнених міст переважно відбували службу жінки і чоловіки, які через поранення не могли воювати. Питання комплектації кадрів розглядалося на спеціальній нараді секретарів обкомів КП(б)У та начальників УНКВС й УНКДВ західних областей, що відбулася 31 жовтня 1945 р. у Станіславі за участю

першого секретаря ЦК КП(б)У М. Хрущова [5]. Нове поповнення ПРС почалось формуватись з бійців прифронтових пожежних частин та місцевих жителів. Наприкінці 1945 р. у Станіславі була відкрита школа молодшого начальницького складу міської пожежної охорони. Згодом на її базі була організована школа з підготовки середнього начальницького складу. Щодо формування керівного складу з середовища місцевих вогнеборців, то треба зазначити, що репресії значних масштабів і відверта зневага до місцевого українського населення, недовіра до місцевої технічної інтелігенції, яка не влаштувала радянську владу ні кількістю, ні, що було головним, за своїм світоглядом, були визначальними рисами кадрової політики того часу [6].

Із входженням Закарпатської області до складу УРСР у жовтні 1945 р. були започатковані державні заходи щодо організації діяльності місцевої ПРС. У 13 населених пунктах області почалось формування міських пожежних команд із підпорядкуванням відділу пожежної охорони Управління внутрішніх справ Закарпатської області. Відповідно до штатного розкладу, в Ужгороді та Мукачеві вводилась 61 штатна одиниця, в інших – по 16 одиниць [7]. Від 1 липня до 1 серпня 1945 р. на службу в пожежну охорону Львівської області було прийнято 306 осіб зі складу бійців міліцейського полку та місцевих жителів [8]. Управління пожежної охорони МВС СРСР в 1946 р. прийняло “Положення про воєнізовану пожежну охорону МВС” [9]. Це сприяло подальшому зміцненню ПРС, жінки в пожежних підрозділах залишилися тільки на посадах диспетчерів.

Організація пожежної охорони вимагала значного зміцнення кадрового потенціалу, тому органи державного управління продовжили вдосконалювати систему підготовки кадрів пожежної охорони. Згідно з наказом НКВС СРСР № 448 від 28 вересня 1944 р. друга пожежно-технічна школа НКВС у Ленінграді перейшла на трьорічний термін навчання, яке проводилось за довоєним навчальним планом пожежного технікуму. А з 1 лютого 1945 р. на його базі було відкрито курси вдосконалення командного складу для частин воєнізованої пожежної охорони з річним терміном навчання, на яких проходили підготовку і вогнеборці для західних областей України. Ці курси діяли до 1948 р. разом з підготовкою спеціалістів для армійських частин і з'єднань Червоної Армії. Курсанти проходили стажування у підрозділах пожежної охорони Ленінграда, де отримували перші практичні навички, знання і досвід роботи в командах, інспекціях та на об'єктах.

Прийшли до занять і перші 239 курсантів Харківської пожежно-технічної школи, яка повернулася з евакуації із Свердловська. У 1946 р. пожежно-технічна школа Постановою Ради Міністрів СРСР № 1308-535 була перетворена у Харківське пожежно-технічне училище МВС СРСР [10]. Рішенням Управління пожежної охорони України на базі пожежної команди №1 м. Луганська була створена школа із підготовки молодшого командного складу, в якій в основному проходили навчання жінки. Школа була республіканського значення. У квітні 1944 р. відбувся перший випуск. Другий набір був з чоловіків, яких скерували із західних областей України [11].

У листопаді 1945 р. в Києві вийшов перший номер газети “Тривога” – органу Управління пожежної охорони республіки, який значну увагу почав приділяти питанням підвищення кваліфікації ПРС. У 1946 р. в Києві на базі 1-ої сержантської школи Управління пожежної охорони УМВС Київської області відкрились відновлені курси удосконалення офіцерського складу воєнізованої пожежної охорони. До них було відібрано 100 солдатів і офіцерів, здебільшого фронтовиків,

які навчалися впродовж 15 місяців (командний склад відділів пожежної охорони) або 10 місяців (спеціалісти з профілактики) [12].

Начальником курсів у грудні 1947 р. було призначено підполковника В. Дронова (з лютого 1948 р. – полковник), а його заступниками – капітана Ф. Беліка і підполковника Б. Горбатенка. До 1 лютого 1948 р. курси були забезпечені начальницько-викладацьким складом та вже за місяць розпочалися заняття. 18 квітня 1948 р. курсам вручили бойовий прапор, а 8 травня 1948 р. особовий склад вперше склав військову присягу. Перший випуск 46 слухачів відбувся в січні 1949 р. Цього ж року кількість слухачів збільшилась на 100 осіб із терміном навчання одинадцять місяців.

У липні 1951 р. на курсах змінюється профіль навчання і вони перейменовуються в Київські курси підготовки офіцерського складу воєнізованої пожежної охорони МВС СРСР. Склад курсантів тоді укомплектовувався з числа сержантів і старшин воєнізованої пожежної охорони. Випускникам після закінчення навчання присвоювалося звання “молодший лейтенант”.

Становленню і розвитку курсів сприяли своєю працею співробітники Я. Сухомлін, М. Колесніков, В. Разгільдєєв, Д. Синиця, С. Козлов, М. Кондрашов, В. Фіногенова, М. Трачук та багато інших. Особливо доцільно виокремити внесок інженер-майора Я. Щербини, який плідно поєднував викладання предметів із науковими і раціоналізаторськими розробками. Так, у 1951 р. ним була розроблена система забору і подачі води до місця пожежі за допомогою ежекторної системи, яка знайшла підтримку і високу оцінку в УПО МВС України.

Нестача пожежно-технічних кадрів у перші післявоєнні роки була частково компенсована організаційними заходами, запропонованими керівництвом пожежної охорони СРСР. Зокрема, у 1947 р., на великих промислових підприємствах створювалися пожежно-технічні комісії, на яких була покладена громадська робота із забезпечення і вдосконалення пожежної безпеки на місцях. Комісією проводились огляди протипожежного стану виробничих приміщень, контролювався протипожежний режим підприємств, відбувалась активізація і стимулювання відповідальності робітників і службовців за пожежну безпеку на робочих місцях. У житловому секторі міст контроль за дотриманням правил пожежної безпеки об'єктів покладался на відповідальних осіб (комендантів гуртожитків). Пізніше була організована підготовка й організація роботи позаштатних пожежних інспекторів на підприємствах [13].

Для покращення матеріального становища вогнеборців РНК СРСР у 1947 р. встановила 100% виплату за 15 років вислуги. Тим, хто проробив 3 роки – видавалося грошове заохочення у розмірі 3-х місячного окладу. Ці пільги існували до 1955 р. З 1952 р. офіцерському складу почали платити за звання [14].

Із метою підвищення професійної підготовки спеціалістів у 1946 р. пожежні школи були перетворені у пожежно-технічні училища. У 1948 р. у Москві на базі московського пожежно-технічного училища були відкриті вищі пожежно-технічні курси (далі – ВПТК), які викладали висококваліфіковані науково-педагогічні кадри. 22 липня 1952 р. наказом міністра внутрішніх справ СРСР С. Круглова на базі київських курсів удосконалення офіцерського складу воєнізованої пожежної охорони було утворено перше в Україні Київське пожежно-технічне училище із штатом 344 особи командно-викладацького складу та 840 курсантів, серед яких були і майбутні офіцери пожежної охорони для західних областей України [15]. Так було започатковано створення навчальних закладів нового типу в республіці.

Для розміщення корпусів пожежно-технічного училища була споруджена будівля по вул. Урицького. Начальником Київського пожежно-технічного училища призначено інженер-полковника внутрішньої служби О. Замостьєва, а його заступниками – майора внутрішньої служби В. Катуніна, підполковника внутрішньої служби С. Зеленюка та підполковника інтендантської служби Б. Донова.

Комплектування курсантського складу почали здійснювати з числа цивільної молоді віком 18 – 23 роки, з середньою і незакінченою середньою освітою, придатною за станом здоров'я, а також з лав сержантського і рядового складу воєнізованої пожежної охорони, незалежно від займаної посади, віком до 30 років і освітою не менше 8 класів. У серпні – вересні 1952 р. відбувся перший набір курсантів у складі двох дивізіонів, із терміном навчання 2 роки. Командирами дивізіонів були призначені майор внутрішньої служби С. Козлов (заступником – старший лейтенант внутрішньої служби М. Голубейко) та майор внутрішньої служби С. Загорнов (заступник – майор внутрішньої служби І. Батеньков).

1 листопада 1952 р. у курсантів розпочалися заняття, які проводили на циклах: суспільних наук (начальник – підполковник О. Ніколаєнко); пожежної тактики (начальник – майор адміністративної служби П. Платунов); пожежної профілактики (начальник – майор Я. Сухомлін); пожежної техніки (начальник – інженер-майор внутрішньої служби Я. Щербина) та загальноосвітнього (начальник – капітан М. Колесніков).

У грудні 1953 р. було створено військовий цикл, який очолив майор внутрішньої служби С. Загорнов. Серед викладачів пожежної тактики був і технік-лейтенант внутрішньої служби П. Десятников – майбутній генерал-майор внутрішньої служби, начальник ГУПО МВС України.

Одночасно при училищі продовжували діяти 11-місячні курси, які в червні 1953 р. розформували. Весь особовий склад училища 30 серпня 1953 р. склав військову присягу, а 1 жовтня розпочались заняття у курсантів нового набору з трирічним терміном навчання. У квітні 1954 р. із числа курсантів 2 курсу було відібрано 85 осіб для дострокового випуску із училища [16].

Однак найбільш складною і надалі залишалась проблема підготовки офіцерських кадрів для пожежної охорони західних областей України, тому важливе значення мало рішення Міністерства внутрішніх справ СРСР від травня 1954 р. про підготовку кадрів для ПРС у Львівському пожежно-технічному училищі, яке було створено на базі передислокованого у Львові Київського пожежно-технічного училища. Для розташування училища було надано історичну споруду у центральній частині Львова. У 1955 р. начальником училища призначено інженер-полковника внутрішньої служби Б. Колядинського. Перший випуск із училища відбувся 12 липня 1955 р. Тоді 179 випускникам присвоєно спеціальне звання технік-лейтенант внутрішньої служби. Цього ж року порядок комплектування курсантів залишився попереднім, але освіта у абітурієнтів мала бути не меншою 9 класів, а у практичних працівників віковий ценз обмежувався 26 роками.

Випускникам училища 1957 р. видали нову форму синього кольору без погонів, а знаки розпізнавання розташовувалися на петлицях. Така форма проіснувала всього рік. Усі курсанти, зараховані в училище на навчання в 1958 р., мали середню освіту.

У 1959 р. до структури училища було внесено зміни – ліквідується політвідділ, а до категорії робітників і службовців було переведено 22 особи начальницького і 6 осіб сержантського і рядового складу. Училище було

перепідпорядковано МВС України. У ньому було відкрито заочне відділення із 75 слухачами на трьох курсах.

Після передислокації до Львова особовий склад училища доклав багато зусиль, щоб реконструювати існуючі приміщення, обладнати територію та зробити їх цілком придатними для навчального процесу. У цій творчій роботі з ініціативою та ентузіазмом працювали: Я. Щербина, К. Тіпцов, І. Воробйов, М. Трачук, М. Мельничук, В. Єрмаков, Т. Калмикова, В. Буркін, А. Грачов, В. Заїкін, М. Терещук, О. Дворянцев, В. Якушев, В. Чижов, М. Хорошок та багато інших, чий імена “золотими літерами” вписані в історію училища [17].

У 1957 р. при Вищій школі МВС СРСР був відновлений факультет інженерів протипожежної техніки і безпеки, який довгий час був єдиним, а з відкриттям інших ВНЗ став провідним навчальним закладом із підготовки інженерних кадрів для пожежної охорони. На факультеті були відкриті очне та заочне навчання слухачів, перепідготовки і підвищення кваліфікації командного складу пожежної охорони. Чисельність слухачів становила: 200 на очному навчанні та 250 – на заочному. Навчання відповідно проходило 4 і 5 років. Випускникам присвоювалась кваліфікація інженер протипожежної техніки та безпеки. На навчання приймалися особи командного складу, які закінчили пожежно-технічні училища і мали стаж практичної діяльності не менше трьох років.

Особлива необхідність виникла в підготовці районних пожежних інспекторів і працівників інспекцій – важливої ланки для пожежної охорони в сільській місцевості. Певну роль, за цього, відіграли короткотермінові курси районних пожежних інспекторів, організовані в усіх областях України.

Загалом, наприкінці 50-х рр. у СРСР була вибудована мережа пожежно-технічних навчальних закладів. Шість пожежно-технічних училищ (в Ленінграді, Свердловську, Харкові, Львові, Іванові та Іркутську) готували пожежних спеціалістів середньої кваліфікації. При училищах були відкриті заочні відділення. У деяких містах створювалися пожежні технікуми. На базі вищих пожежно-технічних курсів у 1957 р. був відкритий факультет інженерів протипожежної техніки і безпеки, який увійшов до складу Вищої школи МВС СРСР. У 1960 р. відбувся перший випуск інженерів протипожежної техніки і безпеки. З того часу кожний рік Вища школа МВС почала випускати для пожежної охорони добре підготовлених для практичної роботи інженерів. За кожні два роки для пожежної охорони факультет випускав інженерів більше, ніж за весь час свого існування (1933 – 1946 рр.) колишній факультет інженерів протипожежної охорони. У Вищій школі МВС почали готувати і науково-педагогічні кадри для пожежно-технічних училищ [18].

Така організаторська діяльність органів державного управління дозволила за короткий термін забезпечити кваліфікованими офіцерськими кадрами керівний склад гарнізонів протипожежної охорони західних областей України.

## Література

1. Сенчук О. Л. Организационно-правовые основы функционирования органов противопожарной безопасности в 1918 – 1941 г. / О. Л. Сенчук // Профессионал [Текст] : науч.-метод. журн. — Вип. 3 (13). — Белгород : Изд-во Белг. гос. ун-та, 2009. — С. 123—127.
2. Щаблов Н. Н. Творцы огнеборцев. Страницы истории [Текст] : монографія / Н. Н. Щаблов, В. Н. Виноградов. — СПб. : Институт Государственной противопожарной службы МЧС России, 2003. — 285 с.

3. Логвинов Ф. Л. Ленинградское пожарно-техническое училище 1906 – 1986. Исторический очерк [Текст] / Ф. Л. Логвинов. — Ленинград : В ПТШ МВД СССР, 1986. — 148 с.
4. Абрамов В. А. История пожарной охраны [Текст] : кратк. курс / В. А. Абрамов, Ю. М. Глуховенко, В. Ф. Сметанин. — М. : АГПС МЧС РФ, 2005. — 268 с.
5. ЦДАГО України, ф. 1, оп. 23, спр. 2417, арк. 2.
6. Гарань О. В. Проблеми формування національних кадрів у західних областях УРСР у другій половині 40 – 50-х роках / О. В. Гарань // Український історичний журнал [Текст]. — 1989. — № 10. — С. 55—65.
7. Історія пожежно-рятувальної служби Закарпаття [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.zk.mns.gov.ua / content / history.html](http://www.zk.mns.gov.ua/content/history.html).
8. Билас И. Г. Органы советской милиции западных областей Украинской ССР в 1939 – 1945 гг. Организационно-правовые аспекты управления и деятельности [Текст] : монография / И. Г. Билас. — Львов : ЛГУ, 1987. — 369 с.
9. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах [Текст] : у 3 т. Т. 3: 1946 – 1990 / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв. — К. : Генеза, 2000. — 616 с.
10. Академії пожежної безпеки України 75 років. Спогади випускників різних років [Текст] / уклад.: П. П. Ключ, В. Г. Павлюх ; за заг. ред. А. О. Росохи. — Х. : АПБУ, 2003. — С. 54.
11. Смирнов Г. В. Историческая хроника пожарной охраны Луганска [Текст] : монография / Г. В. Смирнов. — Луганск : Лугань, 1996. — 416 с.
12. Вовчаста Н. Я. Ретроспективний аналіз утворення й розвитку системи підготовки фахівців пожежно-рятувальної служби в Україні / Н. Я. Вовчаста // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту [Текст] / за ред. проф. Єрмакова С. С. — Х. : ХДАДМ, 2007. — С. 30.
13. Голубев С. Г. Пожарное дело в СССР [Текст] : монография / С. Г. Голубев, Ф. Б. Зильерштейн, П. С. Савельев. — М. : Стройиздат, 1968. — 306 с.
14. Стащенко С. І. Організація служби і підготовки в Державній пожежній охороні [Текст] : зб. лекц. / С. І. Стащенко, С. П. Тараненко, Б. Б. Григор'ян. — Черкаси : ЧПБ, 2002. — 84 с.
15. Вовчаста Н. Я. Ретроспективний аналіз утворення й розвитку системи підготовки фахівців пожежно-рятувальної служби в Україні... — С. 31.
16. Історичні віхи нашого навчального закладу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.lipb.lviv.ua/history](http://www.lipb.lviv.ua/history).
17. Там само.
18. Сенчук О. Л. Система образовательных учреждений подготовки специалистов в области пожарного дела / О. Л. Сенчук // Правда истории : сб. науч. ст. — Вып. 5 / под. ред. А. В. Третьякова [Текст]. — Курск : Изд-во Курского государственного университета, 2007. — С. 137—140.

**Z. Hontar**

**THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN STAFFING  
OF FIRE SERVICE IN WESTERN REGIONS  
OF UKRAINE (1939 – 1959)**

**The role of state authorities in staffing of fire service in Western Ukraine in the period of Soviet power in the region in 1939 - 1959 is revealed. The basic areas of staff training for fire service are highlighted.**

**Key words: Western regions of the USSR, SNK, HUPON NKVD, fire engineering courses, schools and colleges, universities of the USSR.**

УДК 327.35:351.005.1(4ЄС)

**В. Баштанник**

## **КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ НАДДЕРЖАВНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ (НА ПРИКЛАДІ ЄС)**

Проаналізовано проблемні питання формування ефективних механізмів наддержавного співробітництва на прикладі Європейського Союзу. Визначено особливості впровадження управлінських механізмів у системі наддержавного управління з урахуванням особливостей розвитку сучасної зовнішньої політики ЄС. З позицій наукового аналізу досліджено особливості процесу європеїзації управління як самостійного чинника модернізації державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, механізми державного управління, принципи управління, зовнішній вимір управління, європеїзація.

У програмі економічних реформ Президента України на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (далі – Програма) визначено, що серед основних проблем, які перешкоджають інтеграції України у світовий економічний простір є низька ефективність підготовки до інтеграції України в Європейський Союз (далі – ЄС) та низька ефективність залучення та використання зовнішньої допомоги. У Програмі визначено, що індикатором успіху стане укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Із цією метою в Національному плані дій на 2012 р. щодо впровадження Програми, запропонований важливий перший крок, який передбачає затвердження Кабінетом Міністрів України програми з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Проте, в Національному плані дій на 2012 р. не передбачений другий важливий крок – використання механізмів інституційної розбудови, які є доступними для України в рамках Європейської політики сусідства.

Сучасні європейські організації є формою як політичних, так і економічних взаємодій в межах загальноєвропейського простору, що утворюються на основі договорів, в яких визначено їх сферу діяльності [1]. Актуальним завданням науки державного управління виступає дослідження європейської інституціональної системи, що характеризує феномен європейського інтеграційного процесу в системному вигляді. Адже інтеграційний процес на європейському континенті, насамперед, означає для європейських країн подальше політичне та інституціональне зближення з ЄС та еволюційне просування до кінцевої мети – інтеграції України до Європейського Союзу, адаптування національного законодавства до норм ЄС та Ради Європи як ключового інтеграційного елементу, як одного з основних складових європейської системи безпеки

Важливі підходи та аспекти дослідження сучасних інтеграційних процесів висвітлені у працях Ф. Барановського, С. Білої, Т. Бутирської, В. Буткевича, Р. Войтович, І. Грицяка, В. Денисова, В. Кременя, А. Лавренчука, О. Малиновської, Л. Прокопенка, С. Савкова, Г. Ситника, Б. Шевчука та інших. За цього недостатньо розкритими напрямками наукових досліджень виявились власне розкриття проблематики інтеграційного процесу як феномена наддержавного управління, зовнішня обумовленість процесів реформування державного управління в Україні,

політико-правова сфера реалізації європейського інтеграційного процесу в межах національної держави тощо.

Авторські наукові дослідження досвіду європейського управління в контексті теоретико-методологічного аналізу сутності й особливостей інтеграційного процесу [2, 3] дозволяють прогнозувати подальший розвиток державотворчих процесів в Україні в контексті зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію та внутрішньополітичного концепту “ефективної держави”, визначити умови політичної, економічної та соціальної стабільності, формувати дієві механізми реформування державного управління. Практика сучасної зовнішньополітичної діяльності кожної держави потребує ґрунтовного опрацювання комплексу теоретичних і прикладних проблем, які пов’язані з розвитком системи міжнародних відносин. Це також здійснюється з метою найбільш повного використання міжнародного статусу країни для вирішення зовнішньополітичних цілей згідно з національними інтересами держави. Незалежна Україна прагне взаємовигідного співробітництва, мінімізації залежності від інших країн, забезпечення власної безпеки через безпеку інших, проголошує пріоритет права у зовнішній політиці та безумовне виконання міжнародних зобов’язань, засуджує “подвійні стандарти” в міжнародних відносинах.

Мета статті полягає у встановленні особливостей формування механізмів наддержавних інтеграційних процесів у межах ЄС відповідно до сучасних завдань державного управління, визначених політикою інституційної розбудови ЄС. Це важливе завдання для України, оскільки підписання Угоди про асоціацію передбачатиме впровадження європейських стандартів через імплементацію взятих нових зобов’язань. Повноцінне виконання зобов’язань зумовлюватиме підвищення вимог до державного апарату та значного посилення його інституційної спроможності.

На сьогодні стали демократичні перетворення у сучасній Європі неможливо розглядати у відриві від процесів інтеграції, формування наддержавних інститутів управління суспільними процесами, єдиних правових засад розвитку національних держав, механізмів захисту прав і свобод людини, конституювання концептуальних засад інтеграції (наднаціоналізму, міжурядовості, федералізму, субсидіарності). Власне, європейський інтеграційний процес у широкому розумінні являє собою, по-перше, поєднання економічних, політичних, соціальних і гуманітарних чинників наднаціонального управління; по-друге, формалізацію механізму наднаціонального управління через “спільні політики”; по-третє, інституціоналізацію наднаціонального (наддержавного) управління через діяльність наднаціональних міжурядових структур (Рада Міністрів, Європейська комісія, Суд ЄС) та наддержавних представницьких структур (Європейський парламент); по-четверте, імператив положень договорів про Європейський Союз; по-п’яте, верховенство європейського права, особливо з позицій забезпечення прав і свобод людини.

ЄС виник із федеративною спрямованістю, проте базується на засадах міжнародно-правових форм та інструментів. За цього відповідно до джерел, форм і методів правотворчості і правозастосування, механізмів захисту юридичних норм тощо у Європейському Союзі виникла особлива самостійна правова система, відокремлена від міжнародного публічного права, втім відмінна й від національного права країн-членів. Отже, в рамках ЄС конституційований певний формат правового регулювання відносин між рівнями влади, інститутами влади, механізмами влади,

що в організаційному плані засадничо впливає на системи державного управління країн-членів.

Отже, доцільно виокремити такі твердження:

– управління Європейським Союзом здійснюється через єдину наднаціональну систему інститутів та органів, рішення яких мають зобов'язальну силу для громадян, юридичних осіб, органів влади національного та субнаціонального рівня, країн-членів загалом;

– у межах ЄС шляхом прийняття угод у 1993 – 2004 рр. сформовано унікальну наддержавну правову систему, що базується на принципах верховенства права ЄС, прямої дії норм права ЄС (за цього норми права ЄС самостійно характеризують наднаціоналізм як явище у світовій політиці, а верховенство права значно посилено інтегрованістю правових норм Організації Об'єднаних Націй, ЄС, Ради Європи і Організації з безпеки і співробітництва в Європі;

– ЄС створив чітко скоординовану правоохоронну систему, до якої належать співробітництво судових органів і поліції у кримінально-правовій сфері, діяльність Європолу, Євроюсту разом із функціональною трьохрівневою структурою судових органів;

– політичний фактор реалізовано в системі наддержавного співробітництва через участь політичних партій у виборах до Європарламенту, в межах якого діють “наднаціональні” за суттю політичні групи як фактор існування “європейського громадянського суспільства”;

– зовнішній фактор реалізовано у системі наддержавного співробітництва через механізм спільної зовнішньої політики й такий інструмент як діяльність Верховного комісара з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки, також формується структура і концепція наддержавних структур військового управління й на часі – розробка концепції Збройних сил ЄС;

– управлінські схеми й делеговані повноваження інститутів ЄС формують підґрунтя до сприйняття ЄС як наддержавного утворення з федеративним устроєм. Сама процедура прийняття рішень, рівень їх прийняття та політична відповідальність за їх реалізацію свідчать про виключну компетенцію структур управління ЄС.

Ст. 6 Договору про Європейський Союз зазначала, що засадничими принципами ЄС є спільні принципи всіх держав-членів – свобода, демократія, шанування прав людини та основних свобод, верховенство права; за цього ЄС шанує національну ідентичність держав-членів. Водночас, інструментами реалізації принципу наднаціоналізму в управлінні на рівні інститутів ЄС у ст. 12 зазначено: по-перше, визначення принципів, головних настанов спільної зовнішньої та безпекової політики; по-друге, напрацювання спільних стратегій; по-третє, ухвалення спільних дій; по-четверте, ухвалення спільних позицій, зміцнення систематичної співпраці країн-членів у провадженні політики [4]. Б. Лессер, аналізуючи роль глобалізаційного фактору під час формування нових політичних інститутів, наголошує на інтенсифікації інтеграційних процесів через збільшення міжнародних потоків капіталу, зростання конкуренції, а також значну втрату політичної автономії окремими країнами-членами інтеграційних економічних об'єднань [5]. Водночас, напрямом розвитку євроінтеграційного процесу виступає залежність подальшої еволюції ЄС від дотримання країнами ЄС “спільного доробку” (“*acquis communautaire*”), напрацьованої законодавчої бази діяльності структур ЄС, зокрема – спільних політик Європейського Союзу. І не даремно В. Кернз, включає до системи

“*acquis communautaire*” базові угоди і документи, відповідне законодавство, судові прецеденти й квазі-судові рішення, юридично незобов’язальні акти [6].

Грунтовні дослідження розвитку глибоких процесів розвитку євроінтеграційних процесів на сучасному етапі реформування всієї системи управління українською державою є важливими, насамперед, для розуміння тенденцій та напрямів розвитку управління політичними та соціально-економічними процесами, розбудови власної економічної стратегії та формування адекватної державної політики. Маастрихтська угода, на думку Т. Фадєєвої, відновила в новій формі федералістський підхід до управлінської побудови ЄС, інтегрувала в концепцію федералізму принцип субсидіарності, сам принцип федералізму надзвичайно сильно вплинув на систему управління ЄС. А загалом, вважає Т. Фадєєва, об’єднана Європа запропонувала концепцію поєднання двох принципів – цивілізаційного й федералістського, остаточно так і не вирішивши проблему взаємовідносин західного та східного світоглядних орієнтирів [7]. Доцільно зазначити, що політична інтеграція – це сукупність політичних процесів, спрямованих на консолідацію, об’єднання суспільства, політичних структур або етносів у рамках однієї держави чи кількох держав для протидії внутрішнім і зовнішнім деструктивним чинникам [8]. Існують чотири стадії політичної інтеграції: 1) інституційна інтеграція стосується запровадження практики колективного ухвалення рішень групою країн (спільні інституції необхідні для розвитку та адміністрування правил і регулювання, яких потребує економічна інтеграція); 2) інтеграція державної політики полягає у мірі відповідальності за проведення політики на вищому наддержавному рівні, або політики, що спільно здійснюється чи координується на кількох рівнях; 3) інтеграція ставлень пов’язана з підтримкою регіональної інтеграції громадськістю і політичною та економічною елітами; 4) інтеграція безпеки визначається як “спільна безпека”, що ґрунтується на ненасильницькій взаємодії держав.

Унікальність цього механізму в тому, що він дозволяє досягти компромісу між (відносно) сильними та слабкими державами, а також загалом балансує різноманітні групи впливу в середині кожної з країн [9]. Особлива увага до цього механізму приділяється ще й тому, що в сучасному світі вагомий вплив на розвиток міжнародних відносин чинять процеси глобалізації. В. Никонов виділяє такі її найосновніші наслідки: недержавні економічні і політичні суб’єкти беруть на себе ті владні функції, що раніше належали державі; державні кордони стають все більш умовними; суперечливим є вплив на розвиток демократичних інститутів; розмиваються межі зовнішньої і внутрішньої політики держави, трансформується розуміння політики безпеки; глобалізація сама по собі не впорядковує систему міждержавних відносин (як багато хто вважав раніше). Проте, водночас зберігається значення великих держав, та й інші національні держави не втрачають своїх можливостей претендувати на лідерство; держави більш активно залучаються до вирішення глобальних проблем; держави вимушені переформатовуватися, щоб не втратити конкурентоспроможності у світі, що глобалізується (наприклад, підвищуються вимоги до компетенції державного керівництва); активізуються прагнення держав зі створення системи глобального управління [10].

Відповідаючи на виклики сучасності, ЄС трансформується до конструювання більш гнучкого об’єднання з елементами політичного співробітництва не тільки між окремими країнами, але і у групуваннями країн. За цього виникають питання, які мають вже політико-культурне спрямування, адже окремі європейські країни

прагнуть залучати до співпраці своїх стратегічних партнерів, які є не тільки країнами ЄС, але і традиційно не вважаються європейськими. Раніше вважалося, що кордони Європи є, водночас, і кордонами західної цивілізації (схожого способу життя, економічного ладу, подібних державно-політичних і правових моделей, психології, традицій і звичаїв). Тепер науковці наголошують на тому, чи можливо в сучасних умовах взагалі ставити знак рівності між поняттями “Європа” та “Європейський союз”, адже майбутня Європа не буде ні по-справжньому єдиною, тобто унітарною чи федеративною, ні Європою національних держав, пов’язаних між собою чимось на зразок конфедеративних відносин, а “Європою регіонів”. Саме на цей рівень перейде більша частина повноважень, що зосереджені нині в компетенціях національних урядів і органів ЄС [11].

Дещо протилежний підхід пропонує ще один дослідник міжнародних відносин в європейському регіоні М. Емерсон. Відповідно до цього підходу, “Велика Європа” як концептуалізація окремих зон спільної європейської політики між ЄС та рештою близьких сусідів (демократії і прав людини; освіти, культури і досліджень; торгівлі та ринку; валюти; інфраструктури та мереж; правосуддя і внутрішньої безпеки; зовнішньої безпеки) з’являється в політичному просторі через трансформацію слабкої поки “Європейської конференції” у структуровану “Пан’європейську конференцію” на чолі з Координаційною групою в складі ЄС, Росії та кількох держав – не членів ЄС, які належали б до неї на ротатійній основі. Пан’європейська координаційна група могла б також очолювати роботу окремих координаційних груп по кожній зі сфер загальної політики. Географічні межі поширення “Великої Європи”, згідно з М. Емерсоном, охоплюють всю територію, яку, беззаперечно, можливо віднести до поняття “Європа”, тобто ті держави, які дотримуються загальних основоположних політичних цінностей і норм. Те, що в документі Єврокомісії стосовно “Великої Європи” опинилися регіони Середземномор’я і Близького Сходу, М. Емерсон вважає не зовсім вірним. На його думку, це просто одні з пріоритетних напрямків співробітництва ЄС, а якщо деякі окремі країни Середземномор’я мають намір бути залученими до системи європейських цінностей, їм може бути запропоноване асоційоване чи, в окремих випадках, повноправне членство [12].

Напрацювання системних характеристик нинішнього розширення ЄС відбувається, на думку К. Воронова, у принципово відмінних від попередніх етапів умовах. По-перше, на сьогодні процеси поглиблення інтеграції й географічного наближення відбуваються одночасно, й вживається визначення “подвійне розширення”. По-друге, масштаби розширення є найбільшими за історію ЄС, тим більше що країни мають досить різнорівневу економіку. По-третє, відбувається процес внутрішньої трансформації ЄС. Як зазначає К. Воронов, сучасний етап розширення має два узагальнені варіанти розвитку: перший – проведення найбільш небезпечного “інтеграційного проекту” через ризик нестабільності, другий – розширення, безумовно, виступає як напрям розвитку ЄС, посилення світового статусу, зростання ресурсного потенціалу [13]. Незаперечним є той факт, що розширення спрямоване на посилення європейської ідентичності країн Центрально-Східної Європи, ствердження права та свобод.

Х. Уоллес розглядає європейську інтеграцію як західноєвропейський чинник прояву загального процесу глобалізації [14]. Але, за цього він свідомо звужує аналіз передумов інтеграції, фактично переводячи історико-теоретичний аналіз у контекст аналізу лише інтеграційних комунікацій. Об’єктивною стороною сучасних

інтеграційних процесів є посилення регіонального аспекту наднаціональних союзів. Регіоналізм, що виступає невід'ємною складовою економічного союзу, на різних історичних етапах проявляє себе як засіб прискорення або гальмування внутрішнього розвитку. В. Іноземцев зазначає, що сам процес інтеграції актуалізував декілька проблем: по-перше, щодо перспектив вдалого завершення інтеграційного проекту; по-друге, щодо інституціоналізації, отже, визначення форм адміністративного устрою співтовариства, й тим більше, питань єдиного громадянства; по-третє, щодо потенціалу ЄС й можливості адаптації досвіду ЄС, а взагалі – й доцільності цього [15]. Важливо зазначити, що інтегративна ідеологія ЄС з філософської точки зору базується на двох концепціях: ідеї єдиного європейського дому та теорії економічної інтеграції. Концепція єдиного (спільного) європейського дому (як переважно політична концепція), перебуваючи у стадії постійної розробки, визначає утвердження на Європейському континенті надійної системи безпеки життя народів на основі розуміння спільності їх долі.

Створення державами Європи власного інтеграційного об'єднання зайняло досить тривалий період часу, проте досі значна кількість дослідників як одну з основних особливостей ЄС виокремлюють його наднаціональну (наддержавну) природу як інституційного утворення. Попри унікальну інтегративну структуру зростання ролі ЄС на світовій політичній арені, економічний ефект завжди був більш значущим питанням, порівняно з дослідженням внутрішньої специфіки його функціонування. Якщо звернутися до самого поняття “інститут”, то найчастіше за все він розуміється як організація, орган, асоціація і т. д., тобто певним чином організоване об'єднання людей. Саме тому донедавна апріорною істиною у контексті міжнародних відносин було твердження, що лише держава може визначатися тим утворенням, який взагалі може досліджуватися в інституційних параметрах. Більше того, досить довгий час саме держава вважалася найвпливовішим агентом макрополітики і лише у 90-х рр. XX ст. міжнародні та міжурядові організації остаточно утвердилися в політичній науці як такі, що здатні виступати в міжнародних відносинах на рівні з державою.

Такий феномен можливо розглядати як результат взаємодії “політичної субстанції” та “політичної інституції”, коли спершу реальні відносини складаються в неофіційну в правовому плані інституційну структуру, яка лише згодом стає реальним інститутом політичної системи. Отже, зв'язок можливо спостерігати і на мегаполітичному рівні на прикладі формування інститутів ЄС, де фактично склався новий баланс сил і особлива система відносин між суверенними носіями державної влади та новоутвореним загальноєвропейським полюсом впливу. Важливо зазначити, що інтегративна ідеологія ЄС з філософської точки зору базується на двох концепціях: ідеї єдиного європейського дому та теорії економічної інтеграції. Концепція єдиного (спільного) європейського дому як, насамперед, політична концепція, перебуваючи у стадії постійної розробки, визначає утвердження на Європейському континенті надійної системи безпеки життя народів на основі розуміння спільності їх долі. Втім, з точки зору закономірності розвитку управлінських механізмів елементи наднаціоналізму у процесі поглиблення інтеграції розвиваються і розширюються. Саме тому врахування глибинних процесів розвитку євроінтеграційних процесів на сучасному етапі реформування управління є важливим, передусім, для розуміння тенденцій та напрямів розвитку національного механізму управління політичними та соціально-економічними процесами,

розбудови власної економічної стратегії та формування адекватної державної політики.

### **Висновки**

Формування базових засад державно-управлінської діяльності в умовах трансформації складної системи наддержавних, національних, регіональних та самоврядних структур управління в Українській державі виступає важливою складовою процесу демократизації суспільних відносин, імплементації європейських принципів взаємодії органів влади різних рівнів, інтеграції концептуальних засад організації і розподілу владних повноважень. У системі наддержавних інтеграційних процесів державне управління, державно-управлінські відносини, державно-управлінська діяльність набувають нових характерних ознак, посилюється суб'єктність такої діяльності, виокремлюються засади та напрями діяльності. Отже, доцільно визначити три напрями формування інтеграційних процесів, які одночасно мають виступати напрямами подальших наукових досліджень: право ЄС як найвищий зміст євроінтеграції; спільний економічний простір в Європі як прояв сталої дихотомії “політика – економіка”; формування європейського цивілізаційного простору в контексті принципів демократії та гуманізму. Всі інші підходи до визначення імперативу інтеграції є певною комбінацією цих трьох першооснов, однак за будь-яких умов формалізація наддержавного управління в межах ЄС неможлива без одного із наведених вище факторів. Отже, раціоналізація управління в системі “право – економіка – демократія” у рамках ЄС здійснюється постійно, адже розвиток одного з елементів цієї системи спонукає до оптимізації розвитку інших. Саме інкорпорація політичних, економічних, соціальних і гуманітарних чинників характеризує сучасний європейський інтеграційний процес.

Завданням формування організаційно-правових механізмів державного управління в Україні є приведення системи влади у відповідність до європейських стандартів управління, з урахуванням національних інтересів, процесів структурування наднаціональних систем. Характерною ознакою трансформації управління на всіх рівнях адміністрування на сучасному етапі державотворення є вплив зовнішньополітичних факторів, наднаціональне спрямування розвитку системи державного управління.

### **Література**

1. Шевчук Б. М. Європейські принципи державного управління та місцевого самоврядування / Б. М. Шевчук // Актуальні проблеми державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції [Текст]. — Вип. 15 / за заг. ред. В. П. Горбуліна. — К. : Євроатлантикінформ, 2005. — С. 220—226.
2. Баштанник В. Управління в системі наддержавних інтеграційних процесів в Європі: теоретико-методологічні засади / В. Баштанник // Вісник НАДУ [Текст]. — К. : НАДУ, 2006. — № 3. — С. 302—307.
3. Баштанник В. Реалізація принципу наднаціоналізму в системі наддержавних інтеграційних процесів: суб'єктність інституту прав людини / В. Баштанник // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — № 1. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. — С. 35—42.
4. Конституційні акти Європейського Союзу. Договір про запровадження Конституції для Європи [Текст] / за заг. ред. Т. Качки ; [пер. укр. мовою]. — К. : Центр європейського та порівняльного права, 2004. — С. 24.
5. Європейська інтеграція та Україна [Текст] : монографія / за заг. ред. І.

В. Розпутенка. — К. : К.І.С., 2002. — С. 8—26.

6. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу [Текст] : навч. посіб. / В. Кернз ; пер. з англ. В. С. Ісакович. — К. : Знання, 2002. — 381 с.

7. Фадеева Т. Федералистская модель ЕС: концепции и практика / Т. Фадеева // Мировые экономические и международные отношения [Текст]. — № 6. — 2000. — С. 24—33.

8. Політологічний енциклопедичний словник [Текст] / за ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна. — К. : Генеза, 1997. — С. 144.

9. Зуев В. Н. Механизм ЕС как модель для глобальных институтов / В. Н. Зуев // Вестник Международных организаций: образование, наука, новая экономика [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 127—130.

10. Никонов В. Глобализация и государство. Тезисы к докладу СВОП [Электронный ресурс] / В. Никонов. — Режим доступа : [www.nasledie.ru/global/17\\_1/article.php?art=14](http://www.nasledie.ru/global/17_1/article.php?art=14).

11. Шимов Я. Восток Европи? Расширение Европейского Союза: вопросов больше, чем ответов [Электронный ресурс] / Я. Шимов. — Режим доступа : [www.magazines.russ.ru/logos/2004/1/shim3.html](http://www.magazines.russ.ru/logos/2004/1/shim3.html).

12. Емерсон М. Інституціоналізація Великої Європи [Електронний ресурс] / М. Емерсон. — Режим доступу : [www.ceps.eu/ua/ceps/download/918](http://www.ceps.eu/ua/ceps/download/918).

13. Гавриков Д. Европейский союз как территория противоречий / Д. Гавриков // Мировые экономические и международные отношения [Текст]. — 2004. — № 12. — С. 88—95.

14. Wallace H. Policy-making in the European Union [Text] / H. Wallace, W. Wallece. — Oxford : Oxford University Press, 1998. — P. 12—15.

15. Иноземцев В. В поисках идентичности: европейская социокультурная парадигма / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // Мировые экономические и международные отношения [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 3—23.

**V. Bashtannyk**

#### **CONCEPTUALIZATION OF MECHANISMS OF TRANSFORMATION OF OVERSTATE INTEGRATION PROCESSES (ON THE EXAMPLE OF THE EU)**

**The issues of creating effective mechanisms of overstate cooperation on the example of the European Union are analyzed. The features of administrative mechanisms introduction in the overstate control system taking into consideration the peculiarities of modern foreign policy development of the EU are determined. From the point of scientific analysis the characteristics of the process of Europeanization of management as an independent factor of modernization of public administration are investigated.**

**Key words: public administration, mechanisms of public administration, principles of governance, external dimension of governance, Europeanization.**

УДК 614.215:351.77(477)

С. Линник

## РЕАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ ГЛОБАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ ВООЗ “СКОРОЧЕННЯ ШКІДЛИВОГО СПОЖИВАННЯ АЛКОГОЛЮ”

Розглянуто сучасний стан впровадження в Україні стратегії ВООЗ “Скорочення шкідливого споживання алкоголю”. Представлено нормативно-правові акти України, які спрямовані на вирішення завдань, визначених у зазначеній стратегії ВООЗ. Визначено коло завдань щодо подальшого запровадження в Україні зазначеної стратегії ВООЗ.

**Ключові слова:** здоров'я, алкоголь, стратегія, ВООЗ, держава, закон.

Однією з найактуальніших проблем світового суспільства і охорони здоров'я зокрема залишається алкогольна проблема.

Нині алкоголь є наркотичною речовиною найбільш широкого споживання. Алкоголь – це не звичайний товар, рівень споживання якого визначається ринковими механізмами, а особлива речовина, тому що він викликає залежність. З його вживанням пов'язано дуже багато медичних і соціальних проблем. Недарма ще на XXVIII сесії ВООЗ у 1975 р. його було офіційно визнано наркотиком (як гашиш, героїн тощо). Окрім власне матеріальних втрат високий ступінь алкоголізації населення завдає значну шкоду демографічній та соціально-психічній сферам суспільства. Він обумовлює падіння народжуваності, руйнування національного генофонду, погіршення здоров'я підростаючого покоління, зниження трудового потенціалу, підвищення криміналізації суспільства тощо. Алкоголь є токсичною речовиною, з ним пов'язано більш ніж 60 різних порушень (ВООЗ, серія тех. докладів, № 944). Ймовірно не має такого класу хвороб, на показники яких не позначається зловживання етанолом.

У 2010 р. Всесвітня асамблея охорони здоров'я прийняла резолюцію, якою затвердила Глобальну стратегію скорочення шкідливого споживання алкоголю. Ця резолюція нагально рекомендує країнам посилити національні заходи щодо проблем громадської охорони здоров'я, що пов'язані зі споживанням алкогольних напоїв. Тим самим Всесвітня Організація Охорони Здоров'я визнала, що ситуація щодо алкоголізації населення у світі наразі дуже напружена.

Погляди дослідників кінця XIX – початку XX ст. на проблему алкоголізму вивчала В. Стремєцька [1]. М. Лук'янченко у спеціальній науковій публікації розглянула історико-педагогічний дискурс антиалкогольної пропаганди як складової формування здорового способу життя на початку XX ст. [2]. Групи ризику щодо вживання алкоголю досліджували Марк С. Гольд, Марк Д. Аронсон [3]. Кримінально-правові засоби боротьби з алкоголізмом вивчав С. Яценко [4].

Мета статті – здійснити аналіз стану реалізації Глобальної стратегії скорочення шкідливого алкоголю в Україні. Використано такі методи наукового дослідження: інформаційно-аналітичний, статистичний, порівняльний.

Проблема алкоголізації населення залишається однією з найгостріших проблем українського суспільства.

Алкоголь – другий після трудової міграції фактор катастрофічного спаду кількості населення України. Він є причиною зменшеної в Україні тривалості життя

в порівнянні з більшістю країн Європейського регіону. Індикатором стану алкогольної проблеми в країні є рівень поширеності на розлади психіки та поведінки внаслідок вживання алкоголю. В останні 5 років її рівень дещо знизився, тим не менш він залишається високим: тільки у 2011 р. на обліку у медичних закладах із діагнозом розладу психіки та поведінки внаслідок уживання алкоголю перебувало майже 600,0 тис. осіб. Рівень смертності від прямо пов'язаних із алкоголем причин хоча за останні 7 років має стійку тенденцію до зменшення, тим не менш його частка серед загальної смертності населення залишається ще й нині майже 2%: 2005 р. вона становила 3,3%, а в 2011 р. – 1,7%. За оцінкою ВООЗ, в Україні споживання алкоголю спричиняє 12% тягаря хвороб.

Проте алкоголь є невід'ємною частиною нашого культурного та економічного життя. Культурні традиції українського суспільства міцно пов'язані з ним, бо він посідає майже головне місце в усіх емоційно значущих для людини подіях.

За даними результатів дослідження компанії R&B Group (2094 респондента), проведеного у березні 2011 р., специфіка споживання алкоголю в Україні полягає в тому, що більше третини покупців алкогольних напоїв припадає на горілку. Її купляють звичайно кожні 2,0 – 2,5 тижні порівняно з 3-ма разами у 2 місяця вина та не частіше 1 разу на місяць коньяку. Найбільше витрачають на міцні алкогольні напої та пиво закордонних марок (звичайно трохи більше 400,0 грн на місяць), а витрати на придбання вітчизняних алкогольних напоїв досягають 280 – 295 грн на місяць [5].

Не може не викликати занепокоєння той факт, що витрати на придбання спиртного серед нашого населення наразі ймовірно належать до пріоритетних. Загалом на сигарети та спиртне населення витрачає більше, ніж на хліб і молоко. За даними президента Українського аналітичного центру О. Охріменка, за перше півріччя 2012 р. українці купили в роздрібній мережі продуктів харчування на 76 млрд грн, зокрема витрати на купівлю молока склали 3,5 млрд грн, хлібобулочних виробів – 1,8 млрд грн, кондитерських виробів – 3,3 млрд грн. Тоді як витрати на покупку алкогольних напоїв та тютюнових виробів дорівнювали майже 12 млрд грн та 12,4 млрд грн, відповідно, а на покупку безалкогольних напоїв, чаю, кави, мінеральної води і соків всього було витрачено 7 млрд грн [6].

Україна належить до переліку країн, у яких ринок алкогольної продукції значно перевищує 1 млрд дол. на рік.

На алкогольний ринок України впливають такі фактори:

– сезонність виробництва продукції: в осінньо-зимовий період попит на алкогольні напої підвищується на 10 – 15%, що змушує виробників збільшувати у ці періоди обсяги виробництва. Пік попиту на лікєро-горілочні вироби припадає на новорічні свята, коли обсяг продажу продукції за тиждень сягає місячного обсягу продажу у несезон;

– стабілізація за останні 10 років обсягу внутрішнього ринку горілочних виробів на рівні 30 – 35 млн дол. у фізичному вимірі змушує легальних виробників нарощувати обсяги виробництва переважно за умови перерозподілу споживачських переваг на користь тієї чи іншої торгівельної марки, внаслідок чого гостро стоїть питання детінізації ринку лікєро-горілочних виробів. Як вважає начальник податкової міліції України А. Головач, ліквідація тіньового ринку зможе поповнити резерв надходжень до державного бюджету щонайменше у 4 млрд грн. За повідомленням прес-служби ДПС України, лише протягом лютого 2012 р. працівники податкової міліції виявили 126 порушень законодавства, з незаконного

обігу було вилучено 1 160 000 пляшок лікєро-горілочаних виробів. У 2011 р. працівники податкової міліції вилучили з незаконного обігу товарно-матеріальних цінностей на суму 957,5 млн грн, зокрема понад 20 млн пляшок лікєро-горілочаних напоїв на суму 181,3 млн грн.

За даними Глобальної доповіді ВООЗ про стан в області алкоголю та здоров'я (лютий 2011 р.), якщо середній світовий показник споживання алкогольних напоїв дорівнює 6,1 л на 1 особу на рік, то Україна за цим показником опинилася серед країн із найбільшим рівням споживання: становить 15,6 л на 1 особу. Тобто країна зайняла 5-е місце серед 189 країн світу, для яких ВООЗ вирахував цей показник, поступаючись тільки Молдові (18,22 л), Чехії (16,45 л), Угорщині (16,27 л) та РФ (15,76 л). Доцільно враховувати той факт, що в Молдові та Угорщині високий рівень споживання алкоголю досягнуто переважно за рахунок сухого вина, а в Чехії – пива (8,51 л). Тоді як в Україні, так і в РФ населення віддає перевагу міцним алкогольним напоям (Україна – 5,21л, РФ – 6,88 л), а пиво та вино відіграють значно меншу роль: 2,69 л і 3,65 л та 0,5 л і 0,1 л відповідно. Однак МОЗ України не погоджується з такою оцінкою рівня споживання алкоголю в Україні та вважає (головний нарколог МОЗ України А. Вієвський), що Україна належить до країн із середньо-високим рівнем споживання алкоголю, що відповідає приблизно 12 л спиртного в рік.

Акцент на споживання міцних алкогольних напоїв названо північним типом споживання алкоголю. Західний тип споживання алкоголю – це, коли перевагу віддають споживанню слабоалкогольним напоям.

Глобальна стратегія із скорочення шкідливого впливу споживання алкоголю ВООЗ рекомендує в основу національної політики щодо боротьби з алкоголізацією населення покласти такі заходи та дії, що повинні взаємно доповнювати та підтримувати один одного: дії по боротьбі з управлінням транспортними засобами у стані алкогольного сп'яніння; цінова політика стосовно алкоголю; регулювання (подаліше обмеження аж до повної заборони) маркетингу алкогольних напоїв; заходи по обмеженню доступності для населення алкоголю (скорочення кількості торговельних магазинів з продажу алкогольних виробів, введення більш суворих вікових обмежень для осіб, яким законодавство дозволяє купляти спиртне тощо); відповідні заходи охорони здоров'я (скрінінг, короткотермінові втручання для зміни небезпечної моделі споживання алкогольних напоїв, яку ВООЗ визначає в обсязі від 60,0 г і більше чистого алкоголю на день, та лікування порушень, пов'язаних з споживанням алкоголю); підвищення поінформованості широких верств населення щодо впливу споживання тощо [7].

ВООЗ у своєму документі “Основи політики досягнення здоров'я для всіх у XXI столітті” поставила завдання до 2015 р. значно зменшити несприятливий вплив алкоголю на здоров'я шляхом зменшення його споживання до 6,0 л на рік та невживання його особами до 15 років. Доведено, що зниження рівня вживання спиртного на 10% призводить до зниження пов'язаної з алкоголем смертності серед чоловіків майже на 20%, а також до зниження на 5% показника нещасних випадків із летальним наслідком, самовбивств та вбивств серед населення загалом.

Державна політика України щодо протидії алкоголізації населення України регулюється цілою низкою законів, серед яких потрібно виділити Закони України “Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів”, “Про рекламу”, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

обмеження споживання і продажу пива та слабоалкогольних напоїв”, “Про внесення змін до деяких законів України з питань акцизного збору”, “Основи законодавства України про охорону здоров’я” тощо. Вони вирішують такі питання політики контролю над алкоголем: основи державної політики України щодо споживання алкогольних напоїв, регулювання виробництва алкогольних напоїв, контроль за якістю алкогольних напоїв, питання імпорту, експорту та оптово-роздрібною торгівлі ними, заходи щодо обмеження шкідливого впливу споживання алкогольних напоїв, особливості реклами алкогольних напоїв в Україні, основні напрямки інформування широких кіл населення про шкідливість алкоголю, відповідальність за порушення норм щодо виробництва і торгівлі алкогольними напоями тощо. Проте залишаються не врегульованими багато питань щодо політики з протидії алкоголізації населення.

Резолюція 58-ї сесії Всесвітньої асамблеї охорони здоров’я (травень, 2005 р.) ВНА 58.26 “Проблеми громадського здоров’я, що викликані шкідливим споживанням алкоголю” закликала всі країни розробити та провести оцінку програм із скорочення негативних наслідків шкідливого споживання алкоголю. Тим не менше до сьогодні Україна вирішує проблему алкоголізації населення не програмним методом. Наразі розроблений проект “Концепції державної політики щодо попередження шкідливих наслідків зловживання алкоголем на період 2012 – 2020 рр.” (реєстраційний № 7372 від 26.04.2012 р., автори проекту – народні депутати України С. Шевчук, Т. Бахтеєва, В. Карпук). На жаль, в ньому окремі важливі питання цієї проблеми вирішуються не зовсім вдало. Так, сумнівним є запропоноване програмно-цільове вирішення алкогольної проблеми шляхом: “на загальнодержавному рівні реалізація мети та завдань цієї Концепції забезпечується шляхом розроблення відомчих програм у сферах регулювання виробництва та обігу алкогольної продукції”. Тобто на центральному рівні практично пропонується замість широкого міжсекторального підходу запровадити фактично моносекторальний підхід. Тоді як на регіональному рівні пропонується трохи інший підхід: „На регіональному рівні потрібно розробити і реалізувати обласні (міські, районні) програми (проекти) з врахуванням специфіки та традицій різних груп населення”. Внаслідок цього не зовсім зрозуміло як при відсутності загальнодержавної програми розробляти, наприклад, відповідні регіональні програми. Значним недоліком проекту Концепції є невизначений фінансовий механізм фінансування її заходів. У пояснювальній записці до проекту Постанови “Концепція державної політики щодо попередження шкідливих наслідків зловживання алкоголем на період 2012 – 2020 рр.” у розділі 5: Фінансово-економічне обґрунтування стверджується, що “...прийняття даного проекту Закону та його реалізація не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України”. І це при тому, що в тексті проекту Концепції одночасно стверджується, що “Медичні заходи повинні отримувати фінансування в обсягах, що відповідають масштабам реальних алкогольних проблем”.

Заходи щодо зменшення доступності для населення алкоголю належать до ефективних стратегій зменшення шкоди, пов’язаної із споживанням алкоголю.

У чинному законодавстві, на жаль, заходи щодо обмеження доступу покупців до алкогольних напоїв фактично зведено лише до встановлення вікового цензу для покупців (від 18 років і старше) та деяких обмежень щодо місць і правил продажу алкогольних виробів. Тоді як такі важливі дії щодо обмеження доступу до спиртного, як, заважає ВООЗ, насамперед обмеження часу та днів його продажу, дії стосовно обмеження чи стримування кількості торгових точок із продажу

алкогольних виробів, підвищення вимог для отримання ліцензії з продажу спиртного тощо не отримало свого відображення. Крім того воно також не враховує досвід розвинених країн щодо “європеїзування” торгових точок, що реалізують алкогольні напої: наявність окремих (спеціальних) відділів з окремими входами тощо.

Доступність горілки в Україні в порівнянні з країнами ЄС є значно вищою, ніж алкогольних напоїв із меншим вмістом алкоголю. Наприклад, один градус алкоголю в пиві коштує споживачеві в 1,75 рази дорожче, ніж у горілці. Середнє співвідношення цін за пляшку горілки та пива у ЄС становить 9,7 до 1,0. В Україні це співвідношення – приблизно 5 до 1, що суттєво впливає на вибір споживання міцних спиртних напоїв.

Дуже суттєвим фактором у скороченні шкідливого споживання алкоголю є послаблення впливу маркетингу алкогольних виробів. Чинне законодавство України ще й досі не повністю перекриває шляхи рекламування спиртного: воно заборонено засобами внутрішньої та зовнішньої реклами, на зовнішніх та внутрішніх поверхнях транспортних засобів загального користування та метрополітену, з 6 год. ранку до 23 год. по телебаченню та радіо, на перших і останніх сторінках газет, на обкладинках журналів та інших видань, в усіх виданнях для дітей та юнацтва, на сторінках для дітей та юнацтва усіх друкованих видань. Проте для алкогольної реклами все ще залишаються досить потужні засоби як Інтернет, підкастинг (автоматизована розсилка рекламних повідомлень через веб-сайти), мобільні телефони, з деякими обмеженнями телебачення та радіо тощо. Така існуюча практика рекламування спиртного не сприяє вирішенню проблеми алкоголізації населення. Потрібно також враховувати й той факт, що в Україні практично основна увага досі приділяється заходам щодо обмеження аж до повної заборони у ЗМІ рекламування алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Це дуже важливо, однак не може вирішити проблеми, щоб останні більшою мірою сприяли формуванню здорового способу життя, ніж перешкоджали. Так, у повсякденних матеріалах ЗМІ наприклад, алкогольна тематика нині займає ледь не домінуючу позицію. Наше суспільство ще не усвідомило необхідність прийняття заходів щодо обмеження показу нездорового способу життя на телебаченні та в кіно.

Ефективним механізмом зменшення попиту населення на алкогольні напої ВООЗ вважає підвищення обізнаності населення щодо шкідливих наслідків зловживання алкоголем. Для цього необхідно впровадити систему оперативного інформування широких верств населення щодо моделей небезпечного споживання етанолу, насамперед через електронні та друковані ЗМІ, ширше використовувати соціальну рекламну інформацію щодо шкоди надмірного споживання спиртного та переваг тверезого способу життя тощо. В цьому аспекті Україна значно поступається розвиненим країнам. Так, у нас ще й досі не запроваджено інформування споживачів слабоалкогольних напоїв щодо вмісту алкоголю в продукції як в 100 мл, так і в обсязі споживачької упаковки. Чинне законодавство не передбачає обов'язкову вимогу щодо нанесення на споживчу упаковку слабоалкогольних напоїв контрастного попереджувального напису про шкоду надмірного споживання алкоголю для здоров'я, як це прийнято в країнах ЄС (не менше 10% площі) тощо.

Соціальна реклама на сучасному етапі визначається як ефективний освітній засіб, який дає змогу досягти й мотивувати велику аудиторію. Вона є однією із найзручніших форм поширення суспільно важливої інформації. Тому не даремно соціальну рекламу у світі широко використовують як інструмент зміни ставлення

суспільства до певної проблеми. Однак можливість використання соціальної реклами для утвердження здорового способу життя та боротьби зі шкідливими для здоров'я звичками внаслідок недосконалості Законів “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про інформацію”, “Про рекламу” та інші законодавчі акти вкрай обмежені. Безкоштовний принцип соціальної реклами на сьогодні в нашій державі є фактично несправедливим, бо він розповсюджується тільки на ЗМІ, діяльність яких повністю або частково фінансується з державного або місцевих бюджетів. Тобто на комерційні (приватні) ЗМІ, які становлять більше 95% від загальної кількості, не поширюється. Тому регламентовані у Законі України “Про рекламу” (ст. 12) квоти на соціальну рекламу по телебаченню, радіо і в пресі обсягом не менше 5% ефірного часу та друкованої площі, відведених для реклами, їх не стосується. Таким чином, вони не надають рекламні послуги безкоштовно. Однак це аж ніяк не заважає їм широко надавати теле- та радіоефір для пропаганди шкідливих для здоров'я звичок, насамперед, вживання алкогольних напоїв. Водночас у нас ще й досі не розроблений механізм реалізації безкоштовної соціальної реклами. Це своєю чергою дозволяє ЗМІ, діяльність яких повністю або частково фінансується з державного або місцевих бюджетів, відмовитися від неї під будь-яким приводом, як, наприклад, що вже надали соціальну рекламу іншим державним організаціям. Для вирішення вказаних проблем соціальної реклами доцільно, на нашу думку, внести відповідні зміни до декількох законів України, зокрема “Про рекламу”, “Про телебачення і радіомовлення” тощо. Тільки в такому разі соціальна реклама зможе набути справді масового спрямування.

До найбільш ефективних засобів скорочення проблем, що пов'язані з алкоголем, ВООЗ вважає прийняття заходів проти управління транспортними засобами у стані сп'яніння. В останні роки в Україні до чинного законодавства були внесені суттєві зміни щодо посилення відповідальності за водіння у нетверезому стані: були підвищені розміри штрафів, а також введені додаткові норми покарання, такі як громадські роботи (від 40 до 50 год.) та адміністративний арешт (на термін від 7 до 10 діб) тощо. Запровадження норми, згідно з якою п'яним можна вважати водія, у якого вміст алкоголю в крові перевищує 0,2 проміле, дозволило Україні за цим показником зрівнятися з такими країнами як Польща та КНР та випередити Бельгію, Нідерланди, Велику Британію, Туреччину тощо, в яких останній дещо більший. Проте ми значно їм поступаємося у розмірі штрафів за перевищення цієї норми.

Стосовно цінової політики держави щодо алкоголю, то останнім часом спостерігаються певні позитивні зміни. З грудня 2010 р. вона стала регулюватися Податковим кодексом України, в якому передбачено спеціальний розділ VI. Акцизний податок. Останніми роками систематично відбувається підвищення акцизів на спирт та лікєро-горілчані вироби приблизно у розмірі рівня інфляції. В 2011 р. ціна на горілчані вироби піднялася на 6,9%, тобто практично дорівнювала рівню інфляції минулого року. В Україні віднедавна запроваджена практика регламентації мінімальної ціни на горілку. Як вважають експерти, такі кроки дають змогу зменшити тіньовий сектор “неврахованого” або “необлікованого” алкоголю (частка нелегальної горілки в Україні, як вважають самі виробники алкогольних напоїв, складає більше 30%) та збільшити надходження до держбюджету від акцизу на алкогольні вироби.

У 2011 р. мінімальна роздрібна ціна за пляшку (0,5 л) горілки з врахуванням підвищення цін на спирти, склотару, енергоносії тощо піднялася з 17,96 до 26,1 грн,

тобто це призвело до подорожання легальної горілки. Ціна, як відомо, для більшості наших не дуже заможніх співвітчизників є одним із найважливіших факторів при покупці алкогольних напоїв. Вона й сприяє тому, що покупці звертаються до більш дешевої нелегальної продукції та самогону. Зростання перебуває у прямій залежності як від його собівартості, так і різниці з мінімальною роздрібною ціною за пляшку горілки: з існуючої вартості 1 кг цукру, вартість 1 л самогону, як вважають фахівці, становить приблизно 10 – 12 грн.

Безумовно заважає країні прийняти більш ефективні заходи щодо обмеження доступу населення до спиртного побоювання зменшення надходжень від акцизу на алкоголь, розмір якого наразі досить значний, що дещо може негативно вплинути на економічні показники країни: якщо у 2002 р., наприклад, надходження від алкогольних акцизів до державного бюджету дорівнювало трохи більше 1,4 млрд грн, то у 2010 р. та 2011 р. більше 7,6 млрд грн і майже 6,9 млрд грн, відповідно.

### **Висновки**

Алкоголь є невід'ємною частиною нашого культурного та економічного життя. Шкідливе споживання алкоголю має серйозні наслідки для здоров'я населення України. Глобальна стратегія із скорочення шкідливого впливу споживання алкоголю ВООЗ наразі в Україні втілена лише частково і потребує з боку держави розробки та запровадження відповідних адекватних засобів протидії алкоголізації населення.

Перспективи подальших досліджень у зазначеному напрямку полягають у систематичному вивченні і оцінці стану алкоголізації населення України та його тенденції в порівнянні з країнами ЄС та Європейським регіоном, відповідності чинних нормативно-правових матеріалів з алкогольної проблеми принципам та заходам Глобальної стратегії по скороченню шкідливого впливу споживання алкоголю ВООЗ.

### **Література**

1. Стремецька В. О. Теоретичні аспекти боротьби з алкоголізмом у кінці XIX – на початку XX ст. [Електронний ресурс] / В. О. Стремецька. — Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/history/2008/83-70-5.pdf>.
2. Лук'яненко М. І. Антиалкогольна пропаганда як складова формування здорового способу життя на початку XX ст.: історико-педагогічний дискурс [Електронний ресурс] / М. І. Лук'яненко. — Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/fsoc\\_gum/fppmb/texts/2010\\_9/10lmiapa.pdf&ei=JlrYUliSCMnEtQaFvoDwDg&usg=AFQjCNFtHPPIjYjxXMxmzL02VRRQArfQ](http://www.nbuv.gov.ua/portal/fsoc_gum/fppmb/texts/2010_9/10lmiapa.pdf&ei=JlrYUliSCMnEtQaFvoDwDg&usg=AFQjCNFtHPPIjYjxXMxmzL02VRRQArfQ).
3. Гольд М. С. Коли вживання алкоголю стає проблемою? [Електронний ресурс] / М. С. Гольд, М. Д. Аронсон. — Режим доступу : <http://mediclab.com.ua/index.php?newsid=15782>.
4. Яценко С. С. Кримінально-правові засоби боротьби з алкоголізмом та наркоманією: порівняльно-правовий підхід [Електронний ресурс] / С. С. Яценко. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/fsoc\\_gum/fpravo/2010\\_2/fyacenکو.pdf&ei=51fYUFbLybIGoZCBiAc&usg=AFQjCNFws5wZjx9v7\\_xeqsn-1Sm7vB6PCw](http://www.nbuv.gov.ua/portal/fsoc_gum/fpravo/2010_2/fyacenکو.pdf&ei=51fYUFbLybIGoZCBiAc&usg=AFQjCNFws5wZjx9v7_xeqsn-1Sm7vB6PCw).
5. Обзор алкогольного рынка Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rb.com.ua/rus/marketing/tendency/7596>.

6. На сигарети і горілку українці витрачають більше, ніж на хліб і молоко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://vkurse.ua/ua/events/na-sigarety-i-vodku-ukraincy-tratyat-bolshe.html>.

7. Глобальная стратегия сокращения вредного употребления алкоголя [Текст]. — [Б. г.] : ВОЗ, 2010.— 40 с.

**S. Lynnyk**

#### **IMPLEMENTATION IN UKRAINE OF GLOBAL STRATEGY OF WHO “TO REDUCE THE HARMFUL USE OF ALCOHOL”**

**The current status of implementation in Ukraine the WHO strategy “To reduce the harmful use of alcohol” is considered. Legal acts of Ukraine, aimed at addressing the challenges identified in the mentioned WHO strategy are given. The references for the further implementation in Ukraine the WHO strategy are determined.**

**Key words: health, alcohol, strategy, WHO, state, law.**

УДК 351.9

О. Федорчак

## ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ НА ОСНОВІ ЗБАЛАНСОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ

**Розглянуто проблеми оцінювання державного управління. Проведено огляд наукових джерел стосовно оцінювання системи державного управління. Запропоновано застосування збалансованої системи показників для оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій.**

**Ключові слова:** оцінювання, обласні державні адміністрації, збалансована система показників.

Оцінка ефективності державного управління представляє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у тому, що на практиці важко оцінити діяльність органів державної влади; чітко окреслити, які саме чинники мають безпосередній вплив на цю категорію; у державному секторі відсутній єдиний показник результату, яким є для комерційних структур прибуток; досить складно безпосередньо виміряти й охарактеризувати результат діяльності; неможливо прослідкувати однозначну залежність між конкретними затратами, результатами та наслідками цієї діяльності; існує суттєвий часовий лаг між затратами та результатами роботи установ державного управління. Окрім того, проблемними моментами є недостатньо розвинений запит на оцінювання органів державної влади; підміна терміну “оцінювання” термінами “контроль”, “моніторинг”, “аудит”; острах у державних службовців критики, покарання, звільнення, якщо діяльність буде оцінюватися; недостатні навички у сфері оцінювання.

Спроби запровадити ті чи інші критерії, показники, моделі оцінювання системи державного управління спричиняють низку проблем, що стосуються складностей застосування, вимірювання, необґрунтованого спрощення моделей. Окрім того, методи та моделі оцінювання відрізняються між собою отриманими результатами, що часто призводить до виникнення управлінських помилок. Внаслідок цього, на сьогодні серед науковців відсутня єдина думка щодо методології оцінювання системи державного управління. Часто навіть висловлюється гіпотеза про неможливість її оцінки.

Аналіз наукової фахової літератури засвідчує, що значний внесок у дослідження питань оцінювання системи державного управління зробили такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як: І. Артим, Г. Атаманчук, Р. Білик, К. Вайс, Е. Ведунг, А. Гошко, О. Гриценко, В. Данн, В. Дзюндзюк, Р. Зоді, Р. Каплан, О. Кілієвич, О. Кулинич, Р. Лайкерг, М. Лендел, М. Лесечко, Л. Лисакова, Н. Нижник, В. Новосад, Д. Нортон, О. Оболенський, Г. Одинцова, Л. Пал, Л. Приходченко, Т. Проценко, Г. Райт, Р. Рудніцька, В. Тертичка, А. Чемерис, О. Чемерис, В. Шульга, І. Юхтман.

Однак, не дивлячись на значну кількість наукових напрацювань, складність досліджень проблем оцінювання державного сектору обумовлюється як недостатністю розробки понять та категорій з теорії оцінювання, так і труднощами

практичного застосування запропонованих методик оцінювання. Окрім того, науково та практично недостатньо розробленими залишаються питання оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій (далі – ОДА).

Метою статті є огляд підходів щодо оцінювання системи державного управління та обґрунтування доцільності застосування збалансованої системи показників для оцінки діяльності ОДА.

На сьогодні розроблено декілька методик оцінювання роботи органів державного управління, огляд яких наведено нижче.

Цікавим з цього приводу є дослідження науковців Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі – ЛРІДУ НАДУ). Автори запропонували системний підхід до оцінювання роботи районних державних адміністрацій (далі – РДА). У дослідженні оцінено діяльність РДА на основі факторно-критеріальної та ресурсної моделей, а також моделі стейкхолдерів.

Зміст факторно-критеріальної моделі полягає у обґрунтуванні основних чинників, які впливають на ефективність роботи РДА, зокрема досліджено:

– внутрішньо-організаційні чинники: організаційна структура; контроль за діяльністю РДА; формування цілей у контексті стратегічного управління;

– проміжні чинники: управління персоналом; процедура прийняття рішень; організаційна культура; система мотивації;

– чинники зовнішнього впливу: політична культура; зв'язки з громадськістю; взаємодія з органами місцевого самоврядування.

Для оцінки чинників було запропоновано 38 критеріїв, яким було присвоєно вагові коефіцієнти. Визначивши ефективність кожного із перелічених чинників, було оцінено загальний показник ефективності роботи РДА, що дало змогу виявити проблемні зони управління.

У зазначеному дослідженні також запропоновано використання моделі стейкхолдерів, сутність якої полягала в оцінюванні роботи РДА певними соціальними групами населення (пенсіонерами, безробітними, найманими працівниками, підприємцями). Результати оцінок у межах різних соціальних груп характеризувались високою варіативністю. Загальний показник ефективності був визначений з врахуванням чисельності даних соціальних груп у загальній структурі населення регіону.

Дослідники також запропонували використання ресурсної моделі для оцінювання економічної ефективності роботи РДА. Суть моделі зводилася до встановлення зв'язку між використанням у регіоні певних ресурсів та надходженнями до державного бюджету. У підсумку було визначено інтегральний показник ефективності роботи РДА з врахуванням вагових коефіцієнтів описаних вище моделей [1].

На нашу думку, ресурсна модель оцінювання є надто громіздкою для практичного використання, модель стейкхолдерів – надто спрощеною. Оптимальною для оцінювання є факторно-критеріальна модель.

Заслужують на увагу дослідження Г. Атаманчука, який розглядає ефективність державного управління з економічної та соціальної позиції. Соціальну ефективність автор вбачає у трьох поняттях: загальна, спеціальна та конкретна соціальна ефективність державного управління. Відповідно до названих категорій, дослідник виділяє і характеризує п'ять критеріїв оцінки соціальної ефективності державного управління: 1) цілеорієнтованість – ступінь відповідності дій

управлінських систем їх цілям; 2) затрати часу на внутрішню управлінську діяльність; 3) стиль функціонування – практика управлінської поведінки конкретних посадових осіб); 4) громіздкість та ускладненість організаційної структури державного суб'єкта; 5) сукупні витрати на утримання і забезпечення державно-управлінських систем – співвідношення між вартістю управління і соціальними результатами [2].

Усі перелічені критерії характеризують ефективність функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами. Керуючись запропонованими критеріями доволі важко оцінити діяльність органів влади.

Підхід Р. Білика до оцінки ефективності діяльності РДА базується на правових засадах відповідальності РДА перед державою та її громадянами за результати своєї діяльності. Автор пропонує як один із основних критеріїв ефективності діяльності районної державної адміністрації дотримання правової бази [3]. Проте, на нашу думку, застосування лише одного критерію не дає змоги отримати достовірні результати.

Е. Ведунг пропонує досить розширену класифікацію моделей оцінювання. Він виокремлює три групи моделей: 1) змістовні моделі (оцінювання досягнення цілі, оцінювання сторонніх ефектів, оцінювання без огляду на цілі, комплексне оцінювання та оцінювання, орієнтоване на клієнта, а також оцінювання, орієнтоване на зацікавлені сторони); 2) економічні моделі (модель продуктивності, модель ефективності); 3) професійні моделі (перегляд колегами, самооцінювання) [4]. На нашу думку, у групі змістовних моделей доцільно виокремити моделі, зорієнтовані на досягнення цілей та моделі, зорієнтовані на користувачів, а також розширити зміст професійних моделей оцінювання.

У практиці оцінювання доволі поширеною є концепція “внесок-продукт”, яка передбачає оцінювання економічності, ефективності та результативності, і має неформальну назву концепція “3 E”. Економічність передбачає мінімізацію вартості ресурсів; ефективність – співвідношення між продуктами та ресурсами, використаними на їх створення; результативність – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті.

Важливим дослідженням в плані розробки методики оцінювання є монографія А. Гошко. Автор розробив механізм оцінки діяльності місцевих органів самоврядування на основі факторно-критеріальної моделі. Основою моделі він вважав індекс людського розвитку, який залежить від трьох чинників: індексу тривалості життя; індексу рівня освіти; індексу реального ВВП на одного громадянина. Рівень здоров'я населення визначався дією таких чинників: медичне обслуговування, безпека життя, екологічна ситуація, громадський транспорт. Рівень освіти – якістю дошкільного та шкільного виховання, забезпеченням навчального процесу. Рівень матеріального добробуту – умовами проживання в будинку, потребами малозабезпечених верств населення, торгівельним обслуговуванням тощо.

Ступінь задоволеності зазначених потреб визначався населенням регіону. Основою розрахунків були два показники: вагомість та значимість чинників, добуток яких становив оціночний показник. У підсумку визначався інтегрований показник рівня життя населення як сума оціночних показників поділена на їх кількість, який і вказував на рівень задоволеності потреб населення та ефективність роботи органів місцевого самоврядування.

Така методика, на думку дослідника, має певні недоліки – під час розрахунків

до уваги бралися усереднені показники, отримані під час опитування більшості громадян, проте певна кількість населення дотримувалась цілком протилежної думки. Тому всі параметри такої моделі є динамічними і безперервно удосконалюються [5].

В. Данн пропонує такі критерії оцінювання: 1) результативність, що демонструє, чи має певний варіант вирішення проблеми своїм результатом ціннісний наслідок дії; 2) ефективність – кількість зусиль, необхідних для забезпечення певного рівня результативності; 3) адекватність – міру, до якої будь-який рівень результативності задовольняє потреби; 4) справедливість – розподіл результатів і зусиль між різними групами суспільства; 5) доцільність – ціна або вартість завдань, що лежать в основі цих завдань. Загалом, автор зауважує, що не існує стандартного критерію оцінювання [6].

Американський економіст Р. Зоді виділяє такі показники оцінки: показники затрат, робочого навантаження, продукту, продуктивності, результативності та користі, причому робить акцент, що останні два показники мають найвагоміше значення [7].

О. Кулинич запропонував комплексну оцінку організаторської роботи РДА, результати якої дають змогу визначити їх ефективність. Складність такої оцінки полягає у виявленні впливу 49 показників, що стосуються різноманітних сфер діяльності: надання послуг, торгівля, бюджет, будівництво, транспорт, зв'язок, соціальний захист, агропромисловий комплекс, виконавська дисципліна. Для вирішення цієї проблеми науковець застосував формулу комплексного коефіцієнта максимальних та мінімальних відхилень абсолютних величин показників роботи РДА. Автор визначив коефіцієнти вагомості відхилень по кожному показнику та комплексний коефіцієнт вагомості відхилень. Така методика була застосована для 10-ти РДА Хмельниччини, що дало змогу порівняти роботу в цих адміністраціях за таким критерієм: чим менший коефіцієнт, тим вищий рівень організаторської роботи, і, відповідно, місце цієї адміністрації в їх сукупності [8].

Але ця методика не позбавлена недоліків, а саме: дуже важко визначити перелік показників, які характеризують організаторську роботу РДА, адже сфера їх компетенцій досить широка. Вона охоплює усі галузі суспільно-політичного життя, тому перелік показників можна продовжувати до безкінечності і всі вони будуть мати вагомий вплив на діяльність РДА, хоча сама методика заслуговує довіри.

Згідно Р. Лайкертом, ефективність роботи організації визначають 3 групи чинників: 1) внутрішньо-організаційні змінні: оптимальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу; 2) проміжні змінні: організаційний клімат, ставлення до праці, навиків людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; 3) результативні змінні: ріст і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб [9].

На жаль, перелічені вище поняття, запропоновані Р. Лайкертом, в Україні не є чинниками підвищення ефективності державного управління, а є основними причинами незадоволеної роботи органів державного управління.

М. Лечечко та інші науковці ЛРІДУ НАДУ запропонували оцінювати систему державного управління на основі 8-ми чинників: політичний потенціал, загальна адміністративно-правова основа, система управління державними видатками, формування та координація політики, державний внутрішній фінансовий контроль,

зовнішній аудит, система державних закупівель, державна служба. Використовуючи метод експертних оцінок автори оцінили кожен із зазначених чинників. Загальну оцінку системи державного управління було обчислено як арифметичний корінь 8-степені від добутку значень кожного чинника [10].

Аналізуючи існуючі методики оцінки системи державного управління, не можна не згадати про методику рейтингової оцінки роботи РДА, розроблену Львівською обласною державною адміністрацією (далі – ЛОДА). Методикою охоплено 16 сфер діяльності РДА, які поділяються на 4 основні групи: 1) промисловість, сільське господарство, підприємництво, інвестиційна діяльність, капітальне будівництво, паливно-енергетичний комплекс; 2) фінанси, соціальний захист, житлово-комунальне господарство; 3) освіта, медицина, культура, спорт, туризм, молодіжна політика; 4) робота із зверненнями громадян, робота з документами, робота щодо захисту населення від непередбачених ситуацій. Загалом, методикою охоплено 100 показників за усіма переліченими сферами.

Оцінювання здійснюється в кілька етапів. Насамперед визначають основні показники оцінки, потім встановлюють рейтингові місця кожного показника, галузі, групи галузей. На останок визначають загальну оцінку РДА згідно з підсумками груп. За цього враховують вагові коефіцієнти, які для 1-ої групи становили 0,4; для 2-ої – 0,3; для 3-ої – 0,2; та для 4-ої – 0,1. Результати рейтингової оцінки подаються ОДА. П'ять РДА, які посіли останні місця, направляють пояснення та план заходів щодо подолання негативних моментів, які призвели до негативного стану в районі [11].

Зазначена методика має певні недоліки – застосування великої кількості показників для визначення рейтингу РДА є негативним моментом, оскільки важко звести всі показники в єдиний інтегральний показник, який би об'єктивно характеризував роботу РДА.

О. Оболенський розглядає підхід до оцінки органів державної влади із двох аспектів: оцінки досягнення цілей функціонування органу та оцінки ефективності діяльності органу. Оцінку ефективності, автор пропонує здійснювати на основі таких показників: 1) рівень та темпи зростання реального національного продукту на душу населення; 2) рівень освіченості серед дорослого населення; 3) рівень дитячої смертності; 4) ступінь використання ресурсів; 5) купівельна спроможність громадян; 6) рівень конкуренції; 8) адекватність і точність планування.

Автор визначає такі складові оцінки діяльності органів влади: 1) функціональний аналіз цілей і завдань; 2) аналіз цілей, процедур розробки та затвердження програми діяльності; 3) аналіз бюджету органу державного управління; 4) експертиза функціональної та організаційної структури відповідно до цілей функціонування; 5) аналіз інформаційного та кадрового забезпечення реалізації цілей; 6) дослідження основних показників надання послуг у визначеній кількості та якості [12].

Г. Одінцева та Г. Мостовий виділили спеціальні критерії оцінки системи державного управління, а саме: 1) коефіцієнт задоволення соціальних потреб, який визначається як відповідність цілей, поставлених перед органами влади до потреб суспільства; 2) коефіцієнт цілеспрямованості управлінської діяльності, який розраховують як співвідношення результату діяльності окремого органу виконавчої влади до поставлених цілей; 3) коефіцієнт соціальних витрат, що означає відповідність результату до витрат, які залучені для забезпечення досягнення результату [13].

Але, запропоновані моделі та критерії оцінки системи державного управління розроблені лише на теоретичному рівні і не мають практичного підґрунтя, тобто не застосовувались для оцінки органів державної влади.

Л. Приходченчко виокремлює такі складові оцінювання: 1) функціональне – дозволяє оцінювати роль органів влади у вирішенні соціально-економічних проблем; 2) діяльнісне – оцінює наслідки діяльності державного сектору; 3) витратне – оцінює витрачання матеріальних, фінансових, кадрових, інтелектуальних, інформаційних ресурсів для функціонування органів влади. Автор зазначає, що оцінка діяльності органів управління різними суб'єктами здійснюється з різних позицій. Громадянина цікавлять результати цієї діяльності, законодавця – досягнуті результати та характер витрачання коштів з бюджету, державного службовця – досягнення цілей, що поставлені перед органом, що й обумовлює диференційований підхід до оцінювання діяльності органів публічної влади [14]. Автор виокремлює різні види оцінювання, проте не подає чітких пропозицій щодо його проведення.

Т. Проценко визначає такі критерії оцінки ефективності діяльності РДА: 1) рівень організаційної роботи – виконання вимог нормативних актів; 2) економічні показники – працевлаштування, зростання обсягів виробництва, використання ресурсів, виконання плану надходжень до бюджетів; 3) процес економічної реформи – приватизація земельних ділянок та житла, стан закладів соціального і культурного побуту; 4) соціальна сфера – виплата заробітної плати, пенсій, соціальної допомоги одиноким, малозабезпеченим громадянам, багатодітним матерям, дітям-інвалідам, робота лікувальних, освітніх, дошкільних закладів, заходи з благоустрою населених пунктів; 5) суспільно-політична ситуація (криміногенна ситуація, охорона громадського порядку, діяльність громадських, політичних і релігійних організацій [15].

Недоліком цього підходу є те, що окремо перелічені критерії не пов'язані між собою і між ними важко знайти певний взаємозв'язок, тим більше порівнювати їх із аналогічними показниками іншого регіону.

Г. Райт запропонував 12 складових системи менеджменту, згідно з якими можливо проводити оцінку роботи органів державної влади, зокрема: політична культура, стратегічне планування, близькість до громади, організаційна культура, організаційна структура, управління персоналом, система контролю, фінансове управління, інформаційні технології, система регулювання, розвиток системи управління, орієнтація на послуги [16]. Проте науковець не розробив жодної методики оцінки цих показників.

У науковій праці В. Тертички пропонується загальна методика оцінювання, що містить такі обов'язкові процедури, як: 1) дослідження навколишнього середовища; 2) визначення цілей оцінювання; 3) вивчення предмету оцінювання; 4) планування оцінювання; 5) визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні; 6) розробка критеріїв; 7) збирання даних; 8) проектування оцінювання; 9) експериментальні підходи оцінювання; 10) побудова схеми аналізу; 11) аналіз та інтерпретація даних; 12) оприлюднення результатів та рекомендацій [17].

В. Шульга, на основі досвіду іноземної практики оцінювання, пропонує критерієм діяльності обстежуваних організацій розглядати результативність. Автор також розглядає етичні питання проведення оцінювання [18].

І. Юхман і С. Шишор запропонували системно-ресурсну модель оцінювання, яка передбачає оптимізацію використання ресурсів. Автори моделі вважають, що метою діяльності організації є експлуатація навколишнього середовища для

придбання рідкісних і цінних ресурсів для підтримки свого функціонування. Недоліками такої моделі є те, що цілями організації є придбання ресурсів; модель є дуже обмеженою, оскільки враховує лише інтереси керівників організації [19].

Цікавим для дослідження проблеми є досвід Великобританії щодо оцінювання системи державного управління. Для оцінювання використовують показник надання послуг, що охоплює 6 параметрів: якість та кількість послуг, продуктивність, організаційна дієвість, раціональне використання засобів та задоволення споживачів.

Свого часу В. Ющенко планував затвердити критерії оцінки діяльності керівників місцевих державних адміністрацій, щоб керуватись ними під час прийняття кадрових рішень. Зокрема, серед критеріїв виокремлювались: темпи зростання реальних доходів населення, рівень народжуваності і смертності, динаміка міграції населення, рівень виробництва, обсяги інвестицій. Проте задекларовані критерії так і не отримали нормативно-правового закріплення.

Отже, серед науковців немає однастайності щодо моделей оцінки системи державного управління. Більшість розглянутих моделей часто є концептуальними, без методичного забезпечення, описовими та фрагментарними і не дають інтегральної оцінки роботи органів влади. Вони відображають окремі аспекти їх роботи та не дають змоги відтворити системне бачення їх діяльності.

Із метою оцінювання системи державного управління пропонуємо використовувати збалансовану систему показників – метод, запозичений із зарубіжної практики оцінювання.

У міжнародній практиці вироблено спеціальну аналітичну методику оцінки діяльності організацій, що отримала назву “Збалансована система показників” (Balanced Score Card, далі – BSC), яка набула масового поширення як у бізнесових структурах, так і окремі її елементи перенесені до державного сектору. Упродовж тривалих обговорень та дискусій було вироблено основу моделі, яка ґрунтувалася на чотирьох основних складових: фінанси, маркетинг, внутрішні бізнес-процеси, навчання та зростання. Таким чином, система отримала назву збалансованої, оскільки до її побудови було застосовано комплексний підхід до оцінки як матеріальних, так і нематеріальних активів.

На думку її розробників, Р. Каплана та Д. Нортон, сутність BSC коротко формулюється двома основними положеннями: 1) одних фінансових показників недостатньо для того, щоб повністю і усебічно (збалансовано) описати стан організації, їх треба доповнити іншими показниками; 2) ця система показників може бути використана не просто як комплексний індикатор стану організації, а як система управління, яка забезпечує зв'язок між стратегічними цілями та операційною діяльністю [20].

Перевага використання BSC полягає в тому, що організація, що впровадила цю систему, отримує в результаті “систему координат” дій відповідно до стратегії на будь-яких рівнях управління. Збалансована система показників надає більш широкий простір, ніж технології, засновані на оцінці вигід – витрат чи економічного прибутку, і допускає, що єдиною зацікавленою стороною є споживач. Вона більш широко оцінює діяльність і містить посилення на більше коло зацікавлених сторін і, водночас, має низку критеріїв, які практично можна виміряти. Оцінка діяльності здійснюється через так звані ключові показники ефективності (Key Performance Indicator, далі – KPI). KPI є вимірниками як досяжності цілей, а також характеристиками ефективності роботи кожного окремого підрозділу чи працівника.

У цьому контексті BSC є інструментом не лише стратегічного управління, але і оцінювання діяльності.

Доцільно зазначити, що збалансована система показників зі своїми чотирма перспективами концентрує увагу на фінансових складових, клієнтах, (споживачах), внутрішніх процесах у поєднанні з інноваціями, а також навчанням персоналу. Вона об'єднує результати, які можна легко оцінити і надає додаткові можливості для оцінювання діяльності. Зазвичай використовуються 4 базових перспективи (групи показників), список яких можна доповнити відповідно до специфіки організації. Цими перспективами є: фінанси, клієнти, бізнес-процеси, персонал.

Перша група показників охоплює традиційні фінансові показники, такі як: ріст доходів від збільшення обсягу продажів; забезпечення зниження витрат; отримання стабільно зростаючого прибутку. Фінансовий аспект є одним із ключових, що пов'язано із забезпеченням прибутку організації.

Друга група показників описує зовнішнє середовище організації, її роботу з клієнтами. Увага акцентується на: здатності організації до задоволення, утримання, залучення нових споживачів; заощадження їх часу; поліпшення знання кожного клієнта; забезпечення низьких цін; підвищення попиту; доходності клієнтів; обсягу і частки ринку у цільовому сегменті. Клієнтський аспект розкриває здатність організації задовольняти потреби споживачів, що призводить до досягнення фінансових перспектив.

Третя група характеризує внутрішні процеси організації: забезпечення товарного асортименту; підвищення якості, вдосконалення продуктів і послуг; забезпечення ресурсами; покращення процесу надання послуг; інформаційні системи; прийняття рішень; інноваційний процес; підвищення іміджу. Аспект внутрішніх процесів характеризує ефективність бізнес-процесів організації для досягнення фінансових і клієнтських перспектив.

Четверта група дозволяє описати здатність організації до навчання і росту персоналу і зосереджується на таких чинниках: потенціал та здібності персоналу; його кваліфікація; система мотивації та навчання; умови роботи; моральний клімат. Аспект навчання і розвитку характеризує підвищення ефективності внутрішнього функціонування організації.

Підбір показників здійснюється з урахуванням особливостей організації. Під час вибору показників необхідно уникати амбівалентності і дублювання показників. Для ефективного впровадження BSC важливим є також оптимальна кількість показників. Достатньо вибрати від 3-ох до 10-ти показників, які повинні бути кількісними. Чим більше показників, тим складніше їх систематизувати і аналізувати, оскільки зростає вірогідність помилок. Ускладнення BSC може призвести до дисбалансу між абсолютними і відносними показниками.

Оцінювання на основі збалансованої системи показників вимагає значних організаційних і фінансових ресурсів. Проте правильне використання BSC дозволить з точністю оцінити діяльність організації. І збалансована система показників може стати ефективним інструментом оцінювання.

Нами запропонована методика оцінювання діяльності ОДА за допомогою збалансованої системи показників, із використанням факторно-критеріальної моделі та кількісних методів експертного оцінювання.

Етапи оцінювання передбачають виконання таких дій:

1. Вибір показників оцінювання. Такими показниками, згідно з BSC є: фінанси (витрати на функціонування ОДА); споживачі (задоволення потреб населення

регіону); внутрішні процеси (використання інновацій у діяльності ОДА); персонал (мотивація державних службовців – працівників ОДА).

2. Визначення абсолютних значень показників експертами. Експертами доцільно обрати незалежних фахівців, які добре обізнані із ситуацією, що склалась у місцевих державних адміністраціях, не пов'язані по службі з роботою у відповідних ОДА і можуть дати їм об'єктивну оцінку. З метою уніфікації оцінок, пропонуємо використовувати шкалу оцінювання від 0 до 1. Переведення числової оцінки у вербальну шкалу пропонуємо здійснювати відповідно до табл. 1.

**Таблиця 1**

**Шкала абсолютних значень показників**

<b>Числова оцінка</b>	<b>Вербальна оцінка, що характеризує діяльність ОДА</b>
0	цілком негативна
0,25	негативна
0,5	задовільна
0,75	позитивна
1	бездоганна

3. Визначення еталонних абсолютних показників. За цього за ідеал (еталонний абсолютний показник) найраціональніше вибрати одиницю.

4. Визначення вагових коефіцієнтів для показників. Кожному показникові присвоюється ваговий коефіцієнт (у долях одиниці), що дасть змогу зробити модель більш гнучкою. У процесі дослідження можливо корегувати значення вагових коефіцієнтів, проте треба пам'ятати, що їх сума завжди повинна дорівнювати одиниці. Це свідчить про цілісність моделі.

5. Визначення остаточної інтегральної оцінки діяльності ОДА. Інтегральний показник розраховується як сума добутків вагомості та значення отриманих показників. Маючи розрахований інтегральний показник, можна з легкістю дати оцінку діяльності ОДА, відповідно до шкали інтерпретації остаточних результатів, наведеної у табл. 2.

**Таблиця 2**

**Шкала оцінки діяльності ОДА**

<b>Бальна оцінка</b>	<b>Вербальна оцінка, що характеризує діяльність ОДА</b>
0,00 – 0,20	цілком негативна
0,21 – 0,40	негативна
0,41 – 0,60	задовільна
0,61 – 0,80	позитивна
0,81 – 1,00	бездоганна

Необхідно зауважити, що запропонована модель є відкритою і може корегуватись залежно від специфіки установ, що підлягають оцінці. Ця модель дещо спрощена і може давати невірні результати. До того ж, перелік чинників (фінанси, споживачі, внутрішні процеси та персонал) можна деталізувати і продовжувати. Тому всі параметри моделі є динамічними, що безперервно змінюються. Застосування цієї моделі дасть змогу виявити переваги і недоліки діяльності ОДА та вплинути на подальший процес її вдосконалення.

### **Висновки**

1. З'ясовано, що при всьому різноманітті підходів до оцінювання це питання не досліджено повною мірою. Серед науковців немає одностайності щодо моделей оцінки системи державного управління. Більшість розглянутих моделей часто є концептуальними, без методичного забезпечення, описовими та фрагментарними і не дають інтегральної оцінки роботи органів влади. Вони відображають окремі аспекти їх роботи та не дають змоги відтворити системне бачення їх діяльності.

2. Із метою оцінювання системи державного управління, зокрема і діяльності ОДА, запропоновано використання збалансованої системи показників, яка передбачає оцінювання чотирьох аспектів: фінансів, споживачів, внутрішніх бізнес-процесів, навчання та розвитку персоналу.

3. Розроблена методика оцінювання діяльності ОДА на основі збалансованої системи показників, із використанням факторно-критеріальної моделі та кількісних методів експертного оцінювання, що передбачає п'ять етапів оцінювання.

У перспективі планується практичне використання методики збалансованої системи показників для оцінювання діяльності Львівської обласної державної адміністрації, а також застосування цієї методики в інших органах державної влади України.

### **Література**

1. Чемерис А. О. Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях [Текст] : монографія / Чемерис А. О., Артим І. І., Рудніцька Р. М. [та ін.]. — Львів : ЛРІДУ, 2005. — 296 с.

2. Атаманчук Г. В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы [Текст] : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. — М. : Экономика, 2000. — 302 с.

3. Білик Р. Критерії ефективності діяльності районної державної адміністрації / Р. Білик // Вісник УАДУ [Текст]. — Вип. 2. — Ч. 1. — К. : УАДУ, 2001. — С. 68—71.

4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст] / Ведунг Еверт ; пер. з англ. В. Шульги. — К. : Всеуито, 2003. — 350 с.

5. Гошко А. Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування : монографія / А. Гошко. — К. : Соборна Україна, 1998. — 380 с.

6. Данн В. Державна політика: вступ до аналізу [Текст] / Данн В. — Одеса : Брахва, 2005. — 504 с.

7. Зоді Р. Бюджетування результативності [Текст] / Р. Ю. Зоді, С. М. Лоуренс, Д. П. Лейсі [та ін.]. — К. : Інститут державного управління ; Політехнічний інститут, 1987. — 147 с.

8. Кулинич О. Методика оцінки підсумків організаторської роботи районних державних адміністрацій (виконкомів рад міст обласного значення) / О. Кулинич // Вісник УАДУ [Текст]. — Вип. 2. — Ч. 1. — К. : УАДУ, 2001. — С. 214—223.

9. Likert R. *New Patterns in Management* / R. Likert. — N.-Y. : Mc Graw-Hill, 1961. — 278 p.

10. Лесечко М. Д. Оцінювання роботи органів виконавчої влади [Текст] : наук.-метод. розроб. / уклад. : Лесечко М. Д., Ступень М. Г., Рудніцька Р. М. [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — 44 с.

11. Методичні матеріали щодо підготовки рейтингової оцінки роботи райдержадміністрацій та виконкомів міст обласного значення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.loda.gov.ua](http://www.loda.gov.ua).

12. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування [Текст] : монографія / О. Ю. Оболенський. — Хмельницький : Поділля, 1998. — 570 с.

13. Одінцева Г. С. Державне управління і менеджмент [Текст] : навч. посіб. у табл. і схем. / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. Г. С. Одінцової. — Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. — 492 с.

14. Приходченко Л. Ефективність державного управління: критерії і підходи до оцінювання [Текст] / Приходченко Л. // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (15). — Х. : Магістр, 2006. — С. 139—146.

15. Проценко Т. Критерії оцінки управлінської діяльності органів виконавчої влади в регіоні [Текст] / Проценко Т. // Управління сучасним містом. — 2001. — № 7/9(3). — С. 18—22.

16. Райт Г. Державне управління [Текст] / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. — К. : Основи, 1994. — 191 с.

17. Тертичка В. В. Оцінювання державної політики та програм [Текст] : консп. лекц. / Тертичка В. В., Купрій В. О. — К. : НАДУ, 2009. — 55 с.

18. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика [Текст] / пер. з англ. В. Шульги. — К. : Основи, 2000. — 190 с.

19. Yuchtman E., Seashore S. A system resource approach to organizational effectiveness / E. Yuchtman, S. Seashore // *American Sociological Review* [Text]. — 1967. — № 6. — Vol. 32. — P. 891—903.

20. Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию [Текст] / Р. Каплан, Д. Нортон ; пер. с англ. М. Павлов. — М. : Олимп ; Бизнес, 2004. — 320 с.

**O. Fedorchak**

#### **EVALUATION OF REGIONAL STATE ADMINISTRATIONS ACTIVITY ON THE BASIS OF BALANCED SCORE CARD**

**The problems of public administration evaluating are considered. The review of scientific resources concerning the evaluating of public administration system has been conducted. The use of balanced score card system for evaluating of regional state administrations activity is offered.**

**Key words: evaluation, regional state administrations, balanced score card.**

УДК 332.14:339.9

Н. Добрєва

## РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

**Визначено місце транскордонного співробітництва в системі регіонального розвитку, досліджено нові можливості для України крізь призму її співробітництва з найближчими країнами-сусідами в контексті реалізації програм ЄС із розвитку добросусідства.**

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, регіональний розвиток, програми ЄС, добросусідство, євроінтеграційні процеси.

Сучасний стан транскордонного співробітництва обумовлений низкою об'єктивних чинників та перешкод, які впливають на розвиток прикордонних регіонів України і визначатимуть його майбутнє у короткотерміновій та середньотерміновій перспективах. Внаслідок цього дослідження теоретичних засад політики розвитку співпраці прикордонних територій України є актуальним і важливим науковим завданням у контексті сучасного динамічного розвитку євроінтеграційного процесу. Необхідність вирішення спільних проблем, що виникають у транскордонному регіоні (територіальне та просторове облаштування, розбудова транскордонної інфраструктури, спільне використання водних та інших ресурсів тощо), розширює сфери державної регіональної політики на міжнародний рівень і призводить до необхідності врахування стратегій соціально-економічного розвитку суміжних прикордонних територій сусідніх держав.

Відповідно, зростає потреба в науковому обґрунтуванні напрямів державної політики у сфері транскордонного співробітництва.

Вагомий внесок у дослідження проблем транскордонного співробітництва зробили П. Беленький, О. Вишняков, І. Грицяк, С. Гакман, М. Долишній, Є. Кіш, В. Куйбіда, М. Лендєл, Ю. Макогон, Н. Мікула, О. Михайленко, В. Новицький, А. Пересада, В. Пила, О. Оболенський, І. Студенніков, Т. Терещенко, А. Ткаченко, О. Чмир, В. Чужиков, М. Чумаченко, В. Шевчук, І. Школа, О. Шнирков, П. Шилепницький та інші.

Метою статті є дослідження нових можливостей для України крізь призму її співробітництва з найближчими країнами-сусідами в контексті реалізації програм ЄС з розвитку добросусідства.

У прийнятій Концепції державної регіональної політики зазначено, що “стимулювання розвитку транскордонних і міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінансових груп, інших сучасних форм господарювання є одним з стратегічних напрямків регіональної політики держави” і “передбачається розроблення пропозицій щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва та щодо впорядкування такого співробітництва”.

Основою формування державної регіональної політики у сфері транскордонного співробітництва має бути підхід, направлений на посилення ролі

регіонів у активізації інтеграційних процесів України та розвитку транскордонного співробітництва, підвищення конкурентоздатності окремих регіонів країни, що у підсумку зміцнює економічний потенціал держави.

Таким чином, регіональна політика розвитку транскордонного співробітництва визначає стратегію розвитку транскордонних регіонів та транскордонного співробітництва по всьому периметру кордону держави. Вона включає розробку програми використання можливостей транскордонного співробітництва для підвищення якості життя населення прикордоння та прискорення інтеграційних процесів України.

Зазначимо, що сучасна парадигма регіонального розвитку орієнтована на більш повне врахування інтересів територіальних співтовариств, покладення відповідальності за розвиток регіонів на місцеві органи влади, взаємну координацію діяльності центральних та місцевих влад, а для прикордонних регіонів – також координацію місцевих влад суміжних територій. Тобто, сучасна регіональна політика здебільшого має орієнтуватися не на міжрегіональний розподіл, а на мобілізацію місцевого потенціалу та ресурсів. Європейський досвід 80 – 90-х рр. свідчить, що найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для підвищення ефективності використання внутрішнього потенціалу самими територіями з метою посилення їх конкурентоспроможності, а значить, ліквідації відсталості.

З огляду на це, можна відзначити, що регіональна політика транскордонного співробітництва, по-перше, повинна бути складовою частиною (розділом) регіональної політики в Стратегії соціально-економічного розвитку держави, а також її зовнішньої та зовнішньоекономічної стратегій; а також враховувати основні засади формування постіндустріального суспільства; по-друге: має бути багаторівневою. Вона формується на міжнародному, національному, регіональному та локальному рівнях; по-третє: має визначати законодавчі та інституційні рамки, базуватися окрім загальних принципів, на специфічних, мати спеціалізовані інструменти, власні організацію, методи та форми її розробки та реалізації.

Загальною метою транскордонного співробітництва є забезпечення якісних умов проживання населення з обох сторін кордону, нівелювання наявності останнього. Ця ціль повинна бути конкретизована на кожному етапі розвитку, з врахуванням тієї ролі, яку відіграє транскордонне співробітництво у житті народів.

Для забезпечення основної мети транскордонного співробітництва на сьогодні діє Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 рр. (далі – Програма), яка передбачає створення комплексної системи розвитку транскордонного співробітництва, з урахуванням якої здійснюватиметься державна підтримка реалізації проектів транскордонного співробітництва. Виконання Програми сприятиме консолідації зусиль щодо розвитку транскордонного співробітництва, подальшого поглиблення співпраці в рамках єврорегіонів та активізації роботи з розширення сфер такого співробітництва, ліквідації інфраструктурних перешкод та сприяння спільній підприємницькій діяльності прикордонних регіонів у сфері малого і середнього бізнесу.

Основними завданнями Програми є:

– сприяння економічному, соціальному, культурному розвитку прикордонних регіонів та активізація всебічного транскордонного співробітництва із сусідніми країнами на державному, регіональному та місцевому рівні;

– забезпечення реалізації великомасштабних проектів транскордонного співробітництва в рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства;

– забезпечення підвищення рівня життя населення та розвитку соціальної сфери прикордонних регіонів;

– поглиблення співпраці в рамках наявних єврорегіонів та створення нових;

– активізація зовнішньоекономічної діяльності регіонів;

– створення умов для заснування і функціонування спільних підприємств та утворення транскордонних економічних кластерів;

– сприяння розвитку малого та середнього підприємництва;

– забезпечення охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;

– розвиток інфраструктури прикордонних регіонів та створення умов для залучення інвестицій.

Основними напрямками виконання цієї Програми є:

– розширення інтеграційних процесів із метою підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі та високого рівня продуктивності праці і зайнятості населення;

– удосконалення механізму взаємодії з питань розвитку транскордонного співробітництва на державному та місцевому рівні, розвиток міжмуніципального співробітництва та побратимських зв'язків малих та середніх міст прикордонних регіонів України та Російської Федерації;

– розбудова виробничої та соціальної інфраструктури регіонів;

– посилення взаємодії між учасниками транскордонного співробітництва у сфері підприємницької діяльності та туристичній галузі;

– модернізація і розвиток наявної транскордонної транспортної мережі для збільшення її пропускної спроможності;

– сприяння розвитку прикордонної інфраструктури з метою оптимізації режиму перетинання державного кордону особами, переміщення транспортних засобів і вантажів (товарів) та зменшення часу для проведення прикордонних процедур;

– створення спільної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки;

– створення сприятливих умов для транскордонного співробітництва у сфері освіти, науки і культури;

– розроблення містобудівної документації прикордонних регіонів;

– активізація обміну інформацією, здійснення заходів щодо підвищення кваліфікації кадрів суб'єктів транскордонного співробітництва;

– забезпечення розвитку взаємодії між територіальними громадами.

Отже, при формуванні та реалізації державної та регіональної політики транскордонного співробітництва необхідно враховувати специфічні особливості ТКС.

Першою особливістю є те, що йдеться про співпрацю, співробітництво (а не діяльність), а значить основні акценти повинні бути звернені на спільну роботу, координацію та узгодження. Враховуючи “філософію” транскордонного співробітництва – спільна робота повинна починатися етапом виявлення спільних проблем, розробки планів та вибору пріоритетів розвитку і продовжуватися етапом

координації реалізації вироблених планів. На сучасному етапі для України процес співпраці виглядає так: окрема робота кожної сторони в процесі виявлення спільних проблем і вибору пріоритетів, а потім узгодження планів розвитку за окремими заходами.

Друга особливість полягає у тому, що транскордонна співпраця стосується всіх сфер життєдіяльності населення і політика повинна формуватися так, щоб у діалозі в усіх сферах життя були задіяні всі соціальні групи населення та адміністративні органи. На сьогодні в Україні співпраця здійснюється переважно між обласними державними органами влади.

Третя особливість стосується того, що одним із основних об'єктів політики повинен бути кордон і стосовно до нього повинна вирішуватися двоєка задача: забезпечення необхідного рівня захисту держави та намагання досягнення вільного переміщення через кордон. Для України тут є ще й інша специфіка, яка полягає в різниці кордонів на Заході і Сході країни і менталітет населення старих і нових прикордонних територій.

Четверта особливість стосується транзитності території, а саме, пропускної здатності прикордонної інфраструктури у широкому сенсі, комунікацій, можливості обслуговування значно більших потоків людей, товарів, вантажів. Відтак формування сектору послуг у прикордонних регіонах повинно бути пріоритетом соціально-економічного розвитку і тут дуже важлива узгоджена діяльність сторін транскордонного регіону. В Україні такі тенденції вже з'явилися, проте для Сходу держави їх доцільно значно посилювати. Таким чином, об'єктом регіональної політики ТКС є транскордонний регіон, його просторове облаштування і просторова економіка.

П'ята особливість стосується спільних природних ресурсів, передусім водних, використання яких повинно бути раціональним з обох сторін та екологічно безпечним. За цього жодна із сторін не може діяти на зниження рівня екологічної безпеки іншої сторони і займатися господарством без врахування інтересів сусідів. Спільні природні ресурси повинні бути першочерговим об'єктом регіональної політики транскордонного співробітництва.

Загалом, транскордонне співробітництво прикордонних областей України і сусідніх країн можна розділити на три основні напрями реалізації:

- відбувається інтеграції областей на кордоні України з європейськими країнами, так зване західне партнерство;
- пострадянське прикордоння з колишніми радянськими республіками (Росія, Білорусь, Молдова);
- прибережна співпраця з Румунією, Болгарією, Туреччиною та Грузією.

Активну співпрацю України проводить із західними партнерами. Якщо аналізувати економічну взаємодію між Угорщиною та Україною, то для транскордонної співпраці між цими двома державами характерним є наявність дієвої Концепції спільного розвитку прикордонних територій.

Угорщина є важливим партнером в інвестиційній сфері, на її частку припадає 6,25% обсягу прямих іноземних інвестицій, вкладених в економіку Закарпатської області [1].

На сучасному етапі транскордонного співробітництва між Словаччиною та Україною залишається практичним і дієвим засобом зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем. Ці заходи проходять у межах фінансування програми "Interreg III A TASIC" – "Україна – Угорщина –

Словаччина”. Відповідно до умов цієї програми Закарпаття визначено цільовим регіоном. Обсяг фінансування для українських проектів становив 4,0 млн євро.

Потрібно зазначити, що політико-економічні відносини між Україною і Польщею мають достатньо специфічний, але водночас стабільний напрям. Основою принципів ТКС є чинники географічного та економіко-господарського напрямку, які є спільними для обох країн.

Україна та Польща розташовані у регіоні Центрально-Східної Європи. Це безпосередні сусіди, взаємний кордон яких становить 542 км. Очевидним є те, що через територію Польщі, а особливо України, пролягає так звана “історико-стратегічна межа” між Росією та рештою Європи [2]. Не потрібно забувати про те, що кордон між цими країнами протягом сотень років постійно змінювався, прикордонні населені пункти тісно пов’язані і не рідко бували в межах однієї країни. На сьогодні багато жителів Львівщини та інших західних областей, що народжені до початку II світової війни, у свідомості про народження мають запис – народжені у Польщі. Тому транскордонне співробітництво з Польщею є не тільки узаконенням співпраці у економічній, екологічній та інших сферах життя, а головне – в історичній площині.

Щодо українсько-румунського транскордонного співробітництва, враховуючи загальноправову неврегульованість двосторонніх українсько-румунських міждержавних відносин, суттєвим є те, що ТКС між даними країнами розвивається найскладніше. Економічні відносини між Румунією та Україною останнім часом розвивалися завдяки підтримці різних фондів, зокрема програмі “TASIC – PHARE” “Україна – Румунія”. У межах цієї програми передбачено обсяг фінансування українських проектів у розмірі 6,5 млн євро, румунських проектів – 38,284 млн євро.

Неоднозначними є останні міжнародні суперечності між двома сусідніми державами Румунією та Україною щодо острова Зміїний. У результаті міжнародного судового рішення частина острівної території відійшла у користування Румунії. Це призвело до того, що Україна втратила території з достатньо високим рівнем покладів нафти й газу [3].

Специфіка транскордонного співробітництва України з Росією, Білорусією і Молдовою визначається під впливом чинників не так економічного, як політичного спрямування. Після розпаду Радянського Союзу, зокрема для економічної співпраці була створена Співдружність Незалежних Держав. Але в подальшому ця міжнародна організація показала свою неефективність і недієздатність. Водночас, підтримка позитивних відносин із Російською Федерацією, незважаючи на суттєві політичні розбіжності, є одним із найважливіших стратегічних завдань української влади на сучасному етапі. Якщо в економічній співпраці України з Білорусією та Молдовою визначальним є чинник саме взаємної економічної вигоди, то зовнішньоекономічна українсько-російська співпраця має більшою мірою політичне забарвлення [4].

Зауважимо, що реакція партнерських країн на появу проблем та можливостей щодо транскордонного співробітництва – різна. У тих країнах, де транскордонне співробітництво вже активно реалізовувалося, в останні роки спостерігалися участь та посилення підтримка на національному рівні, особливо на Східних кордонах ЄС. Наприклад, довготривале транскордонне співробітництво між Росією і Фінляндією послужило моделлю для розвитку дій ТКС і в інших країнах. Питання щодо законодавчого забезпечення щодо транскордонного співробітництва Росії є дуже актуальним, а створене Міністерство з регіонального розвитку в Росії (2004 р.) проводить активну діяльність.

В Середземноморському регіоні, зі своїми більше морськими, аніж сухопутними кордонами з ЄС, політика транскордонного співробітництва є менш розвинутою, незважаючи на постійну увагу до різних аспектів субрегіональної співпраці в рамках Барселонського процесу та допомоги програми MEDA.

Довготривалий досвід транскордонного співробітництва в ЄС у межах програми Interreg (Ініціатива Спільноти щодо транс'європейської співпраці з метою посилення злагодженого та збалансованого розвитку Європейської території), яка має на меті підтримку економічного розвитку та єдності вздовж внутрішніх кордонів ЄС активно діє. Досвід зазначеної співпраці було використано у розробці ТКС Interreg-Phare, яка охоплювала кордони існуючих 15 держав ЄС разом із країнами, які згодом приєдналися до ЄС у 2004 р. [5].

### **Висновки**

Аналізуючи загалом транскордонне співробітництво можна виділити найголовніші цілі такої співпраці, а саме:

- подолання існуючих стереотипів та упереджень по обидві сторони кордону;
- усунення політичних та адміністративних бар'єрів між сусідніми народами;
- створення господарської, соціальної та культурної інфраструктури, за умови формування спільних органів, господарюючих суб'єктів, осередків. Врахування впливу суміжних регіонів та розвиток транскордонного співробітництва може знівелювати негативи глобалізаційних та інтеграційних процесів і створити передумови для стимулювання економічного розвитку територій та ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів [6].

### **Література**

1. Чучка І. М. Транскордонне співробітництво в контексті економічної безпеки України / І. М. Чучка // Актуальні проблеми економіки [Текст]. — 2010. — № 9. — С. 92—98.
2. Журба І. Є. Транскордонне співробітництво країн Центральної та Східної Європи в умовах розширеного ЄС [Текст] : монографія / І. Є. Журба. — Хмельницький : ХНУ, 2008. — 311 с.
3. Чучка І. М. Транскордонне співробітництво в контексті економічної безпеки України... — С. 92—98.
4. Шилепницький П. І. Розвиток транскордонного співробітництва як передумова європейської інтеграції України / П. І. Шилепницький // Зовнішня торгівля: право та економіка [Текст]. — 2008. — № 6. — С. 47—51.
5. Інструмент європейського сусідства і партнерства ІЕСП [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.enpi.org.ua>.
6. Журба І. Є. Транскордонне співробітництво країн Центральної та Східної Європи в умовах розширеного ЄС... — 311 с.

**N. Dobrieva**

## **REGIONAL POLICY OF TRANSBORDER COOPERATION DEVELOPMENT**

**The place of the transborder cooperation in the regional development system is defined, the new opportunities for Ukraine through the prism of its cooperation with**

**neighbouring countries in the context of the EU programs realization for development of good-neighbourliness are explored.**

**Key words: transborder cooperation, regional development, the EU, good-neighborliness, European integration processes.**

УДК 614.2:325.455(477)

**В. Довгань**

## **МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ПРОТИЕПІЗООТИЧНИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ**

**Досліджено порядок фінансування протиепізоотичних заходів. Визначено основні проблемні питання, пов’язані із використанням бюджетних коштів на проведення протиепізоотичних заходів в Україні та напрями підвищення ефективності використання бюджетних асигнувань.**

**Ключові слова: ветеринарна медицина, державне фінансування, розподіл бюджетних коштів, протиепізоотичні заходи.**

Згідно зі ст. 3 Закону України “Про ветеринарну медицину” [1], основними завданнями держави в галузі ветеринарної медицини є: зменшення або усунення ризиків виникнення зоонозів та захворювання населення; охорона території України від проникнення хвороб тварин із території інших держав або карантинних зон; захист тварин та населення від збудників та хвороб тварин шляхом здійснення профілактичних, діагностичних та лікувальних заходів; здійснення заходів унеможливлення перенесення хвороб тварин тощо. Виконання вищезазначених завдань неможливе без проведення протиепізоотичних заходів. Проте відсутність науково-теоретичних досліджень фінансування протиепізоотичної діяльності в галузі аграрного сектора економіки суттєво впливає на якість послуг галузі ветеринарного обслуговування, ефективність сільськогосподарського виробництва та безпеку споживачів продукції тваринництва.

Проблеми підвищення ефективності діяльності в галузі ветеринарної медицини досліджуються такими вченими, як: В. Величко, П. Вербицький, В. Власов, В. Воскобойник, О. Гаврилук, Ю. Косенко, І. Коцюмбас, І. Курганський, М. Лендел, П. Музика, І. Нікітін, Ф. Сібагатулін та інші.

Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання фінансування протиепізоотичних заходів та підвищення ефективності використання бюджетних коштів у даному напрямку діяльності. Необхідність успішного вирішення даних проблем обумовили мету, завдання та структурну побудову даної наукової статті її наукове та практичне значення.

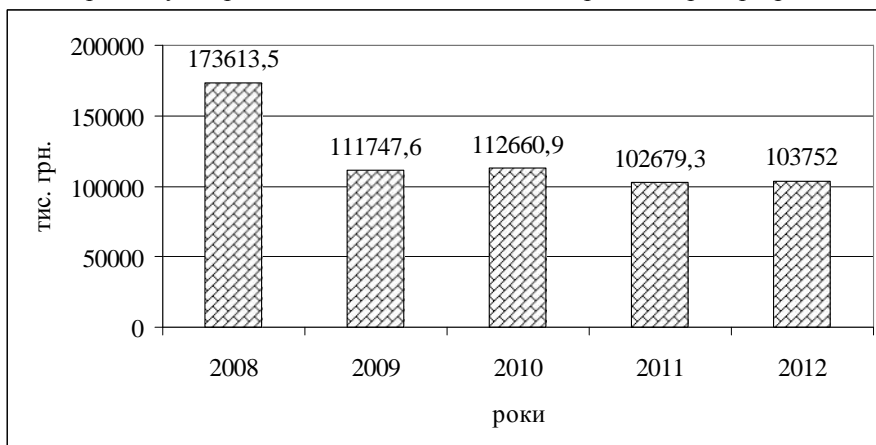
Мета статті – дослідження процедури фінансування протиепізоотичної діяльності в Україні, визначення кола проблемних питань та формулювання напрямів підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Фінансування протиепізоотичних заходів провадиться за рахунок бюджетних коштів та відрахувань від страхових платежів. До протиепізоотичних заходів належать попередження та ліквідація інфекційних захворювань тварин, лабораторно-діагностичні та радіологічні дослідження харчових продуктів і сировини, інші ветеринарно-санітарні, протиепізоотичні заходи, а також невідкладна лікарська допомога, якщо виникне загроза життю тварини. Частка фінансування протиепізоотичних заходів за період 2008 – 2012 рр. зменшилась більш ніж у три рази (з 18,17% до 5,42%) (рис. 1) [2 – 6]. Абсолютні показники фінансування цих витрат зменшились на 69,8 млн грн (або 40,23%) у 2012 р. порівняно із 2008 р. На нашу думку, такі зміни бюджетного фінансування протиепізоотичних заходів є

невиправданими, оскільки обсяги видатків повинні безпосередньо залежати від потреби фінансування і враховувати всі витрати коштів у зв'язку із виникненням можливих епізоотій.

Розпорядниками коштів Державного бюджету України, виділених на протиепізоотичні заходи, є Міністерство аграрної політики та продовольства України, бюджетні установи та госпрозрахункові підприємства. Рух коштів державного бюджету, виділених на протиепізоотичні заходи, та матеріальних цінностей, придбаних за рахунок цих коштів, представлено на рис. 2.

Планування протиепізоотичних заходів Головними управліннями ветеринарної медицини (далі – управління) проводиться виходячи з чисельності поголів'я сільськогосподарських та диких тварин, кількості хворих тварин та термінів карантину хвороб, наявності небезпечних хвороб на території регіонів.

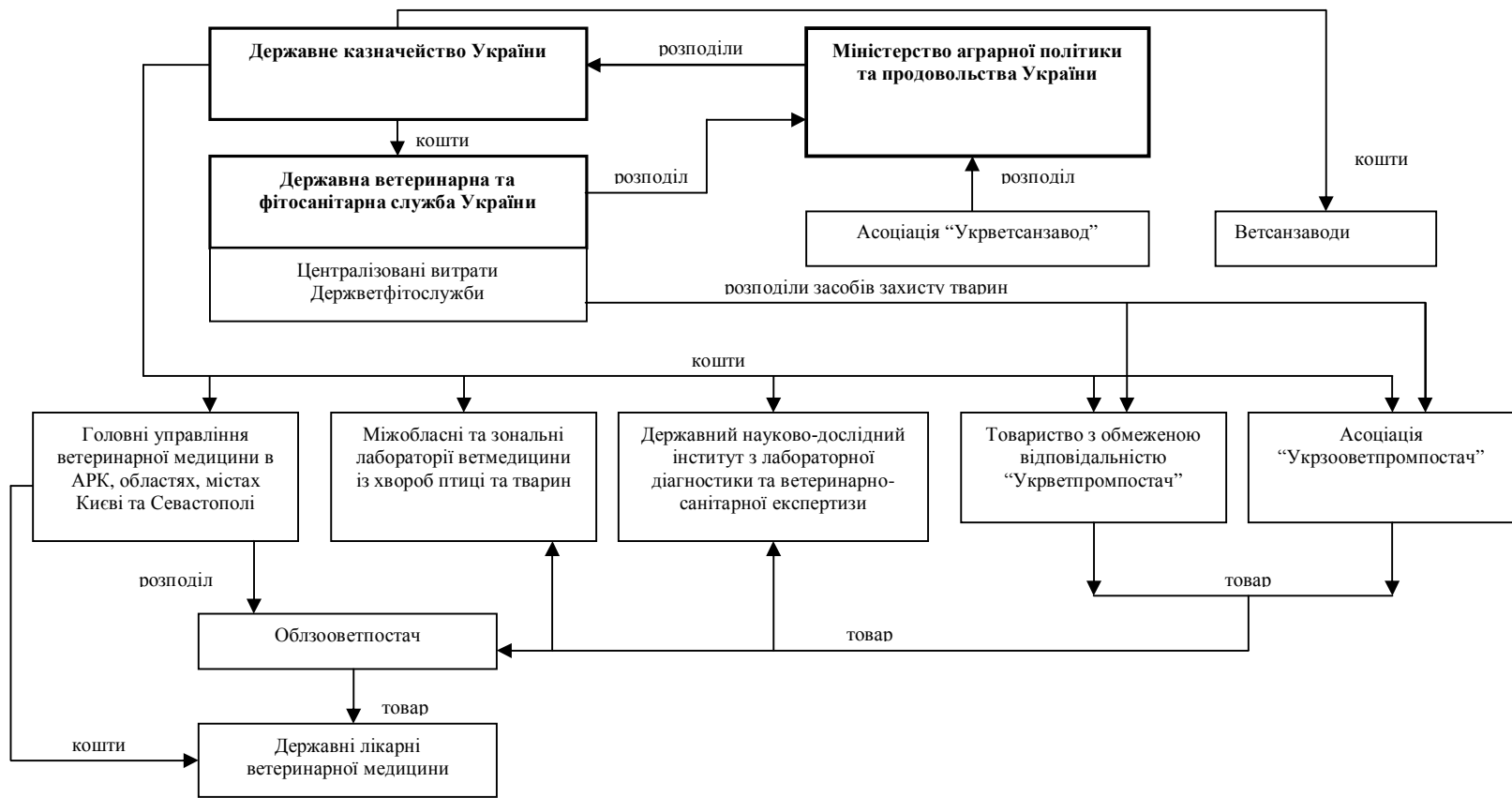


**Рис. 1. Обсяги фінансування протиепізоотичних заходів із Державного бюджету України у 2008 – 2012 рр.**

Для забезпечення постійного моніторингу чисельності поголів'я тварин управління, згідно з укладеними договорами, щорічно отримують дані від головних управлінь статистики, аналізують інформацію фельдшерів, управління мисливства та рибальства, інших державних підприємств. Крім того, враховується епізоотична ситуація у регіонах країни та світі, згідно зі щоденною інформацією Держветфітослужби щодо прогнозування та належної підготовки дій при можливій епідемії хвороб.

На підставі планів протиепізоотичних заходів із профілактики заразних хвороб тварин (далі – план), поданих районними управліннями ветеринарної медицини на відповідний рік, управлінням розробляється план по області, який погоджується заступником голови обласної державної адміністрації та затверджується Головою Держветфітослужби.

Плани складаються відповідно до діючих інструктивних матеріалів із урахуванням епізоотичного стану і напрямків ведення тваринництва, з зазначенням кількості діагностичних досліджень, профілактичних щеплень і обробок, які передбачається провести у наступному році. Щодо ветеринарно-санітарних робіт зазначається кількість та площа об'єктів, на яких планується здійснити роботи з дезінфекції, дератизації та дезінсекції приміщень.



**Рис. 2. Схема руху коштів, виділених для здійснення протиепізоотичних заходів (складено автором на основі результатів власних досліджень)**

На підставі затверджених планів управління щорічно подається Держветфітослужбі замовлення на засоби захисту тварин при проведенні запланованих протиепізоотичні заходів. Починаючи з 2007 р., у планах передбачено оздоровлення неблагополучних пунктів від туберкульозу та лейкозу. Потрібно відзначити, що, як правило, такими планами передбачено виконання протиепізоотичних заходів на всі небезпечні та заразні хвороби тварин, тоді як Постановою Кабінету Міністрів України “Про перелік протиепізоотичних, лікувальних, лабораторно-діагностичних, радіологічних та інших ветеринарно-санітарних заходів, що проводяться органами державної ветеринарної медицини за рахунок коштів відповідних бюджетів та інших коштів” № 478 від 15.08.1992 р. [7] (далі – Постанова), визначено чіткий перелік хвороб, профілактика та боротьба з якими проводиться за бюджетні кошти.

Таким чином, фактична потреба у коштах для виконання безпосередньо запланованих протиепізоотичних заходів не визначалась (окрім потреби у ветеринарних препаратах), кошти місцевих бюджетів при визначенні потреби у видатках із державного бюджету не враховувались і фактично не виділялись. Отже, існує прогалина у плануванні видатків на проведення комплексу протиепізоотичних заходів на регіональному рівні.

Окрім того, розподіл коштів на протиепізоотичні заходи між структурними підрозділами управлінь проводиться, як правило, в рівних частках, без урахування наявного поголів'я тварин та кількості неблагополучних пунктів у районах. Наприклад, у 2011 р. на проведення протиепізоотичних заходів у Вінницькій області розподіл коштів проведено в обсягах від 9,4 до 54,9 тис. грн, проте розміри фінансування не завжди пов'язані з чисельністю поголів'я тварин та епізоотичною ситуацією, що склалася у районі. Так, найбільші обсяги фінансування спрямовано у Тульчинський (52,0 тис. грн), Козятинський (41,1 тис. грн), Хмільницький (35,2 тис. грн), Вінницький (32,7 тис. грн), Шаргородський (31,2 тис. грн) райони та у м. Вінниця (54,9 тис. грн).

Проте, згідно зі Звітами про виконання Планів протиепізоотичних заходів, найбільше захворювань зафіксовано у Калинівському (22 неблагополучних пункти), Погребищенському (17) та Бершадському (14) районах. В інших районах зареєстровано в середньому від 5 до 8 неблагополучних пунктів. Бершадський і Чернівецький райони профінансовані майже в однакових обсягах – 25,4 тис. грн та 27,0 тис. грн, проте чисельність поголів'я тварин першого району перевищує поголів'я іншого в 5,3 раза.

Таким чином, відсутність єдиного законодавчо-визначеного механізму планування обсягів фінансування заходів програми, нерівномірність фінансового забезпечення та неврахування управліннями чисельності поголів'я тварин і епізоотичної ситуації у районах призводить до економічно-необґрунтованого розподілу коштів між виконавцями програми.

Відповідно до запланованих протиепізоотичних заходів, кожним управлінням визначається потреба у діагностичних, профілактичних, лікувальних препаратах та деззасобах. Замовлення на ветеринарні препарати формується з переліку, визначеного Держветфітослужбою, з розподілом поквартально.

Оскільки плани на наступний рік складаються у квітні – травні поточного року, залишки ветпрепаратів при визначенні потреби не враховуються. За цього залишки ветпрепаратів, утворені на кінець року, становлять резерв засобів захисту тварин. Доцільно зазначити, що в середньому залишок ветпрепаратів на кінець року

становить третину від визначеної потреби, а в окремих випадках – навіть перевищує замовлену кількість.

Так, залишок лейкозного антигену стабілізованого станом на 01.01.2011 р., складав 130,9 тис. доз, або 31,2% від необхідної кількості на наступний рік, туберкуліну – 209,3 тис. доз (33,5%), КАМ – 38,3 тис. доз (85,1%), бруцеліну – 5,7 тис. доз (118,8%), туберкуліну для птиці – 13,5 тис. доз (у 13,5 раза більше). Потрібно зазначити, що при замовленні окремих ветпрепаратів не враховується їх фактичне використання у попередньому році.

Протиєпізоотичні заходи щодо особливо небезпечних хвороб, визначених Постановою, проводяться з використанням ветпрепаратів, які надходять у централізованому порядку. Підприємці, що мають ліцензію на оптову та роздрібну торгівлю ветеринарними медикаментами, майже не займаються реалізацією препаратів, що постачаються централізовано. Ціни на ветпрепарати, торгівлю якими вони здійснюють, здебільшого перевищують ціни централізованих поставок, проте в окремих випадках є і нижчими. Зокрема середні ринкові ціни на стрептоміцин становили 833,3 грн за 1 кг, що на 48,4 грн, або на 5,5% менше від ціни централізованих поставок. Придбання отриманої кількості препарату за вказаними цінами дозволило б зекономити значну частину бюджетних коштів. Крім того, достатньо часто за рахунок бюджетних коштів купуються препарати для лікування хвороб тварин, які не включені до переліку, визначеного Постановою, що призводить до нецільового використання бюджетних коштів.

Має місце також ситуація формування значних залишків ветеринарних препаратів, які сформовані за рахунок централізованих поставок. Основними причинами виникнення таких залишків є:

- створення необхідного резерву засобів захисту тварин на наступний рік;
- неритмічність поставок ветпрепаратів протягом року;
- централізоване постачання медикаментів понад замовлену потребу.

Доцільно зазначити також, що ветпрепарати, поставлені у централізованому порядку, надходять у великих розфасовках, що не дозволяє забезпечити їх раціональне використання.

Так, упродовж 2009 – 2011 рр. вакцина проти класичної чуми свиней надходила переважно у розфасовках від 100 і більше доз. Лише у 2011 р. отримано 16,8 тис. доз у розфасовці по 50 доз, що становить 2,5% від загальної кількості вакцини, одержаної протягом року. Враховуючи, що термін придатності вакцини у відкритому флаконі – 4 години, у 2009 р. знешкоджено 174,5 тис. доз, що становить 31,4% загальної кількості використаної вакцини, у 2010 – 149,0 тис. доз (26,3%), у 2011 – 85,4 тис. доз (10,5%) на загальну суму 42,8 тис. грн. Непоодинокі випадки, коли відсоток списання вакцини внаслідок їх знешкодження значно вищий. До втрат бюджетних коштів призводить неефективне використання ветпрепаратів, зокрема внаслідок їх списання через закінчення терміну придатності. Отже, розфасовка у великі ємності ветпрепаратів, які мають досить обмежений термін придатності, не дозволяє забезпечити їх максимальне використання, що своєю чергою призводить до втрат бюджетних коштів.

З метою своєчасного проведення протиєпізоотичних заходів та забезпечення повного охоплення ними наявного поголів'я тварин на договірних умовах залучаються лікарі, які займаються приватною практикою. Відповідно до умов договору залучені до проведення протиєпізоотичних заходів лікарі забезпечуються необхідними ветпрепаратами. Усі заходи, виконані лікарями, які займаються

приватною практикою, проводяться під контролем спеціалістів державної ветеринарної медицини. За підрахунками управління, сума коштів, необхідна для розрахунку з приватними лікарями, становить в середньому 380,0 тис. грн на рік, проте через відсутність бюджетного фінансування оплата виконаних ними робіт не проводилась або проводилась із значними затримками.

Негативно впливає на виконання протиепізоотичних заходів несвоєчасність централізованих поставок ветпрепаратів. Неповне забезпечення визначеної потреби та неритмічність централізованого постачання ветпрепаратів, недостатній контроль за їх використанням призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів.

Нерівномірність навантаження на фахівців ветеринарної медицини, які проводять протиепізоотичні заходи, та недостатній рівень підвищення їх кваліфікації не сприяє ефективному виконанню протиепізоотичних заходів. Діючими Тимчасовими штатними нормативами та типовими штатами працівників установ державної ветеринарної медицини, затвердженими наказом Міністерства сільського господарства і продовольства № 37-26-12/1601 від 03.03.1997 р., при визначенні кількості фахівців передбачена градація поголів'я тварин для районних підприємств до 100 тис. гол., від 100 до 150 тис. гол., 150 тис. голів і більше продуктивної худоби. За останні 10 років відбулося значне скорочення поголів'я тварин, яке на початок 2012 р. становило від 15,0 тис. до 95,0 тис. гол. продуктивної худоби в одному районі. Тобто штатна чисельність для усіх районів розраховується за однією шкалою – до 100 тис. гол. худоби, внаслідок чого не враховується реальне навантаження на ветеринарних працівників. Подібна ситуація склалася при розрахунку чисельності фахівців для дільничних лікарень, дільниць, пунктів. Лише 46,9% лікарів, які проводять протиепізоотичні заходи, мають вищу фахову освіту, решта – середньоспеціальну.

Аналіз віддаленості пунктів ветеринарної медицини від селянських господарств свідчить, що середня відстань становить 3 – 10 км, проте в окремих районах досягає 18 – 21 км, що ускладнює проведення протиепізоотичних заходів.

Результати проведеного дослідження засвідчують, що кошти, спрямовані на проведення протиепізоотичних заходів, використовуються недостатньо ефективно. Основними причинами такої ситуації є:

– недосконалість нормативно-правової бази та існуючої системи звітності. Діючими нормативно-правовими актами не проведено чіткий розподіл між використанням бюджетних коштів на фінансування установ ветеринарної медицини та коштами програми. Крім того, з 2006 р. відсутній механізм використання коштів, спрямованих на протиепізоотичні заходи, не запроваджена окрема звітність щодо виконання результативних показників програми. Аналіз застосування адміністративних санкцій до порушників ветеринарно-санітарних вимог засвідчив їх недостатню впливовість, а не врегульованість питань щодо вилучення з обігу небезпечної та неякісної продукції тваринного походження дає можливість порушникам уникати відповідальності;

– відсутність єдиного законодавчо-визначеного механізму планування обсягів фінансування заходів програми, нерівномірність фінансового забезпечення та неврахування управління чисельності поголів'я тварин і епізоотичної ситуації у районах;

– визначення потреби окремих ветпрепаратів проводиться без врахування їх залишків та фактичного використання у попередньому році.

– централізоване постачання окремих ветпрепаратів за цінами, що перевищують середні ринкові ціни у регіоні, а також препаратів, не визначених Постановою;

– неповне врахування, поданих управлінням заявок на централізоване забезпечення ветпрепаратами. Зокрема мають місце випадки отримання деяких засобів захисту тварин понад заявлену потребу, тоді як постачання інших препаратів значно менше від замовленої кількості;

– неоптимальність розфасовок ветеринарних препаратів, поставлених у централізованому порядку, призводить до нераціонального їх використання;

– неефективне використання ветеринарних препаратів внаслідок їх списання через закінчення терміну придатності;

– несвоечасність централізованих поставок засобів захисту тварин;

– застаріла нормативна база щодо визначення нормативної чисельності фахівців ветмедицини;

– нерівномірність завантаження спеціалістів ветеринарної медицини, які проводять протиепізоотичні заходи;

– віддаленість пунктів ветеринарної медицини від селянських господарств;

– недостатній освітній рівень працівників, що проводять протиепізоотичні заходи;

– використання дезінфікуючих засобів на заходи, не передбачені Постановою.

### **Висновки**

З огляду на результати дослідження, з метою удосконалення фінансового забезпечення галузі ветеринарної медицини та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів вважаємо за доцільне:

1. При формуванні замовлення на ветеринарні препарати враховувати їх фактичне використання у попередніх роках та зазначати їх оптимальну розфасовку відповідно до чисельності поголів'я тварин в окремих населених пунктах.

2. Розподіл коштів на проведення протиепізоотичних заходів здійснювати з урахуванням чисельності поголів'я тварин та епізоотичної ситуації у районах.

3. Перед формуванням замовлення щодо обсягів потреби у ветеринарних препаратах структурним підрозділам управлінь проводити інвентаризацію залишків ветеринарних препаратів та запровадити системний моніторинг їх використання.

4. За фактами централізованих поставок ветпрепаратів понад потребу ініціювати перед Держветфітослужбою передачу їх іншим регіонам, а також здійснювати перерозподіл надлишків медичних засобів із обмеженим терміном придатності між структурними підрозділами у районах з метою недопущення їх псування.

5. При складанні планів-заявок на підвищення кваліфікації кадрів враховувати потребу в підготовці лікарів, що проводять протиепізоотичні заходи.

### **Література**

1. Про ветеринарну медицину : Закон України № 2498-ХІІ від 25.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 36. — Ст. 531.

2. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України № 107-VI від 28.12.2007 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2008. — № 5/8. — С. 62.

3. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України № 835-VI від

26.12.2008 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2009. — № 21/22. — С. 680.

4. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України № 2154-VI від 27.04.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 22/23 ; № 24/25. — С. 668.

5. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України № 2857-VI від 23.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2011. — № 7/8. — С. 194.

6. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України № 4282-VI від 22.12.2011 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2012. — № 34/35. — С. 1380.

7. Про перелік протиепізоотичних, лікувальних, лабораторно-діагностичних, радіологічних та інших ветеринарно-санітарних заходів, що проводяться органами державної ветеринарної медицини за рахунок коштів відповідних бюджетів та інших коштів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 478 від 15.08.1992 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/478-92-%D0%BF>.

**V. Dovgan**

#### **MECHANISM OF THE ANTI-EPIZOOTIC MEASURES FINANCING IN UKRAINE**

**The financing procedure of anti-epizootic measures is investigated. The key issues related to the use of budget funds for anti-epizootic measures in Ukraine and the ways of efficiency increasing of budget allocations are determined.**

**Key words: veterinary medicine, state financing, distribution of budget funds, anti-epizootic measures.**

УДК 351.83/.84:304-055.62

А. Дакал

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ: ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ

**Обґрунтовано процеси взаємодії громадян із органами влади у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей.**

**Ключові слова: державна політика, суб'єкти політики, захист прав дітей, громадськість, взаємодія.**

Захист прав дитини потребує системної державної політики. Це обумовлено наявністю однієї з найважливіших політичних функцій держави з регулювання внутрішнього життя суспільства. Характерно, що актуальність цієї проблематики визнається і науковим співтовариством, і широкими колами громадськості, і державними діячами.

Так, виступаючи на Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини, 4 грудня 2012 р. Президент України наголосив, що захист дитини, дотримання її прав тісно пов'язані з національною безпекою і майбутнім держави [1]. Тож діяльність щодо захисту прав дітей є інтегральною проблемою, яка потребує об'єднаних зусиль усіх гілок влади та громадянського суспільства.

Багатоаспектність предмету дослідження зумовила звернення до наукових доробок фахівців юридичного профілю, соціологів, політологів, представників галузі науки державного управління.

Доцільно відмітити значний внесок у розробку окресленої проблематики російських науковців. Зокрема, правова політика сучасної держави в галузі захисту прав дітей стала предметом наукового інтересу В. Абрамова; соціально-економічні права дитини досліджувала Н. Борисова; міжнародно-правовий механізм контролю за дотриманням зобов'язань держав щодо захисту прав дитини вивчала Е. Бикова; права дитини в контексті концепції сталого розвитку розглядала Е. Лактункіна.

Вітчизняні вчені також мають серйозні напрацювання у цій сфері. Так, правовим забезпеченням прав і свобод дитини в Україні цікавилась Н. Опольська, правове регулювання трудової діяльності неповнолітніх в Україні вивчав О. Реус; державну політику у сфері захисту прав дітей, позбавлених батьківського піклування, досліджували Н. Боровська, Н. Стоцька, І. Піголенко, О. Бойко.

Захист неповнолітніх в інформаційному просторі як об'єкт гуманітарної експертизи описував В. Куницький. Про механізми взаємодії органів державної влади та неурядових організацій у протидії жорстокому поводженню з дітьми писали О. Бовть, Л. Волинець, Т. Деревянко та інші фахівці.

Функціональному аналізу та європейським традиціям застосування громадського моніторингу, громадської експертизи та громадського контролю присвячені дослідження Н. Дніпренко [2]. Концептуальні підходи до взаємодії суб'єктів державної політики ґрунтовно викладені в навчальному посібнику “Управління соціальним і гуманітарним розвитком” [3]. За цього потрібно зазначити, що до соціального блоку пріоритетних напрямів наукових досліджень фахівці зараховують, зокрема, й охорону дитинства, материнства, батьківства [4].

Проте, незважаючи на загалом ґрунтовну розробленість зазначеної проблематики, вітчизняними вченими розглядалися окремі, переважно її інституціональні аспекти, а дослідженню проблеми впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей приділялося недостатньо уваги.

З огляду на зазначене, завданнями статті є:

– визначити, чим зумовлена необхідність удосконалення практики взаємодії громадян з органами влади у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей;

– виокремити науково обґрунтовані управлінські технології взаємодії органів влади та громадських організацій у зазначеній сфері.

Ситуація з дотриманням громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав дітей в Україні є нині досить складною (високим є рівень дитячої захворюваності, поширення ВІЛ/СНІДу, туберкульозу, наркоманії, безпритульності, злочинності, правопорушень, соціального сирітства; не забезпечуються права більшості дітей з обмеженими можливостями на освіту і набуття професії, на своєчасну соціальну реабілітацію; поширеними є факти насильства над дітьми тощо), а механізми і форми захисту прав дітей потребують суттєвого поліпшення.

Відтак проблема формування та втілення в життя державної політики щодо захисту прав дітей є справою не лише владних структур, а й широких верств суспільства, в середовищі яких виокремлюються суб'єкти такої політики (як реальні, так і потенційні).

Вся сукупність виражених суб'єктами політики безмежно різноманітних по змісту, по фазам функціонування інтересів та їх організацій інтегрована в політичній системі суспільства. Вона по суті становить механізм, який перетворює імпульси, що йдуть від соціальних суб'єктів та їх організацій, в політичні рішення. Здійснюючи свою політику, детерміновану інтересом, соціальний суб'єкт діє як спрямовуючий розвиток подій фактор, як їх рушійна сила. Причому він може підвищити свою впливову силу, об'єднуючись з іншими соціальними суб'єктами та створювати спеціальні інститути [5].

Урядом України останнім часом здійснено ряд важливих кроків щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Діє Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р., в якій передбачено обов'язкові консультації із громадськістю з певного кола питань, а також загальні процедури проведення консультацій. Йдеться, зокрема, про обов'язкове проведення консультацій з громадськістю з пріоритетних питань державного і соціально-економічного життя, функціонування консультативно-дорадчих органів, громадських рад, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Впровадженню технологій соціального діалогу і партнерства в систему державного управління сприяє й реалізація принципів Декларації Відкритого Уряду щодо відкритості і прозорості державної політики, залучення до її формування інститутів громадянського суспільства, забезпечення професійної чесності в державному управлінні [6].

Активна участь громадян у здійсненні державної політики дозволяє більш повно представити інтереси різних суспільних груп, підвищити якість та легітимність управлінських рішень, запобігти зловживанню владою та її

бюрократизації, сприяє налагодженню конструктивного співробітництва між владою та громадянами, зокрема у сфері захисту прав дітей.

З-поміж значної кількості неурядових організацій, діяльність яких пов'язана із захистом прав дітей в Україні, можна назвати, зокрема, такі: міжнародна громадська організація “Дитячий культурно-просвітницький центр”, всеукраїнська громадська організація “Жіночий консорціум України”, Християнський дитячий фонд. Вони виконують функцію артикуляції інтересів різних груп. У їхньому середовищі формуються навички демократичного контролю за владою, нагромаджується досвід соціальних інновацій. Відстоюючи інтереси різних верств населення, вони напрацьовують механізми впливу суспільства на владу, освоюють технології правозахисту, лобювання суспільних інтересів, формування громадської думки, проведення соціального маркетингу, що сприяє консолідації та активізації населення.

Нові перспективи у царині впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей відкрилися із започаткуванням діяльності Експертної ради з питань дотримання прав дитини при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, установче засідання якої відбулося 20 листопада 2012 р. Разом із Партнерством “Кожній дитині” до складу ради увійшли ще дев'ять неурядових організацій, які працюють у сфері захисту прав дітей, зокрема експерти Альянсу “Україна без сиріт”, Українського Центру Порозуміння, Національної Асамблеї інвалідів України, Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні та Всеукраїнської Фундації “Захист Прав Дітей”.

В ході засідання було розглянуто проект Положення про Експертну раду, обговорено кількісний та персональний склад ради, визначено основні напрямки діяльності ради до кінця 2012 р., вироблено домовленості з приводу розробки пропозицій щодо організації спільних заходів у майбутньому. Члени Експертної ради ухвалили спільне звернення з нагоди Дня спільних дій в інтересах дітей, у якому, зокрема, зазначається: “Дотримання прав кожної дитини є одним із головних завдань суспільства, яке дбає про своє майбутнє. Турбота про дітей – це не лише завдання органів влади, а й обов'язок кожного громадянина. Саме завдяки спільним діям – і не лише 20 листопада – ми можемо наблизити той час, коли будуть на практиці забезпечені всі основні права для усіх дітей України” [7].

Зазначимо, що важливим є запровадження обов'язкового оприлюднення інформації стосовно досягнутих у результаті консультацій із представниками зацікавлених суспільних груп домовленостей та конкретних результатів діяльності таких дорадчих органів. Про це, зокрема, говорять і науковці: “Розвитку соціального діалогу і партнерства в Україні сприятиме виконання таких першочергових завдань, як посилення взаємодії органів державної влади та громадськості під час підготовки і виконання державних рішень, забезпечення прозорості державної політики і доступу до інформації про роботу органів виконавчої влади” [8].

Проте доцільно наголосити, що активність участі громадян у суспільно-політичному житті багато в чому зумовлена станом політичної культури суспільства. Широке залучення громадян на постійній основі до політичного процесу неможливе без засвоєння населенням відповідних цінностей громадянської участі, утвердження в масовій політичній свідомості демократичних норм та активістських установок.

Громадсько-політична участь визначається такими показниками:

– політична ефективність – оцінка громадянами своєї змоги впливати на рішення влади;

- політична компетентність – наявність у громадян політичних знань та досвіду, необхідних для участі в політичному процесі;
- інтерес до політики;
- довіра громадян один до одного;
- довіра населення до громадських і державних інститутів;
- громадянська відповідальність – відчуття особистої відповідальності щодо стану суспільних справ.

Активність участі громадян у суспільно-політичному житті також залежить від ступеня поширеності у суспільстві патерналістських установок, екстернальних орієнтацій (суб'єктивна впевненість у тому, що все у житті залежить переважно від зовнішніх обставин), а також від ступеня суб'єктивної важливості для населення політико-громадянських цінностей [9].

Доцільно зазначити, що останнім часом в Україні суттєво знизився інтерес населення до політики. Порівняно із 2005 р. кількість тих, кого цікавить політика, зменшилась на 20% (68,7% у 2011 р. проти 88,8% у 2005 р.). Загалом середній бал зацікавленості населення політикою у 2011 р. сягнув найнижчої за 20 років позначки (1,7) [10].

Українці не схильні довіряти не лише громадським та державним інститутам, але й своїм співгромадянам: майже 80% українців вважають, що оточуючим не можна довіряти і треба бути дуже обережним у спілкуванні [11]. Відповідно до даних Європейського соціального дослідження, за показником міжособистісної довіри Україна обіймає одне з останніх місць у Європі [12]. Недовіра до оточуючих перешкоджає формуванню групової солідарності та підвищенню рівня самоорганізаційної активності населення, а відтак – негативно впливає на можливості дієвої співпраці органів влади з представниками громадськості у справі формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей.

Залишається невисоким рівень політичної компетентності українців: її показник є вдвічі нижчим, ніж у країнах ЄС [13].

Як бачимо, сучасний стан політичної культури українського суспільства не відповідає стандартам демократії участі, якій притаманна активістська культура. Пасивність участі громадян у суспільно-політичному житті багато в чому зумовлена впливом таких політико-культурних факторів, як: низькі політична ефективність та інтерес населення до політики, недостатня політична компетентність, низький рівень довіри громадян як один до одного, так і до громадських та державних інститутів; брак громадянської відповідальності, стійкі патерналістські установки, домінування екстернальних орієнтацій, переважна орієнтація масової свідомості на матеріалістичні цінності, а також невисока значущість для більшості населення політико-громадянських цінностей. Тож і суб'єктність представників громадськості у сфері державної політики щодо захисту прав дітей можна охарактеризувати, здебільшого, як потенційну.

На наше переконання, на часі – глибоко продумана інформаційно-роз'яснювальна робота щодо наявних механізмів демократії участі, які, зокрема, передбачені у Постановах Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. та “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” № 976 від 05.11.2008 р. І далеко не останню роль тут мають відіграти засоби масової інформації, що є однією з форм взаємодії громадянського суспільства з державою, виконують функції формування

громадської думки, досягнення соціального консенсусу. Поєднуючи між собою віддалені та різноманітні за характером ланки суспільства через єдиний інформаційний простір, вони сприяють ідентифікації людини з референтними групами, формуючи структуру громадянського суспільства. Вони сприяють здійсненню контролю над державною політикою, регулюванню системи стабільного розвитку суспільних відносин, участі населення в досягненні соціальної згоди. А це, зазначимо, є надзвичайно важливим у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей.

Серед основних проблем, що перешкоджають розвитку демократії участі, експерти називають неналежне виконання посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування вимог чинного законодавства щодо забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень; формалізацію діалогу із громадськістю, недосконалість правового та адміністративного середовища для створення та функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні [14].

У контексті нашого дослідження цікавим є зарубіжний досвід залучення громадськості до вироблення та реалізації державної політики. Так, у структурі органів державної влади Чехії діє відділ публічної адміністрації Міністерства внутрішніх справ, що сприяє виробленню рішень щодо залучення громадянського суспільства до юридичного процесу, також при відділі охорони прав людини та національних меншин створена рада Уряду з питань неурядових організацій [15].

У суспільствах із розвинутою демократією поява громадських ініціатив відбувається в міру усвідомлення тих проблем, вирішення яких поки що не входить до функцій держави. Або ж лідери громадських рухів та організацій пропонують інші способи вирішення нагальних проблем, альтернативні діям влади. Також досить розповсюджений варіант використання ресурсу громадських організацій для реалізації різних державних програм та соціальних проектів. Найвний соціально-демократичний механізм орієнтований за цього на процес сходження актуальної громадської ініціативи до рівня державної норми, що характерно для держав із розвинутими інститутами громадянського суспільства.

Корисним документом, на нашу думку, є “Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення” [16]. У ньому окреслено модель, що містить чотири етапи – рівні взаємодії владних інституцій і суспільства, такі як:

1. Інформація. Інформування є обов’язковим на всіх етапах процесу прийняття рішень.

2. Консультація. Цей процес передбачає вивчення органами державної влади думки громадськості з різних питань суспільного життя. При прийнятті рішення має бути враховано думку різних зацікавлених сторін. Консультація актуальна на всіх подальших етапах процесу прийняття рішень.

3. Діалог. Будь-яка із сторін може ініціювати діалог, який своєю чергою може бути постійним або конкретний. Постійний діалог – це двостороннє спілкування, яке ґрунтується на взаємних інтересах та спільних цілях, з метою забезпечити регулярний обмін думками. Конкретний діалог ґрунтується на взаємних інтересах для обговорення окремого політичного процесу. Конкретний діалог зазвичай веде до вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту. Діалог високо цінується у процесі прийняття політичного або державного рішення, має важливе значення для встановлення конструктивної взаємодії та партнерства. Діалог свідчить про високу комунікативну культуру учасників та вимагає певної підготовки та навиків.

4. Партнерство. Партнерство передбачає спільну відповідальність у процесі прийняття рішення, розробки та реалізації державної політики. На цьому рівні інститути громадянського суспільства та органи державної влади плідно співпрацюють заради суспільних інтересів, є відкритими один для одного.

Рада Європи рекомендувала всім учасникам демократичного процесу використовувати узагальнений в “Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення” досвід кращих практик країн ЄС.

Вважаємо, що посиленню впливу вітчизняної громадськості на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей сприяло б створення системи громадянської освіти (зокрема, запровадження у навчальних закладах спеціалізованих дисциплін, спрямованих на формування громадськості; проведення для учнів середніх шкіл позакласних заходів із громадянської освіти; періодичне опублікування у засобах масової інформації матеріалів, спрямованих на підвищення загальної поінформованості про демократичне громадянство, а також про права дітей, контроль за їх дотриманням).

### **Висновки**

Процеси формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей потрібно розглядати в контексті взаємодії і взаємообумовленості розвитку держави та громадянського суспільства.

Така політика покликана стати важливим компонентом суспільної життєдіяльності, адже за своєю природою вона стосується (прямо чи опосередковано) майже всіх сфер функціонування суспільства.

Необхідність удосконалення практики взаємодії громадян з органами влади у сфері захисту прав дітей зумовлена викликами часу, що відображені в соціальних, економічних, політичних процесах та невідворотністю утвердження демократичних цінностей в Україні.

На часі – застосування науково обґрунтованих управлінських технологій взаємодії органів влади та громадських організацій. Серед них виокремлюються:

- технології функціональні, інструментальні, стратегічні, тактичні;
- технології прийняття публічних рішень, законо- та нормотворчі, комунікативні, інформаційні.

Формуванню та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей мають сприяти широкомасштабні просвітницькі кампанії, що базуються на розумінні фундаментальної ролі в зазначених процесах чинників і феноменів духовного, культурного, ідеологічного й політичного життя, на потребі відновлення всіх форм суспільних відносин, з якими пов’язаний розвиток громадянського суспільства.

Напрями подальших досліджень вбачаємо у визначенні основних принципів та способів здійснення державної політики щодо захисту прав дітей, а також особливостей її інституційного, кадрового та ресурсного забезпечення.

### **Література**

1. Виступ Президента України на Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини 04.12.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://president.gov.ua/news/26235.html>.

2. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз та європейські традиції застосування / Н. К. Дніпренко // Державне управління: теорія та практика

[Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2012. — № 1. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.

3. Управління соціальним і гуманітарним розвитком [Текст] : навч. посіб. : у 2 ч. Ч. 1 / [В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. — К. : НАДУ, 2009. — 456 с.

4. Москаленко С. Наука як інноваційний чинник підвищення ефективності управління соціально-економічним розвитком / С. Москаленко // Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика [Текст] : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (2 листопада 2012 р.). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. — С. 248, 249.

5. Шевченко М. Політика як формотворчий чинник суспільної життєдіяльності / М. Шевченко // Вісник НТУУ “КПІ” [Текст]. — 2011. — Вип. 1(9). — С. 53—59. — (Політологія. Соціологія. Право).

6. План дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 220-р від 05.04.2012 р. // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2012. — № 76.

7. Режим доступу : [http://p4ec.org.ua/ua/news\\_article/1192](http://p4ec.org.ua/ua/news_article/1192).

8. Трощинський В. П. Кадрова проблематика дисертаційних досліджень у галузі науки “Державне управління” / В. П. Трощинський, О. М. Петрос // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни [Текст] : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 травня 2012 р., м. Київ) : до 15-річчя галузі науки “Державне управління”. — К. : НАДУ, 2012. — С. 411—413.

9. Політико-культурні чинники громадсько-політичної участі населення України [Електронний ресурс] : аналіт. зап. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/915>.

10. Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг [Текст] : у 2 т. Т. 2: Таблиці і графіки / за ред. д. філос. н. С. І. Головахи, д. соц. н. М. О. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2011. — 480 с.

11. Соболева Н. На шляху надій і розчарувань: сподівання та страхи сучасних українців / Н. Соболева // Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг [Текст] : у 2 т. Т. 1: Аналітичні матеріали / за ред. д. е. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2011. — 576 с.

12. Украинский характер (Характерные социально-психологические особенности населения Украины) [Электронный ресурс] : аналіт. докл. — 2011. — Режим доступа : [http://dialogs.org.ua/\\_files/20110616.pdf](http://dialogs.org.ua/_files/20110616.pdf).

13. Україна передвиборна: електоральні наміри, політичні комунікації, громадсько-політична залученість [Текст] : [інформ. бюлет. / за ред. М. М. Слюсаревського ; упоряд. Л. П. Черниш]. — К. : [б. в.], 2009. — 66 с.

14. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. доп. — 2012. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/795>.

15. Яцків Т. Законодавчі умови участі громадськості у процесі прийняття рішень на національному та місцевому рівні в Чехії: корисні спостереження для України [Електронний ресурс] / Тетяна Яцків. — Режим доступу : <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=1832>.

16. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення CONF/PLE(2009)CODE1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua>.

**A. Dakal**

**STATE POLICY IN THE SPHERE OF CHILDREN'S RIGHTS  
PROTECTION: INFLUENCE OF THE PUBLIC**

**The processes of interaction of the citizens with authorities in the sphere of formation and implementation of state policy concerning children's rights protection are grounded.**

**Key words: state policy, participants of the policy, children's rights protection, public, interaction.**

УДК 338.432:339.13.01:636.47.03

**М. Челпанова**

## **МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕСУРСОЗБЕРІГАЮЧОЇ ПРОГРАМИ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ АГРАРНИХ ПІДПРИЄМСТВ**

**Розроблено механізми реалізації ресурсозберігаючої програми підвищення конкурентоспроможності та інноваційного розвитку аграрних підприємств. Розглянуто основні етапи впровадження органічного землеробства на сільськогосподарських підприємствах.**

**Ключові слова:** конкурентоспроможність, аграрні підприємства, органічна продукція, стандартизація, сертифікація, маркування, маркетингова стратегія.

В рамках вдосконалення системи стандартизації і сертифікації продукції вітчизняного агропродовольчого комплексу доцільно виділити порівняно новий перспективний напрямок – виробництво органічної продукції. Основні принципи органічного сільського господарства сформульовані Міжнародною федерацією IFOAM: здоров'я, екологія, справедливість, дбайливе ставлення. Фактично на практиці це означає застосування у виробництві добрив і засобів захисту рослин винятково природного походження, а також відмова від генетично модифікованої сировини.

Мета статті – визначення перспектив і етапів розвитку органічного землеробства як фактора зростання конкурентоспроможності аграрних підприємств; обґрунтування ефективної форми сертифікації і контролю якості аграрної продукції.

Перспективність вдосконалення роботи відносно перепрофілювання виробництва українськими аграрними підприємствами в органічне сільське господарство пояснюється передусім високим попитом на екологічно чисту продукцію. За деякими оцінками обсяги реалізації органічної агропродовольчої продукції в Україні становлять 4 – 5 млн дол. США з потенціалом щорічного подвійного приросту. На частку органічного ринку припадає лише 1% ринку сільськогосподарської продукції країни. У Європі понад 6 – 7% агропродовольчої продукції припадає на ринок organic foods [1]. У 2010 р. світовий ринок органічної продукції оцінюється в 59,3 млрд дол. США (зростання за рік склало 12,4%). У результаті деяких оцінок, до 2015 р. прогнозується розширення даного ринку на 48,4%, а його обсяг становитиме 88,1 млрд дол. США [2].

Високий потенційний попит на органічні продукти харчування підтверджується даними досліджень, проведених компанією “Appleton Mayer” в середині 2010 р. (спеціалізація компанії – маркетинг, стратегія, інформаційні послуги, організаційний консалтинг). Так, понад 60% опитаних українців (із загальної кількості респондентів  $n = 2450$ ) залишаються незадоволеними якістю продовольчих продуктів, зокрема за окремими групами агропродовольчих товарів: яйце і продукти його переробки – 72%, плодово-овочева продукція – 65%, хлібні вироби – 32%, молочна продукція – 19% і м'ясна продукція – 18% [3]. Окрім того, більш низький рівень собівартості органічної продукції в середньому на 10 – 30%, обумовлений відсутністю в технології виробництва дорогих хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив та енергоресурсів, і кінцева ціна реалізації, що випереджає середній рівень цін на “традиційну” агропродукцію на 10 – 50% через

мотивацію споживачів, дозволяє забезпечити агровиробникові рівень рентабельності понад 30 – 40%.

За даними Appleton Mayer, на сьогодні вже понад 60% жителів України готові купувати екологічно чисті товари, враховуючи, що їх вартість буде вищою вартості стандартних товарів. Причому найвищу еластичність показали цінові коридори “10% – 25%” (позитивну відповідь дало 60% респондентів) і “25% – 40%” (47% позитивних відповідей), ціновий коридор “40% – 55%” продемонстрував межу еластичності (12% позитивних відповідей). Причому найбільш затребуваними визнано такі групи органічних товарів: м'ясо та м'ясна продукція (актуальність визнано 39% респондентів), молоко й молочна продукція (36%), овочі та фрукти (включаючи продукти їх переробки) (29%) [4]. Окрім внутрішнього ринку, потужний потенціал формують споживачі східноєвропейських держав. Зокрема, на сьогодні, сильний попит з боку споживачів Польщі значно випереджає виробничі можливості національних виробників органічної продукції, створює досить перспективний канал збуту для вітчизняних агровиробників.

В Україні органічний рух має високі темпи розвитку (табл. 1). На сучасному етапі в Україні сертифіковане під органічне землеробство 121 господарство (понад 270 тис. га, що становить 0,7% від загального обсягу сільськогосподарських угідь країни). Середньорічні темпи зростання обсягів органічного виробництва в Україні – понад 108% (для порівняння – аналогічний показник у середньому в країнах Європи становить близько 110%).

**Таблиця 1**

**Основні показники динаміки органічного руху  
в Україні та Європі за 2005 – 2010 рр.**

Показники	Роки					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Україна						
1. Площа, га	241980	242034	249872	269984	270193	270226
2. Кількість господарств	72	80	92	118	121	142
3. Питома вага органічного виробництва, %	0,59	0,59	0,61	0,65	0,65	0,65
4. Середній розмір одного господарства під органічним землеробством, га	3361	3025	2716	2288	2233	1903
Європа						
1. Площа, га	6760320	7265950	7769860	8269350	9204250	10002100
2. Кількість господарств	187686	203642	212218	222548	257415	277362
3. Питома вага органічного виробництва, %	1,36	1,51	1,63	1,74	1,93	2,10
4. Середній розмір одного господарства під органічним землеробством, га	36	36	37	37	36	36

Органічне землеробство найбільш розвинене в Одеській, Херсонській, Вінницькій, Полтавській, Львівській, Закарпатській, Тернопільській і Хмельницькій областях і практично відсутнє в Кримському регіоні. Середній розмір українського сертифікованого органічного господарства 2200 – 3300 га (в Європі – 36 – 37 га). На практиці серед органічних господарств трапляються як дрібні фермерські господарства розміром від декількох гектарів, особливо великі, площа ріллі яких становить десятки тисяч гектарів

ріллі. Так, наприклад, площа сертифікованих сільськогосподарських угідь Ведичного екологічно чистого сільського господарства Махаріши у Херсонській обл. перевищує 42 тис. га [5].

На сьогодні Україна займає перше місце серед східноєвропейських країн за сертифікованою площею органічної ріллі. Основні види продукції вітчизняних агровиробників органічної продукції – зернові, зернобобові та олійні культури. Хоча окремі господарства вже пройшли сертифікацію з виробництва продукції тваринництва [6].

Внутрішнє споживання органічних продуктів в Україні в 2010 р. оцінюється на рівні 2,4 млн євро з тенденцією щорічного подвоєння (в 2008 р. – 600 тис. євро в 2009 р. – 1,2 млн євро) [7]. Таке зростання попиту обумовлено низькою якістю “традиційних” агропродовольчих продуктів і зростаючою популярністю здорової та екологічно безпечної їжі.

Основними каналами реалізації для українських виробників органічної агропродовольчої продукції є європейські бар’єри, які реалізують продукцію в супермаркетах Європи або для переробки на заводах європейських компаній (в Україні та ЄС), експорт у Росію, внутрішній ринок визначається торгівельною мережею, представленою як великими, так і дрібними приватними магазинами, супермаркетами, закладами ресторанного бізнесу.

У світовій практиці для вирішення питань стандартизації та сертифікації органічної продукції використовується гарантійна система, яка передбачає приведення у відповідність до органічних стандартів весь процес виробництва та переробки сільськогосподарської сировини до моменту його приведення у стан готової продукції, включаючи упакування і маркування. З метою стандартизації та сертифікації органічних продуктів, зарубіжним досвідом застосування стандартів (добровільні згоди споживачів і виробників), правові норми (обов’язкові вимоги, що встановлюються державою) або змішаний варіант (державне управління, засноване на бізнес-стандартах). Як правило, світова практика тяжіє до першого варіанту, зважаючи на його ліберальний напрям і здібності до міжнародної гармонізації.

Провідною світовою організацією з питань стандартизації та сертифікації органічної продукції є Міжнародна федерація органічного сільськогосподарського руху (IFOAM) – міжнародна неурядова організація, яка об’єднує понад 750 організацій-учасників із 120 країн світу.

Країни Європейського Союзу з питань державного регулювання у сфері органічного виробництва спираються на Директиву ЄС № 834/2007 [8] і додаткові директиви: Директива ЄС № 889/2008 [9] і Директива ЄС № 1235/2008 [10], розроблені у відповідності з рекомендаціями Міжнародних стандартів ISO. Крім того, найбільш популярними з огляду ринків збуту є такі програми: Національна органічна програма США (NOP) [11] і японська система стандартизації (JAS) [12]. Доцільно зазначити, що на сьогодні в Україні немає чітко сформованої національної системи стандартизації, сертифікації та маркування органічної продукції. Державна політика в цьому напрямку є розмитим, оскільки основні аспекти органічного виробництва не закріплені на законодавчій основі.

Проте необхідно виділити декілька напрямків розвитку вирішення цього питання, що намітилися в вітчизняній державній програмі органічного руху. По-перше, базові аспекти із створення системи стимулювання розвитку органічного сільського господарства, його нормування і сертифікація закладені в Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 р. [13]. Згаданою програмою передбачено

доведення обсягу органічної продукції до загального обсягу валової продукції сільськогосподарства до 10%. По-друге, 21 квітня 2011 р. Верховною Радою України був прийнятий до розгляду проект Закону України “Про органічне виробництво” [14], який повинен був набути чинності з початку 2012 р. У цьому нормативно-законодавчому акті були закріплені правові, економічні, соціальні та організаційні основи ведення органічного сільськогосподарства, вимоги до технології виробництва, переробки, процедури сертифікації, стандартизації, маркування, транспортування, зберігання та реалізація органічної продукції та сировини. Проте 20 травня 2011 р. Закон України “Про органічне виробництво” був відхилений Президентом України та направлений на доопрацювання для усунення зауважень (відсутність нормативних показників придатності угідь, чітко сформульованих критеріїв компетенції різних органів влади та контролю за сертифікацією органічного виробництва тощо).

Процедури стандартизації, сертифікації на території України проводяться переважно представниками іноземних компаній. На сьогодні на території України діє понад десяток іноземних сертифікованих установ, серед них: Контрол Юніон (Нідерланди), ІМО (Швейцарія), Лакон, Етко, представники Німеччини, Італії, Угорщини, Польщі тощо. З 2007 р. в Україні функціонує національна сертифікаційна структура ТОВ “Органік Стандарг”, яка була створена в рамках українсько-швейцарського проекту співробітництва і технічної допомоги. З 2009 р. ця організація здійснює сертифікацію за стандартами NOP (США), JAS (Японія) і Біо Свісс (Швейцарія), а також отримала сертифікат міжнародної акредитації відповідно до Стандартів серії ISO 65/ EN 45011. Рекомендована періодичність здійснення контролю процедур органічного виробництва сертифікованими органами – не рідше одного разу на рік, краще – двічі. Вартість сертифікації становить в середньому 2400 – 25000 грн на рік залежно від розмірів підприємства, специфіки виробництва, сертифікованої установи [15]. Так, для малих фермерських господарств витрати на сертифікацію органічного землеробства в середньому коштують 150 євро, для великих – більше 5 тис. євро. Крім того, вартість послуг вітчизняних акредитованих сертифікуючих структур на 30 – 40% нижче європейських. Крім цього, в Україні діє декілька добровільних товариств, які здійснюють популяризацію органічного руху, що сприяє розвитку системи державного регулювання та регламентації органічного виробництва. Незалежно від обраної сертифікуючої організації процес впровадження органічного землеробства на підприємстві містить 3 основних етапи і 4-й додатковий – у момент проходження щорічної переатестації (рис. 1).

Органічне землеробство є досить потужним механізмом реалізації потенціалу конкурентних характеристик сільськогосподарських виробників Криму (висока родючість ґрунтів, незначний рівень хімізації виробництва, низький рівень конкуренції на внутрішньорегіональному ринку органіки при високому попиту з урахуванням щорічного сезонного його зростання в період припливу рекреантів).

Проте детальніший аналіз дозволив виявити проблемне поле реалізації ефективної програми розвитку органічного землеробства у регіоні і країні загалом, що вимагає перспективного рішення (табл. 2). Доцільно зазначити що недостатність і недосконалість формування переважно механізмів державної підтримки розвитку згаданої галузі агропродовольчого виробництва.



**Рис. 1** Етапи впровадження органічного землеробства на сільськогосподарських підприємствах (складено автором)

**Таблиця 2**  
**Проблемне поле впровадження системи органічного землеробства для підприємств АР Крим і можливості його подолання (складено автором)**

№ з/п	Проблемне поле	Можливості подолання проблемного поля
1	2	3
1	Тривалий конверсійний період переходу від інтенсивних технологій до органічного землеробства (від 2 до 4 років)	Проблеми і застій у інтенсивному розвитку сільського господарства зумовив низький рівень хімізації виробництва, висока питома вага ґрунту родючих земель. У разі відповідності документації про історію полів підприємства конверсійний період може бути знижений до мінімального терміну – до 1 року

Закінчення табл. 1

1	2	3
2	Високий рівень витрат та перехід до органічного землеробства та проходження сертифікації виробу і проходження сертифікації	Середній рівень цін на органічну продукцію можна встановити з підвищеним коефіцієнтом ( $\pm 55\%$ ), а зниження виробничих витрат можна досягти шляхом скорочення витрат на хімізацію виробництва. Таким чином, знову отримана рентабельність здатна повністю поглинути додаткові витрати, залишаючись на достатньо хорошому рівні (до 50%)
3	Високий рівень цін на органічні продукти харчування може бути неохоплений попитом споживачів	Аналіз попиту на внутрішньому ринку виявив найвищу еластичність для цінового коридору (премія на органічні продукти за ціною “звичайних” агропродовольчих товарів-аналогів) – “10 – 25%” і межову еластичність – для цінового коридору “40 – 55%”. Крім того, сезонні коливання попиту в Кримському регіоні, обумовлені припливом рекреантів, і високий попит на органіку з боку країн східноєвропейського регіону здатні подолати покриття попиту на продукцію кримських агровиробників із рівнем цін навіть з підвищеним коефіцієнтом 1,6
4	Перехід до органічних технологій вимагає відмови від мінеральних добрив і застосування органічних. Може виникнути проблема забезпеченості останніми	Проблему додаткового виробництва органічних добрив в регіоні можна успішно вирішити шляхом кооперації з птахофабриками. Можливе створення власного підрозділу птахоферми в окремих великих підприємствах органічного напрямку на початкових етапах впровадження органічного типу виробництва в регіоні на умовах державних дотацій і субсидій
5	Відсутність державної підтримки та відповідної нормативно-законодавчого середовища, низький рівень обізнаності населення	Необхідне доведення Закону України “Про органічне виробництво” до стадії прийняття і реалізації. Доцільним є створення програм державної підтримки агровиробникам, які прийняли б рішення про перехід на органічне виробництво (забезпечення фінансування, застосування податкових пільг, підтримка зовнішньої інтеграції з метою розширення ринків збуту тощо). Необхідно впровадити курс занять з органічними технологіями виробництва в навчальні програми аграрних ВНЗ держави

Перехід до органічної системи ведення сільського господарства в АР Крим дозволяє частково реалізувати проблеми формування системи стандартизації, сертифікації та маркування агропродовольчої продукції, а висока рентабельність цього напрямку агрогосподарювання є додатковим стимулом формування ефективної системи

внутрішньогосподарського контролю якості такої продукції, підтриманої зовнішніми сертифікованими підприємствами. Розвиток органічно-орієнтованої системи агровиробництва суб'єктів Кримського регіону обумовлює необхідність створення якісно-нової внутрішньої системи маркетингу та реклами. В інноваційному середовищі підприємства для запуску нових продуктів і освоєння нових ринків доцільним є використання нових сучасних підходів до маркетингових стратегій.

При формуванні стратегічних програм розвитку галузі органічного виробництва в АР Крим потрібно враховувати певні переваги, обумовлені регіональними особливостями. По-перше, необхідно розробити систему розвитку кормової бази для органічного тваринництва. По-друге, розвиток птахівництва вирішить частково не тільки проблему кормовиробництва (виробництво м'ясо-кісткового борошна), але і підготовки органічних добрив (отримання посліду). Перспективи розвитку вівчарства органічного напрямку для отримання баранини обумовлені високим попитом на згадану продукцію, викликаним регіональними особливостями національного характеру. По-третє, одержання врожаю овочів закритого ґрунту в травні, ранньої картоплі в червні та овочів відкритого ґрунту і фруктів весь літньо-осінній сезон дозволяє орієнтувати їх реалізацію не тільки за звичайними сезонними цінами на внутрішніх ринках, але і за більш високим – рекреантам Кримського регіону, що забезпечить високий рівень рентабельності виробнику. Крім того, такий розвиток агропродовольчого сектора економіки АР Крим дозволить частково вирішити проблему продовольчої безпеки південного регіону України. Щодо другого принципу впровадження стратегії доцільно, насамперед, відзначити необхідність введення ефективної системи мотивації працівників органічних підприємств, заснованої на системі штрафів і заохочень.

### Література

1. Органические продукты питания в Украине [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://eda.mk.ua/opinions/organicheskie-produkty-pitaniya-v-ukraine>.
2. Organic Food: Global Industry Guide [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.datamonitor.com/store/Product/organic\\_food\\_global\\_industry\\_guide\\_2010?productid=F17C8DE5-9D6C-4802-BA4A-2A8019F1AD24](http://www.datamonitor.com/store/Product/organic_food_global_industry_guide_2010?productid=F17C8DE5-9D6C-4802-BA4A-2A8019F1AD24).
3. Исследование трендов Appleton Mayer: Готовы ли украинцы покупать экологически чистые товары? [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.appletonmayer.com/data/research/2010/0912/>.
4. Там же.
5. Сиряк Н. “Органику” – на поля / Н. Сиряк // Крымские известия [Электронный ресурс]. — 2010. — № 66 (4510). — Режим доступа : <http://www-ki-old.rada.crimea.ua/nomera/2010/066/organika.html>].
6. Федерація органічного руху України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://organic.com.ua>.
7. Открытый экологический web-сайт “EcoTime” [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.eco-time.com.ua>.
8. Council Regulation (EC) № 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91 [Electronic resource]. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:189:0001:0023:EN:PDF>.
9. Commission Regulation (EC) № 889/2008 of 5 September 2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) № 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling

and control [Electronic resource]. — Access mode : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= OJ:L:2008:250:0001:0084:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:250:0001:0084:EN:PDF).

10. Commission Regulation (EC) № 1235/2008 of 8 December 2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) № 834/2007 as regards the arrangements for imports of organic products from third countries [Electronic resource]. — Access mode : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= OJ:L:2008:334:0025:0052:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:334:0025:0052:EN:PDF).

11. National Organic Program [Electronic resource]. — Access mode : [http:// www.ams.usda.gov/AMSV1.0/nop](http://www.ams.usda.gov/AMSV1.0/nop).

12. Organic Food: Global Industry...

13. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року [Електронний ресурс] : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1158 від 19.09.2007 р. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

14. Про прийняття за основу проекту Закону України “Про органічне виробництво” [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 2955-VI від 01.02.2011 р. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

15. УкрАгроКонсалт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukragroconsult.com>.

**M. Chelpanova**

#### **MEANS OF THE REALIZATION OF THE RESOURCE SAVING PROGRAM OF THE AGRARIAN ENTERPRISES COMPETITIVENESS**

**Means of the realization of the recourses saving program due to the increase of the competitiveness and innovative development of the agrarian enterprises are worked out. The main stages of the introduction of the organic farming at the agrarian enterprises are considered.**

**Key words: competitiveness, agrarian enterprises, organic products, standardization, certification, marking, marketing strategy.**

УДК 681.3:338.46

О. Непомнящий

## СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

**Визначено особливості стратегічного управління розвитком житлового фонду населеного пункту в сучасних умовах. Розглянено управління окремими підсистемами об'єднаної житлової системи. Наведено практичні рекомендації щодо визначення критеріїв результативності такого управління.**

**Ключові слова:** житловий сектор, житловий фонд, розвиток житлового фонду, стратегічне управління, житлова політика.

Не викликає сумніву, що саме на рівні населеного пункту відбувається формування основних потреб у житлі та забезпечується максимізація міри їх задоволення. За цього виникає необхідність у вирішенні двох завдань: оптимального розподілу ресурсів між підсистемами обслуговуючого комплексу населеного пункту і організації функціонування кожної підсистеми так, щоб максимізувати ефективність досягнення глобальної мети, яка полягає у максимізації комфорту проживання населення.

Цей параметр характеризується множиною показників, що включає, окрім забезпеченості житловою площею, показники транспортно-комунікаційного комфорту, комфорту культурно-побутового обслуговування, екологічного, ландшафтного, архітектурного комфорту тощо. За цього всі перераховані характеристики є функціями відповідних витрат. Так, екологічний комфорт підвищують за допомогою витрат на перенесення промислових підприємств, вдосконалення або зміну технології на них, транспортний – за допомогою витрат на розвиток громадського пасажирського транспорту, ландшафтний – за допомогою витрат на трансформацію ландшафту.

Проте з урахуванням соціально-економічних умов, що склалися, потрібно прагнути до вирівнювання комфорту проживання всіх жителів шляхом надання житла максимальній кількості сімей, що потребують поліпшення житлових умов, при дотриманні обмежень на ресурси і забезпеченні певного рівня комфорту проживання, що неможливо зробити без застосування засобів і підходів стратегічного управління. Все це й обумовлює актуальність цієї статті.

Питання управління та розвитку житлового фонду населених пунктів розглядаються у багатьох працях, зокрема, таких авторів, як: В. Євсєєв, Є. Кібалов, І. Кузьмін, Ю. Куликов, Л. Нефедов, І. Панасенко, Е. Петров, А. Хуторецький та інших. Проте досі ще не знайшли належного відображення стратегічні аспекти управління житловим фондом, спрямовані на його перспективний розвиток. Мета статті є визначення особливостей стратегічного управління розвитком житлового фонду населеного пункту в сучасних умовах.

Основну мету стратегічного управління розвитком житлового фонду можна визначити формулою 1:

$$N = \max_{f_s \in F_d} f_s \quad (1)$$

де  $N$  – число задоволених заявок на поліпшення житлових умов;  $F_d$  – допустима множина стратегій задоволення заявок,  $F_d = \{f_s ; R_s\}$  – обсяг ресурсів, виділений підсистемі житлового будівництва. При формуванні множини  $F_d$  враховуються всі обмеження, зокрема і на показники комфорту проживання.

Таким чином, об'єктом управління підсистеми житлового будівництва є процес задоволення запитів населення, що потребує поліпшення житлових умов. Проблема оптимального управління житловим будівництвом полягає в тому що є впорядкована по пріоритетах на отримання житла множина  $L$  сімей, які мають потребу в житлі, таке, що визначає множину запитів  $Z$ . Елементи останнього – вимоги на житло різного типу (за площею і числом кімнат) і на послуги підприємств сфери обслуговування. Ці вимоги обумовлені демографічними характеристиками множини  $L$ , зокрема її сімейною і статевіковою структурами. Відомі обмеження по елементах вектора ресурсів  $R_s$ , компонентами якого є фінансові, територіальні, індустріальні, трудові ресурси і обмеження за показниками комфорту проживання  $M$ .

На об'єкт управління діють зовнішні і внутрішні чинники, викликані варіюванням у часі демографічної структури множини  $L$  (що призводить до зміни множини запитів  $Z$ ) і зривами в процесі будівництва житла. Необхідно визначити та реалізувати таке управління, яке максимізує кількість задоволених заявок на житло при дотриманні вказаних раніше обмежень. Це неможливо без підвищення ефективності управління, раціонального використання ресурсів, оптимального планування на всіх рівнях ухвалення рішень [1].

Процес задоволення запитів населення, що потребує поліпшення житлових умов, складається з трьох послідовних етапів: планування і проектування житлової забудови, будівництва і розподілу житла. Проте при дотриманні необхідних вимог, що полягають в узгодженні локальних цілей підсистем між собою і цілями системи загалом, і урахуванні взаємозв'язків усі підсистеми можна розглядати незалежно. З огляду на це, можна виділити підсистеми планування та проектування, розглядаючи підсистеми розподілу житла та будівництва як зовнішнє середовище, з яким вони взаємодіють.

Доцільно зазначити, що, управляючи задоволенням запитів на поліпшення житлових умов, необхідно вирішувати (як і при будь-якому управлінні) завдання програмування, тобто відшукування оптимальної траєкторії переведення системи в бажаний стан, і завдання стабілізації, що полягає у компенсації результатів дії зовнішніх впливів на об'єкт управління з метою підвищити точність досягнення заданого стану. Перше завдання вирішується блоками планування і проектування житлового будівництва, а друге – блоком розподілу житла. Причому, чим більша невизначеність початкової інформації, тим більш раціональним є використання явного управління.

Розглянемо з цього боку підсистему житлового будівництва. Очевидно, що для неї бажана максимізація характеристики кінцевого стану, тобто кількості задоволених заявок на поліпшення житлових умов, при обмеженнях на ресурси і плановий період часу  $T$ . Тому для систем такого класу найбільш ефективним є явне управління, яке дозволяє оперативно коригувати план і внаслідок цього ефективно використовувати всі позитивні чинники. Останнє тим більш важливе, що планування житлової забудови ведеться в умовах значної невизначеності по ресурсах, вектору вимог і динаміці їх зміни.

Більше того, в даному випадку ефективним є ітераційний підхід до реалізації явного управління. До особливостей цього підходу доцільно зарахувати:

– застосування наближеного явного управління при великих “відстанях” між поточними станами об’єкта  $X(t)$  і кінцевим  $X(tk)$ , тобто при значних планових інтервалах  $T = tk - t$ , і уточнення управління у міру зменшення  $T$ ;

– відмова від безперервного обчислення управляючого впливу і перехід до дискретного управління з кроком  $\Delta T$ , але з обов’язковим прогнозуванням стану об’єкта на момент закінчення інтервалу управління  $\Delta T$ .

В умовах житлового будівництва це вимагає, зокрема, обов’язкового прогнозу демографічного стану всього населення, а у міру зменшення інтервалу  $T$  також і конкретних груп, що потребують поліпшення житлових умов [2].

Перерахунок плану пов’язаний із великими витратами, внаслідок чого бажано збільшувати інтервал часу  $\Delta T$ . Цього можна досягти, додавши до контуру явного управління контур стабілізації, який здійснює парировання зовнішніх впливів на інтервалі  $\Delta T$ . У цій системі роль контура стабілізації виконує блок розподілу житла. Таким чином, здійснюється перехід до універсальної адаптивної структури управління.

Створення комплексної системи управління житловим будівництвом, що реалізовує зазначений принцип управління, дозволить підвищити якість, скоротити терміни планування і проектування, забезпечити комплексність, оптимальність рішень, що приймаються, й істотно збільшити ефективність системи загалом. А функціонування підсистеми житлового будівництва вимагає її взаємодії з підсистемами планування, проектування і розподілу житла.

Аналіз основного завдання підсистеми планування стосовно підсистеми управління житловим будівництвом дозволяє виділити три рівні його вирішення: довготермінове, середньотермінове і поточне планування. До довготермінового планування належить розробка генерального плану. На цьому етапі намічаються перспективи розвитку населеного пункту загалом і його підсистем, зокрема житлового господарства. Основна мета тут полягає у виробленні довготермінових цільових установок і визначенні способів їх досягнення. Стосовно підсистеми житлового господарства, основне завдання, що впливає з цієї мети, полягає у виявленні динаміки зміни кількості вимог на поліпшення житлових умов, стану житлового фонду по різних категоріях, порядку забудови вільних і вивільнених територій, реконструкції житлового фонду. Планування повинне здійснюватися з урахуванням необхідних матеріальних та індустріальних ресурсів і взаємозв’язку з іншими підсистемами. Ця обставина, а також великий інтервал планування (20 – 30 років) обумовлюють високу невизначеність початкової інформації, тому в довготерміновому плануванні часто здійснюють варіантні розрахунки на основі імітаційного моделювання.

Невизначеність планування зменшується у міру скорочення інтервалу планування і уточнення початкових даних. Це характерно для стадії середньотермінового планування. На цьому рівні планування у рамках обмежень, що випливають із генерального плану, уточнюються і конкретизуються перераховані чинники. Тут можуть бути використані ті ж математичні моделі, що і для довготермінового планування, проте вони мають бути деталізованими з урахуванням додаткової інформації.

Подальше уточнення планів і їх конкретизація виробляються на етапі поточного планування, основним змістом якого разом із уточненням планових

рішень, прийнятих на стадії середньотермінового планування, є проектування конкретної забудови – житлових районів, мікрорайонів і прийняття пов'язаних із цим комплексних планувальних і проектних рішень.

Для визначення функціонального змісту завдань на усіх рівнях планування потрібно конкретизувати обмеження і змінні цілі, тобто показники комфорту і ресурси, використовувані підсистемою. Можна стверджувати, що заданий комфорт проживання гарантується, якщо досягнуті [3]:

- відповідність кімнатної структури і житлової площі квартир, що надаються, існуючим нормам і принципам забезпечення житлом сімей різного типу;

- хороші санітарно-гігієнічні умови, за яких здійснюються інсоляція, шумоізоляція та провітрювання житлових приміщень і територій забудови;

- екологічна, ландшафтна і архітектурно-естетична комфортність.

- максимальна доступність місць зайнятості членів сім'ї, зон масового значення поза житловим районом (вокзали, театри, ринки тощо) й інших житлових районів населеного пункту;

- раціональне розміщення підприємств обслуговування на території забудови по відношенню до житлових будинків, а також відповідність номенклатури і потужності підприємств обслуговування попиту населення на різні види послуг.

Щоб забезпечити перераховані вимоги та максимізувати кількість задоволених житлом сімей потрібно не лише мати необхідні ресурси, але і використовувати всі ресурси ефективно. Внаслідок цього у процесі планування і проектування необхідно [4]:

- вибрати такі території під житлову забудову, щоб витрати на будівництво і забезпечення комфорту проживання були мінімальними;

- забезпечити відповідність квартирної структури житлового фонду, що знову вводитьься, демографічній структурі всіх типів сімей, які потребують поліпшення житлових умов, що дозволяє мінімізувати перевитрату житлової площі при заселенні квартир;

- зменшити витрати на комплексну забудову кожного житлового району шляхом вибору мінімального за вартістю набору типів житлових будинків, мінімізації витрат на будівництво підприємств обслуговування, раціонального використання території забудови при розміщенні житлових будинків і підприємств обслуговування.

Обмеженням при вирішенні цих завдань є, як відзначалося вище, вимога забезпечити заданий рівень комфорту проживання. Тому важливим завданням довготермінового планування є визначення територій, перспективних для житлового будівництва і порядку їх забудови. Аналогічне завдання з'являється на етапі середньотермінового планування, коли вибираються території для масового житлового будівництва у рамках обмежень, що впливають із генерального плану. Відмінність цих завдань полягає в мірі визначеності початкової інформації. На етапі довготермінового планування така інформація має велику міру невизначеності, внаслідок чого необхідно знайти безліч районів, перспективних для масового житлового будівництва, виходячи з тенденцій розвитку населеного пункту загалом. При середньотерміновому плануванні реалізується пошук конкретних територій для житлового будівництва з допустимої множини визначених при довготерміновому плануванні, тобто посилюється оптимізаційний акцент завдання [5]. Ще більше ця тенденція проявляється при вирішенні завдань проектування, тобто вибору території для розміщення конкретної забудови. Проте, незважаючи на вказані відмінності, такі

завдання у формальній постановці зводяться до ранжирування територій населеного пункту. Один з підходів до вирішення подібних завдань полягає у формуванні узагальненого скалярного критерію, що враховує всі приватні критерії.

Цінність території житлової забудови для потенційних жителів визначається набором показників комфорту проживання  $A = \{A_i\}$ . Значення цих характеристик є функціями відповідних витрат. Останніми називають деякий набір різномірних матеріальних і виробничих ресурсів  $E = \{E_i\}$ , зокрема фінансових. Припустимо, що  $A$  і  $E$  мають узагальнені скалярні кількісні оцінки  $\bar{A}$ ,  $\bar{E}$ , тоді можна записати у функціональній формі:  $\bar{A} = f(\bar{E})$ .

Загалом ця залежність нелінійна, і правомірна постановка завдання визначення раціонального рівня витрат  $E$ . Тоді можна застосувати критерій оптимізації (формула 2):

$$K = \max_E \frac{\bar{A}}{\bar{E}} \quad (2)$$

Цей критерій характеризує питому ефективність капітальних вкладень на житлове будівництво для різних територій населеного пункту і дозволяє визначити оптимальний рівень витрат при використанні території для житлового будівництва, але він непридатний для порівняння територій. Це обумовлено тим, що значення  $\bar{A}$ ,  $\bar{E}$  при оптимізації за зазначеним критерієм різні для різних територій. Тому для формування оцінки порівняння необхідно, по-перше, прономувати  $\bar{E}$  за площею території, придатної для забудови, або по числу потенційних жителів, а, по-друге, довести критерій до вигляду, що дозволяє отримувати оцінки при однакових рівнях  $\bar{A}$  або  $\bar{E}_n$ , де  $\bar{E}_n$  – витрати на одиницю площі. Таким чином, критерій повною мірою відповідний головній меті підсистеми житлового будівництва (5.7), набуває такого (формула 3):

$$K = \max_{A \geq A_D} \frac{N}{\bar{E}_n} \quad (3)$$

де  $A_D$  – заданий для конкретного регіону або міста рівень комфорту проживання;  $N$  – кількість потенційних жителів.

Цей критерій має сенс оцінки оптимальної кількості задоволених заявок на одиницю витрат при забезпеченні заданого рівня комфорту проживання, дозволяючи отримати скалярні оцінки, та на цій основі ранжувати території населеного пункту. За цього, як показано в роботі [6], множина витрат, пов'язаних із житловим будівництвом і забезпеченням комфорту проживання на певній території, формується з витрат на наступні дев'ять робіт: 1) знос і перенесення об'єктів; 2) вилучення природно-цінних земель; 3) інженерну підготовку території; 4) будівництво житлових об'єктів; 5) інженерне устаткування; 6) ліквідацію екологічного дискомфорту; 7) будівництво культурно-побутових і адміністративно-громадських об'єктів; 8) ландшафтний благоустрій; 9) створення і модернізацію транспортних комунікацій.

При формуванні узагальненої оцінки набору параметрів, що відбивають комфорт проживання, можна виділити дві групи параметрів [7]: таких, що допускають кількісну оцінку в натуральних одиницях (наприклад, загазованість повітря, площа зелених насаджень, матриці відстаней і часу поїздки до місць масового скупчення); таких, що допускають якісну оцінку ("краще", "рівноцінно", "гірше"). До останніх, зокрема, належать естетичні характеристики територій, проте

і вони можуть бути кількісно оцінені, наприклад за десятибальною шкалою експертних оцінок. Тому, в принципі, всі істотні характеристики можна оцінювати кількісно.

Природно, що при ранжируванні територій населеного пункту неможливо взяти до уваги індивідуальні переваги, тому враховуються переваги соціально-демографічних груп населення (соціальних індивідуумів) [8]. Ця обставина, окрім вказаних раніше, зумовлює відмінність завдань ранжирування територій при довготерміновому, середньотерміновому і поточному плануванні. У першому випадку соціальним індивідуумом є все населення, в другому – черга на поліпшення житлових умов, в третьому – конкретні соціально-демографічні групи населення, тобто частина черги, передбачувана до розселення в плановому періоді.

Отримані узагальнені оцінки характеристик комфорту проживання дозволяють ранжувати території по будь-якому із зазначених критеріїв. Проте залежно від довготерміновості планування можна запропонувати наступну ієрархію критеріїв для вирішення цього завдання. На етапі довготермінового планування доцільно застосовувати перший критерій і визначати перспективні для забудови райони; при середньотерміновому плануванні треба використовувати для ранжирування територій, відведених по генеральному плану, другий критерій; на етапі поточного планування, коли території вже визначені на попередньому етапі, розміщення забудови повинне оптимізуватися за критерієм максимуму комфорту для кожної соціально-демографічної групи населення, передбачуваної до розселення.

Підсистема проектування житлової забудови забезпечує вирішення таких взаємопов'язаних завдань:

- визначення набору типів житлових будинків у забудові, що забезпечує екстремізацію приватних критеріїв, в яких враховані рівень комфорту проживання і витрати ресурсів на будівництво при дотриманні архітектурних, планувальних та індустриальних обмежень;

- розміщення житлових будинків на території забудови, що гарантує раціональне використання землі та комфортні умови проживання в результаті дотримання обмежень по щільності забудови й інсоляції території і житлових приміщень;

- розрахунок місткості, кількості та місць розташування підприємств культурно-побутового обслуговування, дитячих і шкільних установ, що максимізують комфорт проживання при мінімізації витрат ресурсів.

Для вирішення завдання вибору типів будинків потрібна інформація про необхідну квартирну структуру забудови. Такі дані отримують, виходячи з передбачуваної сімейної структури. З іншого боку, для розрахунку місткості установ обслуговування необхідно знати статевовікову структуру населення. За цього ефективність вирішення обох завдань істотно підвищується, якщо використовувати не усереднені характеристики, а конкретну демографію передбачуваного до розселення контингенту населення [9].

Оперативне управління здійснює підсистема розподілу житла, яка підвищує ефективність досягнення глобальної мети в умовах впливу перешкод, викликаних невизначеністю планування, зміною структури запитів, а також зривами в будівництві. Це можливо внаслідок відповідності кімнатної структури і площі квартир, що надаються сім'ям, прийнятним принципам і нормам розселення для сімей

різного типу, дотримання пріоритетів при поліпшенні житлових умов і досягнення найменшої віддаленості житла від місць роботи членів сімей.

### **Висновки**

Таким чином, як бачимо, вирішення всіх вищеперелічених завдань пов'язане із розробкою математичних моделей. В цьому випадку основною метою моделювання є отримання таких характеристик, як динаміка зміни черги на поліпшення житлових умов, середньої забезпеченості населення житловою площею, структури житлового фонду по різних категоріях, вільній території для житлового будівництва тощо, залежно від ресурсів, що вкладаються в систему, і рішень, що приймаються. Потрібне забезпечення рішення та зворотної задачі, а саме визначення траєкторії вкладення ресурсів у різні підсистеми, щоб отримати бажані траєкторії зміни перерахованих вихідних параметрів моделі.

За цього потрібно враховувати, що для стратегічного планування розвитку житлового фонду загалом характерні такі особливості: комплексність, обумовлена принциповою необхідністю глибоко враховувати взаємозв'язки підсистем населеного пункту як цілого; висока невизначеність початкових даних для моделювання аналізованої системи і зовнішнього середовища. Тому в даному випадку потрібні не оптимізаційні моделі, оскільки немає сенсу оцінювати оптимальність рішення, якщо початкова інформація не є точною, а моделі для аналізу генеральних тенденцій розвитку системи на рівні узагальнених, агрегованих показників при різних початкових припущеннях. Водночас при побудові таких глобальних моделей потрібно передбачити можливість деталізації окремих блоків у цілях ухвалення точніших рішень, аж до оптимізаційних, на основі дезагрегації змінних, деталізації залежностей і уточнення початкових даних.

Найбільшою мірою вказаним вимогам відповідають імітаційні математичні моделі, оскільки для них характерні: блокова структура, що дозволяє адаптувати модель для вирішення різних завдань шляхом зміни структури – кількості функціональних блоків і глибини урахування різних чинників; універсальність, що дає можливість вирішувати завдання різних рівнів планування; пристосованість до режиму перевірки різних евристичних стратегій розвитку системи [10]. Опрацювання таких моделей має стати подальшим напрямком досліджень.

### **Література**

1. Байкин А. Г. О синтезе управления на основе итеративных методов [Текст] / А. Г. Байкин, Н. Е. Кирич. — М. : Мысль, 2003 — 319 с.
2. Комплекс математических моделей управления жилищным строительством и распределением квартир / И. В. Кузьмин, Э. Г. Петров, Л. И. Нефедов [и др.] // Теория и практика создания региональных автоматизированных систем управления [Текст]. — К. : Высшая школа, 1997. — С. 12—32.
3. Недоступне “доступне” житло [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736481>.
4. Панасенко И. В. Управление жилищно-коммунальным комплексом в современных условиях / И. В. Панасенко // Економіка промисловості [Текст]. — 2009. — №1. — С. 173—181.
5. Комплекс математических моделей управления жилищным строительством и распределением квартир... — С. 12—32.

6. Емеличев В. А. Метод построения последовательности планов для решения задач дискретной оптимизации [Текст] / В. А. Емеличев, В. И. Комлик. — М. : Наука, 1998. — 253 с.

7. Кибалов Е. Б. Задача объемно-календарного планирования строительного производства [Текст] / Е. Б. Кибалов, А. В. Хугорецкий. — М. : Экономика, 2004. — 244 с.

8. Канторович Л. В. Оптимальные модели перспективного планирования [Текст] / Л. В. Канторович, В. Л. Макаров. — М. : Мысль 1985. — 261 с.

9. Кузьмин И. В. Алгоритм векторной оптимизации жилой застройки города / И. В. Кузьмин, Э. Г. Петров, В. В. Евсеев // АСУ и приборы автоматики [Текст]. — 1995. — Вып. 33. — С. 53—59.

10. Куликов Ю. А. Имитационные модели и их применение в управлении строительством [Текст] / Ю. А. Куликов. — М. : Стройиздат, 1993. — 224 с.

**О. Nepomnyaschiy**

### **STRATEGIC MANAGEMENT OF SETTLEMENTS HOUSING FUND DEVELOPMENT**

**The article is devoted to determination of features of strategic management of housing fund of settlement development in modern conditions. Management of the separate subsystems of the incorporated housing system is examined in detail. Practical recommendations on determination of criteria of effectiveness of such management are given.**

**Key words: housing sector, housing fund, housing fund development, strategic management, housing policy.**

УДК 351.851:35.077

**В. Гарасим**

## **ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

**Розкрито суть основних понять, що становлять теоретичну основу державної освітньої політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.**

**Ключові слова:** державна освітня політика, державна служба, державні службовці, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців.

Перехід України до демократичного суспільства, правової держави та ринкової економіки зумовлює необхідність запровадження державної освітньої політики, яка відповідала б потребам сьогодення. Адже саме освіта становить стратегічний ресурс соціально-економічного і науково-технічного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені.

У цьому контексті особливої значущості набуває визначення змісту, основних напрямів, механізмів реалізації державної освітньої політики. Адекватному вирішенню поставлених завдань сприятиме розкриття сутності самого поняття “державна освітня політика”.

У процесі розвитку України як незалежної держави в нових умовах демократії, глобалізації і європейської інтеграції одним із головних питань є формування стабільного і професійного корпусу державних службовців, здатних результативно та якісно виконувати завдання і функції держави.

Рівень професіоналізації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення їх кваліфікації шляхом отримання відповідних знань, умінь, навиків.

Враховуючи сучасні тенденції розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців безумовно потребує вдосконалення та визначення нових пріоритетів. Важливим аспектом у державній освітній політиці у цій сфері є розуміння сутності її понять та категорій.

Проблемам державної освітньої політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців присвячено дослідження В. Атаманчука, Н. Гончарук, Д. Двінчука, С. Дубенка, О. Оболенського, В. Олуйка, Г. Опанасюка, В. Лугового, Н. Нижник, О. Турчинова та інших учених.

У словнику-довіднику “Державне управління” термін “державна політика” визначено як напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем. Державна політика є засобом, що дає змогу державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи

впливу, ґрунтуючись на ресурсах, які є в її розпорядженні. Найголовнішим результатом державної політики є успіх у досягненні визначених цілей [1].

О. Дем'янчук до основних атрибутів державної політики відносить:

– адміністративні повноваження – легітимність ухвалення рішень та їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоврядування;

– компетенцію у тій сфері, якої стосується державна політика, – освіті, соціальному забезпеченні, екології тощо;

– впорядкованість і наступність – наявність системи розробки та ухвалення рішень, відстеження результатів, оцінка та коригування дій [2].

Державна політика охоплює всі сфери суспільного життя, відповідно до чого виокремлюють різні її види: економічну, соціальну, національної безпеки, інформатизації тощо. На сьогодні однією з пріоритетних сфер діяльності держави визнана освіта як найважливіша ланка виховання свідомих громадян, формування освіченої, творчої особистості. Освіта постає пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного, культурного життя. Передумовою цього виступає спроможність освіти давати знання, розвивати вміння та навички життєдіяльності в громадянському суспільстві, що створює сприятливі передумови для встановлення та розширення порядку взаємодії людей.

Освітня політика – це комплексне поняття, яке треба розглядати у вузькому та широкому розумінні. У своєму вузькому значенні термін визначає лише набір норм (закони та інші легальні права) й урядові концепції та стратегії, які регулюють систему освіти і встановлюють форму для роботи освітніх установ. У широкому розумінні освітня політика – це не лише правові норми й інші політичні документи, що визначають діяльність освітніх установ, а й дійсні процеси розвитку освітніх систем і установ та механізми управління, за допомогою яких можна вплинути на ці процеси [3].

Враховуючи вищезазначене, можна дати таке визначення державної освітньої політики: це напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення проблем галузі освіти або сукупності взаємопов'язаних проблем освітніх систем і установ.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну службу”, Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату з державних коштів [4].

Новий Закону України “Про державну службу”, який набирає чинності з 1 січня 2014 р., дає ширше визначення поняття державної служби та державних службовців:

1) державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг;

2) державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо:

- підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері;
- розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;
- управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;
- реалізації інших повноважень відповідного органу [5].

На думку Г. Атаманчука, державну службу можна розглядати як практичну і професійну участь у здійсненні цілей і функцій держави через виконання обов'язків і повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі. Ключовим словом тут є “виконання”, що означає не просто роботу, яка вимірюється часом, або кількістю підготовлених документів, а формування владно-управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, державним органом та об'єктами, що ними управляються [6].

Своєю чергою, С. Дубенко сутність поняття державної служби визначає в наступному:

- державна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження;
- у межах цієї професійної діяльності реалізовується компетенція державних органів;
- ця діяльність направлена на забезпечення функціонування державних органів;
- ця діяльність полягає у виконанні посадових обов'язків [7].

О. Оболенський зазначає, що державна служба в Україні визнається одним із важливіших інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежать функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і здійснення функцій сучасної держави [8].

Державна служба є складним соціальним явищем. Вона вбирає в себе низку аспектів, включаючи економічний, політичний, правовий, соціальний, організаційний, кадровий. Усі вони відображають багатогранність державної служби як сфери професійної діяльності державних службовців із забезпечення виконання повноважень державних органів.

За О. Оболенським, поняття “державний службовець” можна аналізувати в трьох аспектах:

- державно-правовому – державний службовець – це “слуга” держави, наділений нею повноваженнями різного спрямування та значення. Службовець представляє державу в її різноманітних як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язках (у відносинах із іншими державами, громадськими і недержавними організаціями);
- адміністративно-правовому – державний службовець має владні, організаційно-розпорядчі повноваження. Він – представник влади, який вживає юрисдикційні заходи і повноваження та застосовує адміністративно-правові санкції;
- кримінально-правовому – державний службовець – це особливий суб'єкт кримінальної та адміністративної відповідальності.

Поняття “державний службовець” є фактично похідним від поняття “державна служба”.

Він реалізує державну владу в різних сферах суспільного життя у відповідних правових формах і за допомогою певних методів управління. Діяльність державних службовців виявляється по-різному. Зокрема, державні службовці:

- здійснюють функції нормо-проектного, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого спрямування, реалізують повноваження; отже, державна служба – це виконання та/або забезпечення виконання завдань і функцій держави від її імені особою, яка перебуває на посаді в органах державної влади чи місцевого самоврядування;

- виконують юридично-владні приписи для різних суб’єктів права в системі управлінської ієрархії (готують та видають накази та розпорядження, дають вказівки тощо);

- реалізують юрисдикційні дії, тобто застосовують заходи державного примусу до юридичних і фізичних осіб;

- займаються організаційною діяльністю та здійснюють розпорядчі операції тощо.

О. Оболенський також сформулював загальні вимоги до професійної підготовки державного службовця:

- засвоєння основних елементів теорії державного управління;

- володіння вміннями, необхідними для виконання службових обов’язків;

- уміння розробляти проекти нормативно-правових актів та запроваджувати їх на практиці;

- здатність забезпечувати інноваційність діяльності;

- готовність сприяти та забезпечувати діяльність щодо розвитку всіх сфер життєдіяльності людини (економічної, соціальної, духовної, політичної);

- володіння знаннями та вміннями, необхідними для забезпечення виконання завдань і функцій держави в конкретній галузі чи сфері діяльності.

Відповідно до пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування” № 564 від 07.07.2010 р. система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – система підготовки) створюється з метою задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [9].

До системи підготовки належать навчальні заклади, що виконують освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки та професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, програми спеціалізацій за напрямом підготовки “Державне управління”, та органи, що здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Провідним навчальним закладом системи підготовки є Національна академія державного управління при Президентіві України, яка здійснює методичне забезпечення професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та підвищення кваліфікації викладачів, які залучаються для проведення зазначеного навчання.

Підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – здобуття освіти освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста або магістра, а також навчання в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Перепідготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – отримання спеціальності за напрямом підготовки “Державне управління” за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та набутого практичного досвіду.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навиків і здатності виконувати завдання та обов’язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

У шостому томі Енциклопедії державного управління “Державна служба” наведено визначення поняття підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів як навчання з метою оновлення та розвитку знань і умінь, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної управлінської діяльності [10].

Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів спрямоване на послідовне вдосконалення професійних знань, умінь і навиків, зростання майстерності, професіоналізму. Це – навчання, спрямоване на підтримку і вдосконалення професійного рівня, знань і умінь персоналу [11].

Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів – навчання кадрів з метою вдосконалення знань, умінь, навиків і способів спілкування у контексті зростання вимог до професії або підвищенням за посадою [12].

Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів – навчання після отримання основної освіти, спрямоване на послідовну підтримку та вдосконалення професійних знань (поглиблення, приведення у відповідність до вимог більш високої посади), навиків, зростання майстерності з наявної професії. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів спрямоване на послідовне удосконалення професійних знань, умінь і навиків і зростання майстерності згідно з професією працівника.

У сучасній системі підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів в Україні можна виділити, як правило, чотири основні завдання:

1) усунення недоліків в освіті державних службовців, пов’язаних із їх попереднім навчанням;

2) навчання спеціальним дисциплінам, що спрямовані на підвищення ефективності державного управління: загальній теорії, суті й формам державного управління та місцевого самоврядування, їх законодавчого забезпечення, ролі й особливостей державної служби;

3) оновлення галузевих знань, вивчення останніх досягнень науки і техніки, яке б спонукало до подальшої самоосвіти, досягнення особистих цілей (освітніх, професійних тощо), сприяло самореалізації;

4) сприяння просуванню по державній службі [13].

До змісту підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів можна віднести: неперервну, постійну самоосвіту з метою ефективного вирішення питань професійної діяльності в обраній сфері управлінської діяльності; ознайомлення з новими теоретичними та практичними здобутками, знаннями в різних галузях державного управління, науки, техніки та виробництва; набуття нових знань та вмінь під час діяльності на державній службі; оновлення й розвиток знань та вмінь у галузі управлінської діяльності.

Система підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів в Україні дає змогу визначити її мету. У сучасних умовах – це: сприяння поліпшенню якісного кадрового забезпечення системи державного управління як одного з напрямів адміністративної реформи; сприяння професіоналізації державної служби; сприяння підвищенню якості роботи сфери державного управління загалом та кожного з державних службовців зокрема; сприяння формуванню нової генерації державних службовців: високопрофесійних, компетентних, патріотично налаштованих, творчих, ініціативних, здатних приймати рішення й готових нести відповідальність за їх результати; вивчення, узагальнення та поширення кращого професійного й управлінського досвіду.

В Україні передбачено такі види підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів, що забезпечують його неперервність:

– навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; підвищення кваліфікації за програмами тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів;

– участь у семінарах, що проводяться з урахуванням потреб у підвищенні ефективності виконання посадових обов'язків і результатів щорічної оцінки професійної діяльності державних службовців;

– стажування в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також за кордоном; самоосвіта за річними програмами, а також участь у наукових дослідженнях із проблематики державного управління.

Система підготовки державних службовців в Україні охоплює велику кількість установ, регулюється на різних рівнях законодавства і має ті самі недоліки, які притаманні загальній системі організації державного управління. Успішне здійснення реформи системи підготовки буде залежати від більш широкої інституційної реформи, а також від політичної поінформованості та бажання прийняти необхідні зміни.

Проведений нами аналіз наукових джерел дає змогу зробити такі висновки.

Державна освітня політика – це напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення проблем галузі освіти або сукупності взаємопов'язаних проблем освітніх систем і установ.

Державна освітня політика у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців – це офіційно визначена, організована й цілеспрямована діяльність держави та підпорядкованих їй установ, спрямована на функціонування і подальший розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців як з метою задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

На нашу думку, подальших досліджень потребують питання удосконалення державної політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та аналіз ступеня її реалізації; нормативно-правове забезпечення та зв'язок державної освітньої політики у цій сфері з соціально-економічним розвитком країни.

### Література

1. Державне управління [Текст] : словн.-довід. / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін.]. — К. : УАДУ, 2002. — С. 50.
2. Дем'янчук О. П. “Державна політика” та “публічна політика”: варіант перехідного періоду [Електронний ресурс] / О. П. Дем'янчук. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/naukma/Polit/2000\\_18/05](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/Polit/2000_18/05).
3. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.]. — С. 472.
4. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 3723-ХІІ від 16.12.1993 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
5. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
6. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / В. Г. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — С. 263.
7. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. — К. : Ін Юре, 1999. — 244 с.
8. Оболенський О. Ю. Державна служба [Електронний ресурс] : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2003. — 344 с.; Там само. — 2006. — Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/1215/76/1/1/#1845>.
9. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 07.07.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>.
10. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. — С. 315.
11. Крушельницька О. В. Управління персоналом [Текст] : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. — К. : Кондр, 2003. — С. 22.
12. Кибанов А. Я. Основы управления персоналом [Текст] : учебник / А. Я. Кибанов. — М. : ИНФРА-М, 2005. — С. 36.
13. Енциклопедія державного управління... — С. 315.

**V. Harasym**

**THEORETICAL BASES OF STATE EDUCATIONAL POLICY  
IN THE SPHERE OF TRAINING, RETRAINING  
AND ADVANCED TRAINING OF CIVIL SERVANTS**

**The essence of the basic concepts of the theoretical framework of the national education policy of training, retraining and advanced training of civil servants is revealed.**

**Key words: state educational policy, civil service, civil servants, training, retraining and advanced training of civil servants.**

УДК 658.012.32:338.1

Н. Шпак,  
М. Романишин,  
О. Венгер

## МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ

Розглянуто теоретичні аспекти методів забезпечення економічної стабільності підприємств на основі аналізування стратегій стабілізації та антикризових стратегій. Проаналізовано досвід іноземних компаній щодо вживання заходів із забезпечення економічної стабільності, а також охарактеризовано, яким методам забезпечення економічної стабільності надають перевагу окремі вітчизняні промислові підприємства. Розглянуто особливості інформаційно-комунікаційних потоків при забезпеченні економічної стабільності підприємства та їх складові.

**Ключові слова:** економічна стабільність, стратегія, методи забезпечення економічної стабільності, інформаційне забезпечення, система комунікацій.

В економічній думці вітчизняними та закордонними науковцями основні методи забезпечення економічної стабільності підприємств полягають, здебільшого, реалізації стратегій стабілізації, антикризових стратегій, складових окремих фінансових стратегій. З точки зору практичної діяльності, підприємства можуть застосовувати широкий спектр методів забезпечення економічної стабільності підприємства – від поодиноких стабілізаційних заходів до комплексних стратегічних програм. Оскільки забезпечення економічної стабільності підприємств є багаторівневим та складним процесом, а існуючі методи та підходи доволі різноманітними, то існує необхідність детального аналізування та узагальнення останніх, зокрема їх основних властивостей та переваг, що і обумовлює актуальність та пояснює цілі статті.

Більшість проаналізованих методів та підходів до забезпечення економічної стабільності підприємства мають спільні характеристики, що полягають у: формуванні відповідних стабілізаційних інструментів та заходів залежно від рівня економічної стабільності підприємства; одночасному застосуванні кількісних та якісних оціночних параметрів; чіткій структуризації основних складових стабілізаційних систем відповідно до ієрархічних рівнів управління. Так, О. Воробйова зазначає, що основним призначенням антикризових стратегій є прийняття управлінських рішень з мінімальними ризиками та негативними наслідками для підприємства (при мінімальній кількості затрат та засобів). Автор виділяє такі антикризові стратегії [1]:

1. Перервно-послідовна стратегія характеризується тим, що ті кошти, які підприємство одержує внаслідок запровадження процесу диверсифікації власної діяльності як одного із шляхів здійснення структурних перетворень, повинні покрити витрати на структурні перетворення, відтак підприємство починає одержувати чистий прибуток лише через деякий проміжок часу.

2. Безперервно-послідовна стратегія полягає у безперервності структурних перетворень та здійсненні їх в поточному режимі, а також попередньому

аналізуванні потенційних загроз ринкового середовища. Це робиться з метою економії затрат часу на антикризові заходи, реструктуризації системи управління, а також забезпечення своєчасності реагування на зміну умов середовища функціонування підприємства.

3. Паралельна стратегія характеризується тим, що вона здатна забезпечити підприємству стабільність та конкурентоспроможність на ринку, оскільки застосовується у випадку необхідності швидкої модифікації продукції, внаслідок чого сумарні обсяги реалізації не встигають суттєво зменшитись.

4. Паралельно-поетапна стратегія застосовується тоді, коли підприємство, з метою покращання фінансового стану, вимушене деякий час застосовувати перехідну модель, оскільки процес паралельного переходу на нові товари є коштовним, тобто неможливим.

5. Паралельно-послідовна стратегія характеризується здатністю підприємства протягом певного періоду часу реалізовувати додаткові маркетингові заходи з метою підвищення конкурентоспроможності продукції і продовжувати нарощування обсягів реалізації та доходів.

А. Воронкова і О. Свірідова пропонують такі стратегії економічної безпеки підприємств [2]:

1. Стратегія економічної безпеки підприємства, що спрямована на збереження безпеки та попередження виникнення можливих загроз. Реалізація стратегії відбувається шляхом використання можливостей, якими володіє підприємство та які з'являються, що були виявлені в процесі дослідження потенційних загроз для підприємства, реального стану економічної безпеки підприємства та при проведенні випереджальних (превентивних) заходів.

2. Стратегія економічної безпеки спрямована на обмеження (мінімізацію) небажаного впливу на підприємство. Реалізація стратегії передбачає реагування на загрози в момент їх впливу на суб'єкт господарювання.

3. Стратегія економічної безпеки підприємства спрямована на відновлення безпеки та компенсацію завданого збитку чи упущеної вигоди. Реалізація стратегії полягає у тому, що явище упущеної вигоди чи завдання збитку допускається та приймається, проте компенсується відповідними управлінськими рішеннями, наприклад шляхом імплементації інноваційних чи інвестиційних заходів, впровадження яких було заздалегідь передбачено завдяки резервам, що були заздалегідь сформовані.

І. Романків антикризові стратегії класифікує на стратегії профілактики, відновлення та скорочення витрат [3]. А. Дмитренко пропонує такі стратегії антикризової діяльності: наступальна, захисна, стратегія компромісів і консенсусів, стратегія делегувань повноважень, ліквідаційна стратегія [4]. О. Скібіцький виділяє стратегії: попередження кризи, вичікування, протидії всім явищам кризового характеру, розрахованого ризику [5]. З. Шершньова та інші розділяють антикризові стратегії на сім видів – превентивна, пасивної оборони, активної оборони, стратегія стабілізації ситуації на підприємстві, стратегія розрахованого ризику, стратегія послідовного виходу з кризи, стратегія створення умов для усунення наслідків кризи [6].

Л. Чаговець, описуючи механізм формування стратегій стабілізації системи економічної безпеки підприємства, наводить такі основні набори стратегій стабілізації фінансової складової економічної безпеки підприємства: висока зона стану економічної безпеки підприємства (характеризується стабільними фінансово-

економічними параметрами діяльності підприємства та незначними змінами в стратегічній перспективі; відповідно стратегія підприємства, що перебуває у цій зоні, спрямована на покращення окремих показників його фінансової діяльності); середня зона стану економічної безпеки підприємства (характеризується незначними стратегічними змінами у фінансово-економічних показниках та появою нових підрозділів у структурі організації; стратегія направлена на: застосування нових методів аналізування, планування та контролювання стану економічної безпеки підприємства, підвищення професійної кваліфікації фінансових менеджерів та відповідне вдосконалення системи їх матеріального стимулювання); низька зона стану економічної безпеки підприємства; стратегія направлена на: суцільну заміну системи управління фінансовою діяльністю підприємства, здійснення обліку основних стратегічних показників фінансової діяльності, набір кваліфікованих кадрів – фінансових менеджерів, створення нової системи матеріального стимулювання) [7].

Окрім теоретичних напрацювань, доцільно проаналізувати практичний досвід іноземних компаній щодо методів та вживання заходів із забезпечення економічної стабільності підприємства. Так, С. Марчіонні, призначений у 2004 р. президентом компанії “FIAT”, спромігся врятувати компанію, яка ще в 2003 р. була на межі банкрутства (обсяги частки на італійському ринку скоротились із 50% на початку 90-х р. XX ст. до 30% у 2002 р.), а також уникнути поглинання компанією “General Motors” (яка невдовзі збанкрутувала). Окрім того, через 3 роки вартість концерну зросла на 300%, що стало світовим рекордом серед великих промислових корпорацій. Стабілізаційні заходи керівництва компанії “FIAT” полягали в наступному:

- звільнення 2 тис. менеджерів середньої та вищої ланок управління, обов’язки яких дублювались;
- делегування більшої свободи у прийнятті рішень для новоприбулих менеджерів, порівняно з тими, які мали раніше;
- призначення головного проєктанта концерну американського фахівця, який до того мав успішний досвід проєктування “Ferrari”, “Maserati” та “BMW”;
- концентрація уваги на стратегії високої якості та сучасного рівня продукції на протигагу політики зниження цін на товари;
- постійне заохочення працівників до навчання, розвитку та перейняття досвіду в питаннях якості продукції в компанії-лідерів.

У 1999 р. компанія “NISSAN”, перебуваючи на межі банкрутства, вступила в альянс з “Renault” і вже через 3 роки стала найрентабельнішим автовиробником у світі. Результати були досягнуті завдяки виконанню довготермінових програм з реструктуризації альянсу. Основними складовими стабілізаційної програми були такі:

- збільшення прибутковості шляхом виготовлення максимально рентабельних моделей замість нарощування обсягів виробництва – реалізації найбільш практикуючого конкурентами заходу (експертами оцінено, що в автомобільній промисловості існує 20% надвиробництва);
- перехресне співробітництво і взаємодія проєктних, виробничих, маркетингових та збутових підрозділів компанії, націлених на збільшення прибутку, дало змогу мінімізувати витрати на проєктування та виробництво;

– створення науково-технічних центрів у країнах із великими ринками збуту, що забезпечує врахування особливостей та потреб цього ринку ще на стадії проектування;

– вивчення досвіду крупних промислових об'єднань та злиттів, насамперед в автомобільній промисловості, і виявлення помилок конкурентів;

– збереження початкових брендів та недопустимість їх змішування;

– збереження конкуренції всередині альянсу, яка розрізняє стимулює розвиток 2-х компаній;

– використання кращих проектів і досвіду кожної із компаній для загальної мети;

– співпраця служб закупівлі компонентів, матеріалів, вузлів, що дає змогу збільшити об'єми замовлень і отримати вигідніші умови від постачальників;

– припинення виробництва моделей, які почали приносити збитки, через зниження ціни на сегментах із жорсткою конкуренцією;

– створення спільних підприємств із виробництва автомобілів у країнах, які розвиваються, з метою створення “максимально бюджетного” автомобіля.

Керівництво компанії “TOYOTA”, завоювавши визнання виробника якісних та недорогих автомобілів (популярного класу), наприкінці 1983 р. дійшло висновку, що доцільно створити лімузин класу люкс, здатний конкурувати з лідерами сегменту компаній “Mercedes” та “BMW”. Керівництво компанії вдалось до таких заходів:

– вибравши для збуту найвпливовіший у світі ринок США, успіх на якому практично гарантує світове визнання, компанія перевела туди підрозділи маркетингу та дизайну з метою детального вивчення потреб ринку в смаків споживачів (на той момент ринок збуту автомобілів США був проблемним, тому що профспілкові організації конфліктували з адміністраціями, що негативно впливало на якість продукції і рівень задоволення покупців);

– імітування компанією аналогічних виробів німецьких корпорацій (яке практикувалось і до того), що дало змогу забезпечити високі ринкові позиції, через 3 місяці виготовити зрієць, а через рік тестувати автомобіль у США;

– ґрунтовне вивчення попиту, доволі короткі терміни проектування і освоєння, а також найважливіше – грамотна політика співпраці з клієнтами, дали змогу випередити за кількістю реалізованої продукції лідерів ринку “Mercedes” та “BMW”;

– реалізація стратегії розвитку (удосконалення), що полягала у виробництві спочатку дешевих виробів для найнижчого класу, після чого – надійної продукції для середнього класу, і потім – солідних та популярних виробів для найбагатших;

– доцільно зауважити, що ефективному розвитку японських фірм сприяли розроблені американськими економічними експертами навчальні методики для Міністерства оборони США, завезені в післявоєнний період в Японію.

З метою вирішення проблем концернів “General Motors” та “Peugeot-Citroen”, пов'язаними з втратами на ринку Європи, керівництво компанії “General Motors” купило значний пакет акцій (7%) і 30% акцій нової емісії французької фірми “Peugeot-Citroen”. У першій половині 2011 р. компанія “Peugeot-Citroen” зазнала зменшення прибутків вдвічі порівняно з 2010 р. Щодо другої половини 2011 р., то внаслідок загальних проблем зони євро, компанія не одержала прибутків взагалі. Оскільки в 2012 р. у країнах Західної Європи проблеми реалізації нових автомобілів зростатимуть, концерни “General Motors” та “Peugeot-Citroen” завдяки кооперації планують зменшити втрати виробництва шляхом:

– обміну шасі, на якому кожна із них виготовлятиме власні моделі;

- обміну вузлами, виробництво яких перерозподілять на заводи концернів, що мають економічно ефективніше технологічне обладнання;
- спільної закупівлі блоків та вузлів у всьому світі;
- реалізації планів стосовно спільного проектування нового уніфікованого шасі, на якому з 2016 р. концерни виготовлятимуть власні моделі автомобілів.

Експертами оцінюється, що завдяки такій співпраці концерни зможуть щорічно заощаджувати 2 млрд дол. Проте деякі аналітики стверджують, що коопераційні спілки в автомобілебудуванні часто не виправдовують сподівань. Яскравим прикладом є компанії “General Motors” та “OPEL”. У 2011 р. компанію “General Motors” від банкрутства врятувала фінансова допомога уряду США, тоді як “OPEL” в тому ж році зазнав збитків в обсязі 750 млн дол.

Компанію “Audi”, яку в 1964 р. поглинула компанія “Volkswagen”, врятувавши від банкрутства, наприкінці першої декади XXI ст. стала найприбутковішою частиною концерну. Але компанія “Audi”, що вціліла завдяки “Volkswagen”, спричинила проблеми для самого “Volkswagen” завдяки власному ринковому успіху і економічній ефективності виробництва (наприклад, виготовлення подібних моделей компанією “Volkswagen” має вдвічі більшу трудомісткість, ніж компанією “Audi”, а заробітна плата в компанії “Volkswagen” на 20% вища ніж в останній). Основними причинами нестабільності компанії “Audi” було виробництво застарілих, задньоприводних моделей автомобілів із незручним салоном, хоча і надійним. З метою подолання наявних проблем, нове керівництво компанії найняло проєктанта, який запропонував виробництво позашляховиків, популярність яких стрімко зростала. Окрім того, стабілізації компанії посприяло перехоплення клієнтів від конкурентів (на той час спостерігались проблеми в компаніях “BMW” стосовно дизайну та “Mercedes” – щодо виявлення певних дефектів).

У кінці XX – на початку XXI ст. компанія “SAMSUNG”, перебуваючи на межі банкрутства (звільнення працівників становило 24 тис. осіб – приблизно 30%), вже через 7 років стала світовим лідером у виготовленні найбільших плазмових телевізорів, найтонших мобільних телефонів, випускаючи найбільші партії радіокристалічних панелей, телевізорів кольорового зображення, операційної пам’яті до комп’ютерів. Таких успіхів компанії “SAMSUNG” вдалось досягти завдяки таким заходам:

- багатопрофільна діяльність (машинобудування, електроніка, електротехніка, хімія і навіть страхування) забезпечувала їй фінансову здатність до поетапного оздоровлення всіх напрямків діяльності;

- свідома відмова від виготовлення дешевої продукції, оскільки в цьому секторі домінували фірми Китаю;

- зосередження основних зусиль на покращенні якості продукції, а не обсягах виробництва;

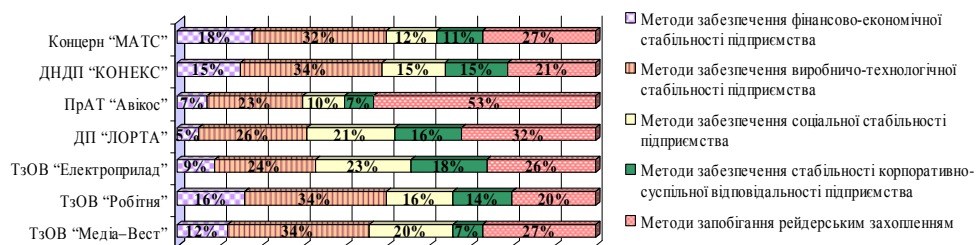
- скерування значних коштів на модернізацію технології виробництва холодильників, пральних машин, мобільних телефонів тощо, з метою досягнення домінуючих позицій на ринку (імітуючи, при цьому, підходи інших компаній);

- перенесення центрального офісу компанії в м. Сеул з метою заохочення до працевлаштування молодих талановитих проєктантів.

Підсумовуючи, доцільно зазначити, що, незважаючи на значні обсяги боргів в 1997 р. – 11 млрд дол., керівництво компанії прийняло рішення про інвестування в проєктування та прискорене освоєння виробництва цих новинок і якнайшвидше

постачання їх на ринок. На думку фахівців компанії, запізнiла поява товару на ринку знецінює його новизну (експерти підрахували, що ціна окремих виробів щотижнево зменшується на 1%, а пришивдшена поява товару на ринку забезпечить реалізацію продукції за вищою ціною). Завдяки ефективним заходам забезпечення економічної стабільності, через 2 роки компанія “SAMSUNG” пододала кризу.

Окрім закордонного досвіду, нами проаналізовано, яким методам забезпечення економічної стабільності надають перевагу окремі вітчизняні промислові підприємства. На рис. 1 представлено структуру реалізованих та запланованих для подальшої реалізації методів забезпечення економічної стабільності підприємств згідно з її основними складовими – фінансово-економічною, виробничо-технологічною, соціальною та складовою корпоративно-суспільної відповідальності, а також методи запобігання рейдерським захопленням. Серед досліджуваних підприємств: Державне підприємство “Львівський державний завод “ЛОРТА”, ТзОВ “Електроприлад”, ТзОВ “Медіа-Вест”, ТзОВ “Робітня”, ПрАТ “Авікос”, Державне науково-дослідне підприємство “КОНЕКС”, Концерн “Міжрегіональний агротехнічний сервіс” (“МАТС”).



**Рис. 1. Структура методів забезпечення економічної стабільності окремими вітчизняними промисловими підприємствами**

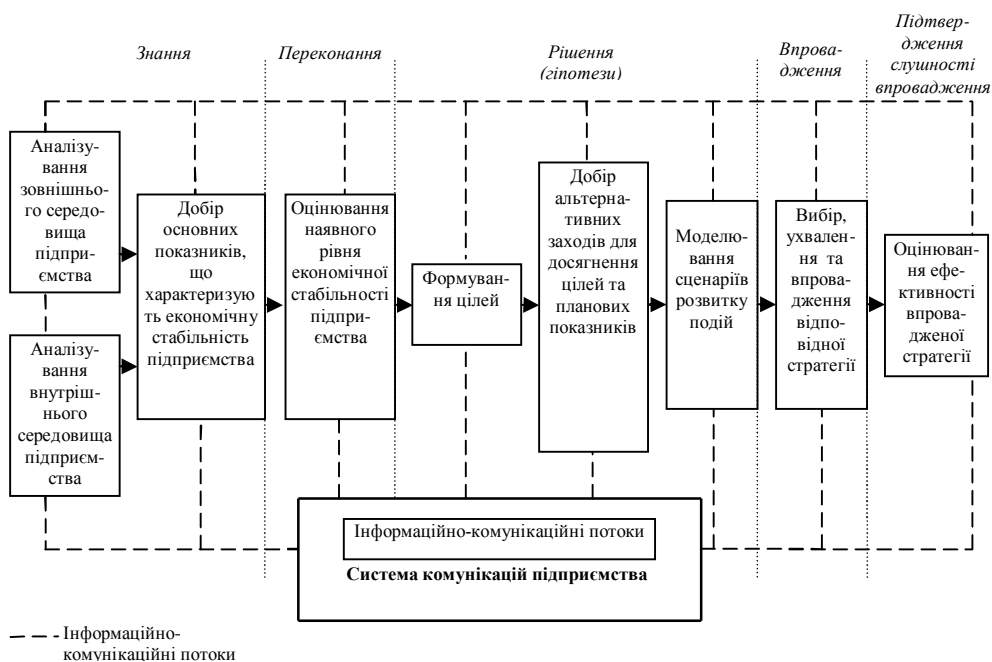
З рисунку видно, що здебільшого застосовуваними є методи забезпечення виробничо-технологічної стабільності, а також методи запобігання рейдерським захопленням, що становлять приблизно по третині в загальній структурі. Найменш поширеними є методи забезпечення фінансово-економічної стабільності, а також стабільності корпоративно-суспільної відповідальності. Доволі виняткові результати продемонструвало ПрАТ “Авікос”, 53% методів якого зосереджені на попередженні рейдерських захоплень та лише по 7% – на забезпечення фінансово-економічної стабільності. Проте, доцільно зазначити, що на результаті опитування могли вплинути низка чинників – вид продукції, яку виготовляє підприємство, форма розрахунків із контрагентами, специфіка діяльності загалом тощо. Наприклад, поясненням надзвичайно низького відсотку методів забезпечення фінансово-економічної стабільності ДП “ЛОРТА” (лише 5% у загальній структурі методів) може бути форма власності цього підприємства.

Також було проаналізовано детальніший перелік методів забезпечення економічної стабільності вищезгаданих підприємств. Встановлено, що найбільш застосовуваними серед них є: фінансове забезпечення виробничо-господарського процесу за рахунок власних коштів, забезпечення надійної співпраці з постачальниками та надання переваги здійсненню розрахунків із постачальниками у національній валюті (86% респондентів), а також використання передового

технологічного обладнання, удосконалення процесів стратегічного планування та удосконалення організаційної структури підприємства (71% респондентів).

На нашу думку, важливу роль у забезпеченні економічної стабільності підприємств відіграє ефективна система комунікацій підприємства, що значною мірою залежить від якості комунікаційно-інформаційних потоків. Оскільки інформаційно-комунікаційні потоки супроводжують усі процеси, що відбуваються на підприємстві, тому кваліфіковано організоване інформаційно-комунікаційне забезпечення сприяє ефективному управлінню підприємством, збереженню його стабільного функціонування та постійного розвитку.

Інформаційне забезпечення процесу формування економічної стабільності підприємства полягає у зборі, обробці, структуризації та підготовці до використання інформації, необхідної для реалізації кожного з етапів. Йдеться як про налагодження комунікаційних процесів на підприємстві, так і про використання сучасних інформаційних програм та технологій [8]. На основі опрацювання джерел та літератури, зокрема даних щодо процесу прийняття рішень стосовно інновацій на підприємствах, розробленого Е. Роджерсом, а також власних напрацювань, пропонується модель інформаційно-комунікаційних потоків при забезпеченні економічної стабільності підприємства (рис. 2) [9]. На початку процесу забезпечення економічної стабільності підприємства інформаційно-комунікаційні потоки формуються на основі інформації, одержаної у результаті проведених спостережень, досліджень, а також набутого досвіду, знань та відповідно до обставин, що складаються. На основі цієї інформації здійснюється аналізування середовища суб'єкта господарювання та добір основних параметрів економічної стабільності підприємства. Керуючись власними та колективними переконаннями, керівники оцінюють наявний рівень економічної стабільності підприємства з використанням економіко-математичних моделей та відповідного програмного забезпечення. Етапи формування цілей, добору альтернативних заходів для досягнення цілей та планових показників, а також моделювання варіантів сценаріїв розвитку подій реалізуються з використанням інформації, що базується на гіпотезах, та за допомогою економіко-математичного моделювання і прогнозування з відповідним програмним забезпеченням. На основі зібраної та опрацьованої інформації на попередніх стадіях вибирається та ухвалюється найбільш адекватна поточним обставинам та майбутнім прогнозам стратегія забезпечення економічної стабільності підприємства – фаза впровадження. Цей процес завершується підтвердженням або спростуванням доцільності впровадженої стратегії на основі інформації стосовно рівня ефективності реалізованої стратегії забезпечення економічної стабільності підприємства.



**Рис. 2. Інформаційно-комунікаційні потоки при забезпеченні економічної стабільності підприємства**

Необхідно наголосити, що інформаційно-комунікаційне забезпечення відіграє достатньо важливу роль на етапі формування сценаріїв розвитку подій, оскільки передбачає: “нарощування” інформаційного масиву – основи для прогнозування майбутнього стану підприємства; створення необхідного програмного забезпечення (зокрема комп’ютерних програм для здійснення прогнозування на основі штучних нейронних мереж [10, 11]); застосування відповідної групи наочно-графічних засобів – графіків, діаграм, хронограм, органіграм тощо; використання правової, соціологічної, статистичної та інших видів інформації.

### Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що аналізування теоретичних аспектів особливостей методів забезпечення економічної стабільності підприємства, а також закордонного та вітчизняного досвіду їх практичного застосування, є необхідною умовою та основою для побудови ефективного інструментарію забезпечення економічної стабільності підприємств.

### Література

1. Воробйова О. К. Стратегічні аспекти антикризового управління [Електронний ресурс] / О. К. Воробйова. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Tiru/2011\\_31\\_1/Vorob.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Tiru/2011_31_1/Vorob.pdf).
2. Воронкова А. Е. Сценарний підхід до вибору стратегії забезпечення економічної безпеки експортної діяльності підприємства / А. Е. Воронкова, О. В. Свірідова // Вісник Хмельницького національного університету [Текст]. — 2009. — № 4. — Т. 1. — С. 96—99.

3. Романків В. Я. Теорія стратегічного управління підприємствами / І. Я. Романків // Ісеукраїнський науково-виробничий журнал “Інноваційна економіка” [Текст]. — 2008. — № 3(9). — С. 61—66.

4. Дмитренко А. І. Стратегії антикризової діяльності промислових підприємств / А. І. Дмитренко // Вісник Криворізького економічного інституту КНЕУ [Текст]. — 2009. — № 4 (20). — С. 49—53.

5. Скібіцький О. М. Антикризове управління [Текст] / О. М. Скібіцький. — К. : ЦНЛ, 2009. — 568 с.

6. Шершньова З. Є. Антикризове управління підприємством [Текст] : навч. посіб. / З. Є. Шершньова ; за заг. ред. Шершньової З. Є. — К. : КНЕУ, 2007. — 680 с.

7. Чаговець Л. О. Механізм формування стратегій стабілізації системи економічної безпеки підприємства / Л. О. Чаговець // Вісник Національного університету “Львівська політехніка” [Текст]. — 2008. — № 628. — С. 687—691. — (“Проблеми економіки та управління”).

8. Шпак Н. О. Основи комунікаційного менеджменту промислових підприємств [Текст] : монографія / Н. О. Шпак. — Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. — 328 с.

9. Pomykalski A. Zarządzanie innowacjami [Tekst] / A. Pomykalski. — Warszawa ; Łódź : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001. — 326 s.

10. Романишин М. І. Аналізування економічної стабільності підприємства за допомогою штучних нейронних мереж / Н. О. Шпак, М. І. Романишин // Облік як інформаційна система для економічної безпеки підприємств в конкурентному середовищі [Текст] : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (25 – 26 листопада 2010 р., м. Тернопіль). — Т. : ТНЕУ, 2010. — С. 130—135.

11. Романишин М. І. Моделювання варіантів сценаріїв розвитку подій при формуванні стратегії забезпечення економічної стабільності підприємства / Н. О. Шпак, М. І. Романишин // Економіка промисловості [Текст]. — 2011. — № 2/3 (54/55). — С. 144—151.

**N. Shpak,  
M. Romanyshyn,  
O. Venger**

#### **METHODS OF ENSURING OF ECONOMIC STABILITY OF ENTERPRISES**

**The theoretical aspects for ensuring economic stability methods based on analyzing of stabilization and crisis-proof strategies are considered. Foreign companies' experience in terms of ensuring of enterprise economic stability are described as well as which measures of economic stability provision are preferred by domestic industrial companies. The features of information and communication flows in the context of enterprise economic stability ensuring and their main components are analyzed.**

**Key words: economic stability, strategy, ensuring of economic stability methods, data ware, communication system.**

УДК 336.221.4.001.73

К. Бліщук,  
Г. Третяк

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

Висвітлено основні недоліки податкової системи, чинної до 2011 р. Розглянуто переваги Податкового кодексу. Виявлено проблеми впровадження податкової реформи в Україні. Визначено можливі наслідки подальшої реалізації податкової реформи.

**Ключові слова:** податкова реформа, податкова система, програма економічних реформ, система непрямого оподаткування, податок на додану вартість, податок із обороту.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів державного бюджету та кредитних установ виважена і збалансована податкова політика є одним із основних інструментів стимулювання економічної активності, який здатний забезпечити необхідні умови для економічного зростання країни та добробуту її громадян. Вирішуючи проблему наповнення дохідної частини бюджету, важливо не зруйнувати стимулів для розвитку підприємницької діяльності суб'єктів господарювання. Надмірна фіскальна спрямованість податкової політики зменшує ділову активність, що спричиняє негативний вплив на динаміку ВВП, промислового виробництва та інвестицій.

В умовах кризових явищ, що спостерігались в економіці України у 2009 – 2010 рр. виникла потреба у реформуванні податкової системи, без якої складно забезпечити відновлення економіки. Діюча до 2011 р. українська податкова система була однією з найбільш складних і найменш ефективних не тільки серед країн європейського регіону, але й у світі. Серед основних проблем української податкової системи, які негативно впливали на її конкурентні позиції, вітчизняні науковці, міжнародні організації, інвестори виокремлювали: складність системи адміністрування податків, значні витрати часу й коштів на виконання податкових зобов'язань, нестабільність і непередбачуваність податкової системи, низьку фіскальну ефективність та високе навантаження на фонд оплати праці та прибуток, що спричиняло нераціональний розподіл податкового тиску між факторами виробництва.

З метою вирішення цих проблем та підвищення ефективності податкової політики в Україні у 2010 р. було розпочато податкову реформу, спрямовану на поліпшення бізнес-середовища та стабілізацію державних фінансів. Основні етапи та необхідні кроки, спрямовані на реформування податкової системи визначені Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Відповідно до цієї програми, метою податкової реформи є формування такої системи оподаткування, яка б забезпечувала стале економічне зростання на інноваційно-інвестиційній основі та достатній рівень податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів [1]. Тобто, ця реформа спрямована на збільшення доходів бюджету та створення сприятливих умов для ведення бізнесу та залучення інвестицій. З точки зору економічної теорії, ефективна податкова політика – це політика, яка

максимально розширює базу оподаткування, зменшує податкові ставки та мінімізує податкові пільги [2].

Аналізу проблематики проведення реформ та наслідків їх запровадження присвячено праці багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених і політичних діячів, зокрема В. Бодрова, А. Гальчинського, В. Геєця, Л. Горкіної, Ю. Зайцева, О. Молдована, О. Мельник, С. Онишко, А. Кредісова, Р. Блейфера, О. Савченка, Л. Бальцеровича, І. Бураковський, Ю. Пахомова, А. Чухна, П. Юхименка, З. Бжезинського, Г. Босс, Дж. Сороса, В. Стельмаха та інших.

Метою статті є виявлення проблем впровадження податкової реформи в Україні та визначення можливих наслідків її подальшої реалізації.

Проблеми реформування податкової системи на сьогодні є надзвичайно актуальними в контексті дискусій стосовно нової програми реформ, долі реформ і напрацювання інструментарію реалізації реформ [3].

Першочерговим у модернізації податкової системи є реформування податкового законодавства для забезпечення впровадження та реалізації реформи.

Реформу податкового законодавства було розпочато у грудні 2010 р., коли Президент України підписав прийнятий Верховною Радою Податковий кодекс, що є консолідованим документом, який поєднав у собі роздрібнені закони податкового регулювання. До числа переваг Податкового кодексу належать: зменшення кількості податків та зборів (загальнодержавних з 29 до 18, місцевих податків і зборів – з 14 до 5), поступове зниження ставки податку на прибуток до 16% (з 1 квітня 2011 р. ставка становить 23%, у 2012 р. – 21%, у 2013 р. – 19%, у 2014 р. – 16%), зменшення податкового навантаження на найближчі десять років на прибуток підприємств легкої промисловості, що не працюють із давальницькою сировиною, підприємств авіабудівної промисловості, підприємств машинобудування для агропромислового комплексу, а також для готельного бізнесу. Окрім того, позитивним нововведенням Податкового кодексу України є встановлення з 1 квітня 2011 р. до 1 січня 2016 р. режиму податкових канікул [4].

Тобто, Україна робить певні кроки для поліпшення бізнес-клімату. Підтвердженням цього є покращення позицій України у міжнародному рейтингу “Ведення бізнесу – 2013”, складеному Світовим банком і Міжнародною фінансовою корпорацією, де Україна зайняла 137 місце, розташувавшись між Лесото (136-е місце) і Філіппінами (138-е місце). Згідно з опублікованими у цій доповіді даними, Україна належить до групи 10 країн, які продемонстрували найбільший прогрес у спрощенні умов для ведення бізнесу. Окрім України, такого прогресу досягли Польща, Шрі-Ланка, Узбекистан, Бурунді, Коста-Ріка, Монголія, Греція, Сербія і Казахстан.

Цей світовий рейтинг складається щорічно і охоплює 185 країн. У ньому досліджуються норми регулювання, що сприяють або перешкоджають розвитку бізнесу протягом усього циклу їхньої діяльності, включаючи створення підприємства, ведення бізнесу, здійснення зовнішньоторговельної діяльності, сплату податків, а також рівень захисту прав інвесторів. У рейтингу минулого року Україна посіла 152 місце, тобто у порівнянні з попередніми результатами вона піднялась на 15 позицій, зокрема щодо позицій створення нового бізнесу (з 116-го до 50-го місця), реєстрації власності (з 168-го місця до 149-го) і сплати податків (з 183-го місця до 165-го). Перевагою є те, що стосовно позиції сплати податків, Україні вдалося піднятися на 18 позицій. Слід зазначити, що Україна належить до тих країн, які за показником сплати податків, починаючи з 2004 р. досягли найбільших успіхів [5].

Відповідно до президентської Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. одним із індикаторів успішної реалізації податкової реформи є саме підвищення позиції України в міжнародному рейтингу простоти ведення бізнесу за показником “сплата податків” не менше ніж на 30 позицій до кінця 2014 р. [6].

Перелік переваг можна продовжувати, проте проблеми складності системи адміністрування податків, відшкодування та адміністрування податку на додану вартість, великого навантаження на фонд оплати праці залишаються невіршеними.

Податок на додану вартість у світовій практиці є одним із найбільш поширених непрямих податків, що відіграє провідну роль у системі державних доходів. Він є один із наймолодших податків, що був інтегрований до податкових систем країн Західної Європи, проте вважається одним із найефективніших нововведень у фінансовій політиці і практиці ХХ ст. На сьогодні податок на додану вартість стягується у більшості країн світу. Загальною тенденцією для всіх країн, що запровадили ПДВ, стало швидке перетворення цього податку в один із головних у податковій системі. До прикладу, у Франції на частку ПДВ припадає 45% всіх податкових надходжень до бюджету, у Великобританії та Німеччині – 50%. З економічно розвинених країн ПДВ відсутній тільки в США, Швейцарії і Австралії, де замість нього діє податок із продажів. Проте в США протягом останнього десятиліття ведуться інтенсивні дискусії про заміну податку з обігу на федеральний податок на додану вартість [7]. За даними Державного казначейства України, податкові надходження до Державного бюджету за 2011 р. становили 261605 млн грн, зокрема податку на додану вартість надійшло 169343,7 млн грн. [8]. Тобто, для України ПДВ є одним із основних податкових джерел поповнення державного бюджету, крім того він є однією з обов’язкових умов для вступу до Європейського Союзу. Відповідно до директив ЄС, усі країни ЄС зобов’язані використовувати саме ПДВ [9]. Проте, через складний механізм його адміністрування, фіскальна ефективність цього податку в Україні є низькою. Для ефективної роботи суб’єктів господарювання, створення привабливого інвестиційного клімату та забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних товарів на зовнішньому ринку необхідне своєчасне та повне відшкодування податку на додану вартість. Вчасно повернені кошти створюють сприятливі можливості для розвитку та модернізації виробництва, для своєчасної сплати інших обов’язкових платежів до бюджетів та фондів та підвищують конкурентоспроможність експорту. Повернене експортерам ПДВ дає можливість зрівняти ціни на експортований товар із цінами на зовнішньому ринку.

Роль непрямих податків зростає насамперед у період економічного спаду. У кризовий період саме забезпечення належного механізму відшкодування ПДВ дає можливість поповнювати обігові кошти та таким чином підтримувати платників податків. Наприклад, у Франції з січня 2009 р. запроваджене щомісячне повернення ПДВ для компаній замість щоквартального. У Бельгії, Португалії та Іспанії прискорено процедуру автоматичного відшкодування ПДВ, крім того в Іспанії також можливе щомісячне повернення ПДВ. У Польщі зменшено період для повернення податку з 180 до 60 днів [10].

В ухваленому Податковому кодексі України передбачено зниження ставки податку з 20% до 17% з 1 січня 2014 р., запроваджено процедуру автоматичного відшкодування ПДВ та відповідальність держави за несвоєчасне його повернення. Про позитивні наслідки цього нововведення свідчить той факт, що у 2011 р. 326 платників отримали з бюджету в автоматичному режимі 15,9 млрд грн, або 37,1% загальної суми відшкодування. Загалом у 2011 р. відшкодовано з державного

бюджету податку на додану вартість в обсязі 42,8 млрд грн, а у 2010 р. ця сума дорівнювала 22 млн грн. Також вдалося скоротити невідшкодовані суми більш ніж втричі – з 14 млрд грн (станом на 1 березня 2011 р.) до 4,6 млрд грн (станом на 1 січня 2012 р.). 90% суми відшкодованого ПДВ у 2011 р. одержали підприємства-експортери – це підприємства гірничо-металургійного комплексу, машинобудування і легкої промисловості, які здебільшого експортують свою продукцію на зовнішні ринки. Незважаючи на позитивну динаміку відшкодування, проблемним питанням залишається збільшення “пасивних” залишків невідшкодованих сум ПДВ, які у 2011 р. зросли на 39,1%, або на 4,2 млрд грн [11].

На сьогодні уряд розглядає можливість реформувати систему непрямого оподаткування через зниження та диференціацію ставок податку на додану вартість та запровадження податку з обороту для компенсації надходжень до бюджету.

У Концепції реформування податкової системи України, яку на сьогодні розробляє Державна податкова служба спільно з Міністерством фінансів України, пропонується встановлення ставки ПДВ у розмірі 12% для: операцій при імпорті; всіх видів послуг; галузей, що належать до природних монополій і енергетичного сектора (виробництво і розподіл електроенергії, виробництво та розподіл газу, нафти і газового конденсату, видобуток та реалізація вугілля, видобуток уранових руд, виробництво ядерних матеріалів, виробництво і реалізація продуктів нафто-переробки). Для інших операцій пропонується ставка ПДВ у розмірі 7% [12]. У більшості країн ЄС використовуються диференційовані ставки ПДВ, залежно від видів оподаткування товарів та послуг. Окрім стандартної ставки ПДВ, яка не може бути меншою 15%, згідно з директивою “Про спільну систему податку на додану вартість” від 28.11.2006 р. держави-члени ЄС можуть застосовувати одну або дві знижені ставки. Як правило, знижені ставки запроваджуються на соціально важливі товари і послуги, підвищені ставки застосовуються до товарів розкоші. На нашу думку, такий підхід до справляння податку на додану вартість є соціально справедливим, тому з метою зменшення його негативного впливу на населення, яке є його платником, в Україні доцільно також запровадити диференційовані ставки податку, залежно від соціальної ваги товарів та послуг. Окрім того, вищі ставки ПДВ можна запровадити до товарів, виробництво яких шкодить навколишньому середовищу або споживання яких є шкідливим для здоров'я людини.

У країнах Європейського Союзу на сьогодні ставки податку на додану вартість становлять від 15% (в Люксембурзі і на Кіпрі) до 25% (у Швеції та Данії) [13]. Важливо зазначити, що під час економічної кризи майже всі європейські держави або підвищили стандартну ставку ПДВ, або скоротили численні знижені ставки на окремі товари чи послуги. Відповідно, зменшення ставки ПДВ в Україні для імпорту до 12% сприятиме підвищенню конкурентоспроможності іноземних товарів на українському ринку. Для захисту вітчизняних виробників, які через запровадження податку з обороту можуть опинитись у не вигідному становищі порівняно з імпортерами, пропонується нижча ставка податку на додану вартість. Проте, доцільно зазначити, що застосування різних ставок для імпорту та вітчизняної продукції протирічить правилам Світової організації торгівлі, головним постулатом якої є застосування національного податкового режиму. Оскільки Україна є членом Світової організації торгівлі, то відповідно товарам, що імпортуються, не може надаватись менш сприятливий режим, ніж товарам національного походження, тобто внутрішні податки не повинні застосовуватись до

імпортних товарів таким чином, щоб створювати захист для національних товаровиробників.

Одночасно, для недопущення зниження поточних надходжень до бюджету внаслідок зниженої ставки податку на додану вартість, передбачається скасування пільг по податку на додану вартість та податку на прибуток, запровадження єдиного соціального внеску з операцій купівлі іноземної валюти за ставкою 3%, скасування максимального розміру заробітної плати, з якої сплачується єдиний соціальний внесок, збільшення ставки податку на доходи до 20% із запровадженням прогресивної шкали. Окрім того, прогнозується економія бюджетних коштів, які спрямовуються на відшкодування ПДВ. Для зменшення навантаження на фонд оплати праці та легалізації трудових відносин пропонується зменшення розміру єдиного соціального внеску для роботодавців до 15%, а також перерозподіл загального навантаження по єдиному внеску між роботодавцем (50%) та працівником (50%). Ці запропоновані урядом зміни спрямовані на підвищення стимулюючої функції податків та ліквідацію умов існування “тіньового сектору” економіки. Проте потрібно врахувати, що компенсація находжень до бюджету, за умови успішної детінізації, може відбутися через декілька років, тоді як втрати Державного бюджету будуть одразу після запровадження змін.

Серед запропонованих урядом компенсаторних механізмів, основним є власне запровадження податку з обороту, який повинен забезпечити найбільший обсяг надходжень до державного бюджету. Проте, як свідчить світова практика, податок з обороту та податок на додану вартість одночасно практично не застосовуються. Як правило, податок з обігу запроваджується замість податку на додану вартість або ж податку на прибуток. Такої ж позиції притримується і голова ради підприємців при Кабінеті Міністрів Л. Козаченко. Він вважає, що податок з обороту не буде ефективним, позаяк у підсумку податкове навантаження на бізнес збільшиться: крім ПДВ, податку з прибутку, з'явиться й податок з обороту. Тому потрібно запроваджувати ефективне адміністрування вже чинних податків та прозоре витрачання зібраних коштів, а не додаткові податки. Аналогічної позиції дотримується й президент Американської торгової палати в Україні Х. Зукоскі. На його думку, паралельне адміністрування податку на додану вартість та податку з обороту ускладнить фіскальну систему й негативно вплине на бізнес, незважаючи на зниження ставки ПДВ.

Податок з обороту, порівняно з податком на додану вартість, є простіший в адмініструванні, не потребує відшкодування, є менш корумпованим, забезпечує стабільні надходження до бюджету, оскільки важко ухилитися від його сплати. Окрім того, цей податок сприяє зменшенню кількості посередників між виробником і споживачем, оскільки таким чином звужується база оподаткування.

Проте податку з обороту, на відміну від податку на додану вартість, властивий кумулятивний ефект, оскільки цей податок стягується з валового обороту на всіх ступенях руху товару, тобто в об'єкт оподаткування включаються податки, які були сплачені раніше на попередній етапах виробництва та обігу продукції, що спричинює подорожчання кінцевої продукції. Тобто, податок з обороту збільшуватиме витрати підприємства, оскільки оподатковується не лише додана вартість, створювана економічними суб'єктами, але й витрати, понесені ними на виробництво та реалізацію продукції [14]. Тому, податок з обороту, при якому всі торгові операції обкладаються податком без права відшкодування, стимулюватиме розвиток секторів із коротким ланцюгом виробництва, тобто сировинних товарів,

чим створюватиме дисбаланс в економічній системі. Переваги при запровадженні податку з обороту можуть отримати ті підприємства, які зосередять у себе велику кількість виробничих ланок. Фірми з вищою стадією обробки продукції відчуватимуть більше фіскальне навантаження. Тому запровадження нового податку сприятиме укрупненню бізнесу, а це, своєю чергою, може негативно вплинути на функціонування малих та середніх підприємств.

Податку на додану вартість, на відміну від податку з обороту, властива економічна нейтральність. Податок на додану вартість утримується також при здійсненні кожної операції, чим забезпечує значні надходження до бюджету, проте податкове навантаження при цьому не залежить від кількості етапів виробництва. З огляду на часткове утримання, ПДВ не накопичується в ціні товару, оскільки стягується лише з доданої вартості, а не з вартості всього обсягу реалізованої продукції. Окрім того, податок на додану вартість не здійснює додаткове навантаження на фінансовий стан підприємства.

На сьогодні, коли експортна складова в усіх країнах через світову кризу і зменшення споживання скорочується, запровадження податку з обороту матиме негативні наслідки для підприємств-експортерів, які залежні від цін на світових ринках. Податок з обороту збільшуватиме затрати і зменшуватиме конкурентоспроможність продукції на світовому ринку. Окрім підприємств-експортерів, додаткове податкове навантаження можуть отримати високотехнологічні підприємства. Оскільки податок з обороту по суті є податком на результати діяльності, то позитив від цього податку для експортно-орієнтованих підприємств може бути лише в тому випадку, якщо він буде запроваджений замість податку на прибуток, оскільки обидва податки обтяжують практично ту ж саму базу оподаткування.

Отже, реформування системи непрямого оподаткування не може бути проведене в стислі терміни, оскільки запровадження податку з обороту потребує проведення системних техніко-економічних розрахунків щодо його впливу на діяльність підприємств різних сфер господарювання.

### Література

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. — Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
2. Яловий Г. К. Реформування податкової системи України – важливий та необхідний крок переходу до постіндустріального суспільства [Електронний ресурс] / Г. К. Яловий, Д. А. Бабій. — Режим доступу : [economy.kpi.ua/ru/node/231](http://economy.kpi.ua/ru/node/231).
3. Вахновська Н. А. Податковий кодекс в контексті реформування податкової системи України / Н. А. Вахновська // Економічний форум [Текст]. — 2011. — С. 23—28.
4. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [portal.rada.gov.ua](http://portal.rada.gov.ua).
5. DOING BUSINESS 2013 [Electronic resource]. — Access mode : [www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/.../DB13-full-report.pdf](http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/.../DB13-full-report.pdf).
6. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава...

7. Вронська Г. ПДВ: історія розвитку та міжнародна практика / Г. Вронська // Податкова правда [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.vvplawfirm.com/uk/publicationsall/.../226-2012-03-15-14-24](http://www.vvplawfirm.com/uk/publicationsall/.../226-2012-03-15-14-24).

8. Уточнена інформація про виконання державного бюджету України за січень – грудень 2011 р. [Електронний ресурс] : матер. сайту. — Режим доступу : [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua).

9. Молдован О. ПДВ: реформувати не можна скасувати [Електронний ресурс] / О. Молдован. — Режим доступу : [//www.epravda.com.ua/publications/4b9f92bc9fce1](http://www.epravda.com.ua/publications/4b9f92bc9fce1).

10. Нікітішин А. О. Адміністрування податків в умовах фінансово-економічної кризи / А. О. Нікітішин // Фінанси України [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 38—45.

11. Інформаційні матеріали про основні показники виконання державного бюджету за 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.minfin.gov.ua/file/link/322788/file/inf.pdf](http://www.minfin.gov.ua/file/link/322788/file/inf.pdf).

12. Зміни системи оподаткування України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [//www.taxadvisers.org.ua/0/news/2012/July.html](http://www.taxadvisers.org.ua/0/news/2012/July.html).

13. Вінніков О. Де ставити кому? Ставки податку на додану вартість підвищувати не можна знижувати [Електронний ресурс] / О. Вінніков. — Режим доступу : [www.pravozahyst.sumy.ua/?p=371](http://www.pravozahyst.sumy.ua/?p=371).

14. До питання про доцільність запровадження податку з обороту (економічні та фінансові наслідки оподаткування) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua).

**К. Blishchuk,  
Н. Tretiak**

## TOPICAL ISSUES OF THE TAX SYSTEM REFORMING

The basic weaknesses of the tax system in force until 2011 are highlighted. The advantages of the Tax Code are considered. The problems of tax reform implementation in Ukraine are revealed. The possible consequences of further realization of the tax reform are determined.

**Key words:** tax reform, tax system, economic reform program, the system of indirect taxation, value added tax, tax on turnover.

УДК 351:334.78

Л. Оліфіренко

## РОЛЬ ДЕРЖАВИ-ВЛАСНИКА ТА ДЕРЖАВИ-МЕНЕДЖЕРА У РОЗВИТКУ КОРПОРАТИВНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

**Запропоновано засоби удосконалення складових інституціональної політики держави у сфері регулювання розвитку корпорацій. Визначено роль держави у формуванні якісно нової інституціональної політики та її зміст залежно від рівня управління.**

**Ключові слова:** інституціональна політика держави, державні методи регулювання розвитку, інституціональне середовище, корпоративні структури.

На будь-якому етапі розвитку необхідно мати чітку стратегію держави у визначенні ступеня її участі у бізнес-процесах. Інакше не можливо розраховувати на економічну та політичну стабільність, доходність бюджетів, приватне інвестування тощо, насамперед, через низьку (або від’ємну) ефективність фінансово-економічної діяльності компаній та зниження їх ділової активності. На нашу думку, вирішення цих питань є у площині інституціональних основ розвитку корпоративного сектора економіки.

Метою статті є визначення ролі та місця держави як власника та менеджера у формуванні нової інституціональної політики держави у сфері розвитку корпоративного сектору економіки.

Пошук моделей стратегічних перетворень держави, суспільства і бізнесу висвітлений у чисельних наукових працях Т. Еггердссона, Д. Норта, Р. Коуза, М. Портера, О. Ульямсона Е. Фуруботн та інших. Окремі положення багатоаспектної проблематики розглядали вітчизняні вчені, зокрема: Т. Артёмова, В. Бодров, В. Геєць, Л. Головка, В. Дементьев, А. Гриценко, М. Корецкий, І. Малий, В. Мандибура, М. Радева, О. Поважний, А. Ткач, Л. Федулова А. Чухно та інші.

Проведений аналіз інституціональних змін у сфері розбудови корпоративного сектора економіки [1 – 4] визначив стійку тенденцією до зменшення держвласності та державного впливу на розвиток вітчизняних корпорацій, через що виникли питання: яким чином держава як власник може забезпечити процес розвитку та як методи державного управління можуть сприяти оптимізації функцій державного регулювання у цій сфері? По-перше, державна стратегія розвитку корпоративних структур має ґрунтуватися на економічній ефективності, макроекономічній та фінансовій стабільності. Є дуже змістовні дослідження [5 – 7], які доводять, що ступінь ефективності розвитку корпоративних структур базується на можливості створення умов для вирішення проблем тріади “власник – менеджер – акціонер”, де кожний намагається поєднати функції законодавця, регулятора та зацікавленої особи – менеджера (шляхом збереження державної частки власності, або фінансової допомоги). По-друге, для вирішення цієї проблеми необхідно мати абсолютно зрозумілу та чітко визначену мету державного регулювання, а також стратегію розвитку корпоративного сектора економіки в сучасних умовах.

Корпорації за своєю суттю акціонерного капіталу є стрижневою ланкою реального сектора економіки. Тому подолання проблем у розвитку корпорацій

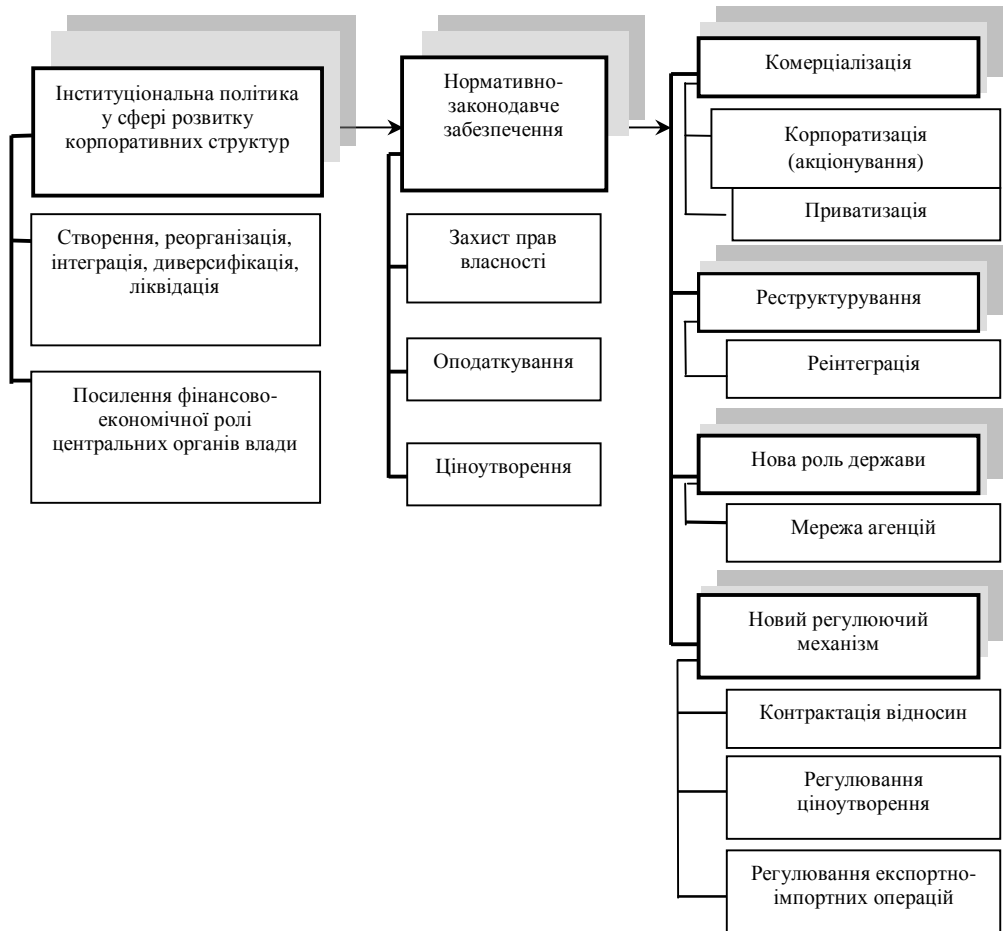
постає пріоритетною ціллю держави. Досвід діяльності державних та корпоративних структур, світовий досвід модернізації економічних систем визнають необхідність якісних змін як прямого, так і непрямого впливу державних методів та інструментів регулювання. Прямий державний вплив полягає у фінансовій підтримці програм, які визнані експертами економічно доцільними та ефективними, а також розвитку інфраструктури (мережі спеціалізованих банківських, страхових, кредитних, інвестиційних, брокерських установ, ефективного функціонування фондової біржі тощо), яка обслуговує галузеві компанії та просуває вітчизняну продукцію на зовнішній ринок.

Інституціональна політика як метод регулювання розвитку корпоративних структур, що, насамперед, має забезпечити логіку та прозорість реалізації державної стратегії розвитку, найперше у фінансово-економічній її частині, а також змістовне наповнення формування підвалин для розвитку на умовах конкуренції, трипартизму, визначених основ контрактної форми взаємодії учасників корпоративного управління.

У сучасних умовах формування інституціональної політики ще більшого значення набуло не стільки конкуренція, скільки досягнення необхідного ступеня прозорості фінансових операцій корпоративного сектора. За таких умов держава повинна мати можливість достатньо чітко уявляти та оцінювати, де, як та які витрати виникають, і визначити, яку відносну ефективність мають різні види господарської діяльності стосовно інституціональних умов дієвості складових державної політики.

Виходячи з основної мети інституціональної політики у сфері регулювання розвитку корпорацій – удосконалення інститутів (досягнення необхідного ступеня прозорості фінансової діяльності компаній) та формування політики стимулювання економічного зростання, концептуальну послідовність реалізації її можна представити у вигляді схеми (рис. 1).

Наведена схема та гіпотетичне уявлення стадій розвитку корпоративних структур свідчать про те, що держава змушена обирати політику, релевантну інституціональному стану розвитку корпорацій, та обирати достатньо складну стратегію забезпечення динамічного зростання для різних стадій розвитку. За таких умов здебільшого уряди намагаються екстраполювати досвід успішних стратегій або знаходити універсальний механізм державного регулювання економічного зростання, не визначаючи особливостей довготривалої стратегії трансформації економічного середовища [8]. Загальновідомо, що чітко визначені межі та планування переходу з однієї стадії до іншої є дуже складними. Однак очікувані результати та основні фактори, від яких вони залежать, мають реалізуватись в умовах стабільної політичної системи, орієнтованої на раціональний профіль інституціональної політики щодо стимулювання економічного зростання та розвитку корпорацій. Метою стають розвинене інституціональне середовище, досконалі інститути, законність та високий рівень добробуту.



**Рис. 1. Концептуальна схема визначення нової ролі держави у структурі інституціональної політики розвитку корпорацій**

Поєднання інституціональної політики з економічною стимулює динаміку розвитку корпоративних структур, що орієнтовано не на перерозподіл благ (власності, ресурсів тощо), а на активний розвиток активів корпорацій. В умовах динамічних інституціональних трансформацій, що демонструють високу ефективність суспільних інститутів і державної політики розвинені країни світу, капіталовкладення у виробництво стає більш вигідним, ніж боротьба за фінансові потоки. Скорочується частка “тіньової” економіки, корупція – зменшується, лобіювання набуває прозорості, зрозумілості та доцільності.

Засоби стимулювання розвитку корпорацій – інституціональна політика та стратегічне управління – створюють підвалини для реалізації політики трипартизму, що сприяє зміцненню співпраці держави і бізнесу, поглибленню довіри та покращенню інвестиційного клімату. Як результат – відбувається гістерезисне покращення інститутів, що в іншому випадку потребує великих соціально-економічних витрат ресурсів і часу. Щоб уникнути домінування перерозподільної діяльності над інноваційно-виробничою, держава має знайти раціональне

сполучення складових інституціональної політики та заходів стимулювання економічного зростання, вибір типу інституціональної політики та послідовності її реалізації, ранжування яких має ґрунтуватися на великомасштабних спільних державних програмах розвитку корпоративного сектора.

Висновок, який можна зробити за результатами аналізу розвитку корпоративного сегмента хімічної галузі, підтверджується обґрунтуванням необхідності пошуку нових інституціональних засобів стимулювання розвитку корпорацій та нової ролі держави в інституціональному процесі, які неспроможні до самоменеджменту і потребують регулюючого впливу держави. Першочерговими серед них, на нашу думку, мають бути: підвищення прозорості фінансової діяльності; формування прогресивних інститутів стимулювання економічного розвитку; формування нового механізму реалізації інституціональної політики держави.

Підвищити ступінь фінансово-економічної прозорості можна шляхом посилення аутсайдерського контролю – розвитку фінансової інфраструктури бізнесу, механізмів фондового ринку та інших інститутів корпоративного контролю, або ж за рахунок інсайдерського, що ґрунтується на локалізації внутрішнього контролю, перехресному володінні акціями корпорації, довгострокових програмах розвитку та соціальній відповідальності [9]. Перший спосіб, на думку автора, для сучасних умов розвитку є не настільки ефективним, як інсайдерський контроль, який мотивує зацікавленість власників корпоративного капіталу до збереження накопичених благ та отримання ренти. Проте наразі найважливішим завданням інституціональної політики держави залишається формування ефективної національної моделі корпоративного управління, яка дає змогу поєднати особливості становлення та розвитку корпоративного сектора в Україні, здатна узгоджувати інтереси не тільки зацікавлених, а й тих, хто не є безпосереднім учасником корпоративного управління, стимулювати ефективне використання акціонерної власності, залучення інвестицій для подальшого розвитку активів корпорації.

Відтак, формування прогресивних інститутів стимулювання економічного розвитку та нового механізму реалізації інституціональної політики держави, за умови визначення її ролі, є доцільнішим. Транспарентність фінансових потоків – засіб забезпечення суспільного (державного) контролю за процесами розвитку корпоративного сектора, який здійснює вагомий внесок реального сектора в економіку країни.

Автор пропонує перевірити декілька гіпотез із цього приводу. За першою, інституціональну політику держави та її функціональний зміст пропонується розглядати в ієрархічній вертикальній моделі управління як багатоступінчастого процесу досягнення стратегічних цілей, а у другій, горизонтальній, моделі – за принципом побудови мережевих структур.

В інституціональній галузі діяльності корпорацій держава є активним її учасником, який використовує методи прямого та опосередкованого контролю у стратегічних секторах, таких як хімічне виробництво, а також у нафтогазовому, фармацевтичному, а також інших суміжних виробництвах: авіа-, машино- та суднобудівництві, оборонному тощо, що на сучасному етапі, виразилось в укрупненні підприємств, завершенні процедур банкрутства, випуску контрольних пакетів акцій для підтримки їх конкурентоспроможності [10]. Тобто держава прагне проводити інтеграцію та позиціонувати себе як велика корпоративна структура.

Аналізуючи модель “влада – власності” та практику цивілізованого функціонування приватної власності в умовах посилення глобальної конкуренції та високорозвинених суспільних інститутів, приватний інтерес повинен перекриватися загальнодержавними та макроекономічними вигодами [11]. Вплив акціонерної форми власності, неоднозначність та невизначеність зв’язку між власністю та фінансово-економічними типами діяльності компаній вимагають визначення засобів інституціональної політики держави у цих питаннях.

Принциповим положенням інституціональної теорії є те, що власник (отримувач, принципал) не може володіти повним обсягом інформації для прийняття рішень через асиметрію ринкової інформації та невизначеність у діяльності виконавців (менеджерів, партнерів; це так звані проблеми агентських відносин та опортунізму), тобто не має повноти інформації для прийняття рішень та здійснення контролю. Опортунізм може проявлятися у тому, що менеджери чи виконавці використовують акціонерну власність не задля досягнення певної мети, а на свою користь.

Розглядаючи акціонерну власність (ПАТ) як майже оптимальний варіант поєднання сфер володіння (права власності), розпорядження та використання (корпоративного менеджменту), можна стверджувати, що наразі така організаційно-правова форма дає змогу створити високий рівень конкурентоспроможності та забезпечити максимізацію фінансово-економічних показників. Держава, керуючи власністю, може релевантно сполучати функції власника та менеджера й отримувати відповідну високу ефективність корпоративного управління. Однак сполучення функцій є інструментом посилення корпоративного контролю, що може призвести до узурпації влади. Проте в умовах інтеграції концентрація акціонерних зв’язків дає змогу замінити цей інструмент на концентрацію власності, що призводить до змін інституціонального устрою та структури власності.

В умовах інтеграції сполучення функцій володіння та управління по-різному реалізується у публічних акціонерних компаніях. А оскільки до інтегрованих корпоративних структур можуть належати товариства різної форми власності, то це багато в чому пояснює намагання компаній щодо функціонального поділу власності – виведення за межі організаційної структури компаній фінансових, облікових, соціальних, логістичних та інших функцій управління [12].

Зацікавленість державних органів влади в адекватному виборі організаційно-правової форми інтегрованої компанії полягає ще в одному аспекті інституціональної політики, а саме – дивідендному, оскільки саме цей аспект повинен мати пряму кореляцію з обсягом інвестицій, що залучаються з фондового ринку. У ПАТ існує потенціал і можливість залучення інвестиції як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках. При цьому сполучення функцій власника та менеджера дає можливість отримання як прибутку, так і альтернативного фонду заробітної плати у такий спосіб. Навпаки – поділ функцій стимулює до “тіньових” способів використання доходів.

Зрозуміло, що реальна можливість розвитку, наприклад промислових галузей, у яких тривають інституціональні трансформації, буде визначатись формою власності, організаційною структурою управління компаній, що набуває актуальності та потребує науково-методичного обґрунтування. ПАТ – інститут, що дає змогу сконцентрувати вільні фінансові ресурси у формі публічного (відкритого) товариства та гарантує свободу вибору форм обігу капіталу (через різні види цінних паперів). У такому контексті всі інші організаційно-правові форми товариств не мають такого ступеня свободи, як ПАТ (обіг цінних паперів, можливість емісії, розширення кола акціонерів та їх інформованості, участі

держави у фінансуванні тощо). Проте треба визнати, що ТОВ та ПрАТ (ЗАТ) є більш розповсюдженою формою в економіці України через особливості проведення перших етапів корпоратизації (акціонування) та приватизації державної власності, можливість використання організаційно-інформаційної закритості, уникнення публічності та оптимізації оподаткування.

У сучасних дослідженнях майже відсутні вітчизняні емпіричні роботи, у яких ставиться мета щодо виявлення впливу організаційно-правової форми інтегрованих корпорацій на трансформацію структури економіки, організаційно-економічний розвиток та ефективність діяльності корпорацій, які увійшли до їх складу, що надало б можливості державним органам влади визначати критерії раціональності розвитку корпоративних структур і програмувати соціально-економічні процеси у цій сфері.

В інституціональній теорії питання розвитку такого суб'єкта господарювання, як корпорація, ґрунтується на декількох наукових підходах [13 – 19], які дають підстави визначити механізм впливу інституціональних заходів щодо державного регулювання розвитку корпоративного сектора.

Ефективне поєднання функціональних обов'язків власника і менеджера у системі державного регулювання може виявитись конгруентно достатньою для реалізації державою підприємницьких функцій та для забезпечення інституціонально-організаційних засад господарської діяльності корпорацій. Як результат – очікується поступове зниження трансакційних витрат у діяльності органів державної влади та економічних суб'єктів, що мультиплікативно відбиватиметься у позитивному ефекті економії бюджету та зростанні ВВП. Виникає можливість отримання додаткових коштів, не розширюючи податкового навантаження на суб'єкт господарювання, а державі – додаткових ресурсів для відтворення суспільних благ. Таким шляхом може бути вибудована ієрархія пріоритетних цілей інституціональної політики держави, де остання перетворюється у ефективного власника і менеджера, що дасть можливість вирішувати завдання у ієрархічному порядку (дохідності, динаміки, соціальної справедливості тощо) та сформулювати об'єктивні засади макроекономічної та фінансової стабільності розвитку.

Інституціональна політика держави у сфері розвитку галузей промисловості – це вироблення та реалізація методів і механізмів державного прямого та опосередкованого впливу (завдяки розгалуженню інфраструктури, розвитку громадських організацій тощо) у взаємозв'язку з стратегією розвитку національної економіки, відповідно до яких формуються нові, трансформуються або усуваються застарілі суспільні інститути у процесі інституціональних змін середовища діяльності суб'єктів господарювання, а зміни їх цільових настанов орієнтовані на прогресивність встановлених норм (законів, стандартів, правил, положень, зразків, інструкцій тощо). Звичайно, залежно від рівня застосування зміст інституціональної політики змінюється (табл. 1).

**Таблиця 1**

**Види інституціональної політики залежно від рівня управління**

Вид інституціональної політики	Зміст
1	2
Внутрішня інституціональна політика (за галузями економіки)	Сукупність адміністративно-організаційних методів управління (сертифікація, ліцензування, стандартизація, тарифікація, квотування тощо), які дають змогу компаніям галузі конкурувати як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку з головними світовими конкурентами в галузі

**Закінчення табл. 1**

1	2
Контурна інституціональна політика (політика обмежень)	Встановлення обмежень входу на внутрішній національний ринок для зовнішніх конкурентів (мити, тарифи, квоти, ціноутворення тощо)
Функціональна інституціональна політика	Функціональна відповідність норм законодавчих актів України аналогічним нормам країн-лідерів на ринку продукції, що визначені як пріоритетні (норми ВТО, екологічні, енергетичні параметри ресурсозабезпечення, ресурсо- та енергосміність тощо)
Загальна (національна) політика	Багатокритеріальні адміністративно-організаційні методи управління, які є протекціоністськими щодо національних товаровиробників, ставлять за мету їх вихід на світовий ринок (норми зовнішньоекономічної діяльності, торгівлі, трансфертного ціноутворення тощо)

Загалом відомо, що застосування будь-якого методу чи інструменту управління, зокрема й в інституціональній політиці держави, як методу розвитку суб'єктів господарювання має враховувати особливості їх попереднього та поточного стану: ефективність економічної діяльності, ємність національного ринку, галузеві бар'єри входу на ринок, рівень невизначеності зовнішнього середовища, еластичність попиту, можливість використання конкурентних переваг і компетенції, ступінь залежності від політичних рішень, ступінь ризику тощо.

Ось чому відправним положення інституціональної політики будь-якого рівня має бути ідеологія та визначення пріоритетів, які закладаються в економічну та промислову політику, що є методами розвитку галузей національної економіки, корпорацій та всіх інших суб'єктів господарювання. Інституціональна політика – перманентний процес удосконалення та самоменеджменту діяльності органів державної влади у взаємодії з корпораціями та суспільством, для якого не існує заключного етапу.

### **Висновки**

Отже, в умовах недосконалого інституціонального середовища, незважаючи на єдність суб'єктного та об'єктного аспектів інституту держави, склалась необхідність реалізувати підприємницький початок у діяльності органів державної влади як власника і менеджера управління, що впливатиме на динаміку трансформації інституціональної галузі діяльності корпорації та її інфраструктури. Насамперед йдеться про підвищення креативності інституціонального середовища, яке орієнтовано на реалізацію стратегічних програм і проєктів, досягнення високої конкурентоспроможності та інвестиційної активності вітчизняних корпорацій. Тільки час може довести, наскільки концентрація власності та інтеграція в умовах розширення масштабів регулювання може ефективно здійснювати управління у різних галузях економіки.

### **Література**

1. Оліфіренко Л. Д. Механізми вибору та формування інституціональної політики у сфері державного регулювання розвитку корпоративних структур [Електронний ресурс] / Л. Д. Оліфіренко. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=465>.

2. Оліфіренко Л. Д. Формування механізму державного регулювання розвитку промисловості України / Л. Д. Оліфіренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету [Текст] : збірник. — № 4 (56). — Чернігів : ЧДТУ, 2011. — С. 261, 262.
3. Оліфіренко Л. Д. Інституціональні та функціональні характеристики державного регулювання розвитку корпоративних структур / Л. Д. Оліфіренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету [Текст] : збірник. — № 2(58). — Чернігів : ЧДТУ, 2012. — С. 250—254.
4. Оліфіренко Л. Д. Державна інституціональна політика розвитку промислових корпоративних структур / Л. Д. Оліфіренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету [Текст] : збірник. — № 3(60). — Чернігів : ЧДТУ, 2012. — С. 254—256.
5. Головка Л. С. Сукупний економічний потенціал корпорацій: формування та розвиток [Текст] : [монографія] / Л. С. Головка. — Запоріжжя : КПУ, 2009. — С. 24—52; 61, 62.
6. Радева М. М. Розвиток корпоративних підприємств в Україні: інституціональний підхід [Текст] : [монографія] / М. М. Радева. — Запоріжжя : КПУ, 2010. — С. 244—262.
7. Корпоративні структури в національній інноваційній системі України [Текст] / за ред. Л. І. Федулової. — К. : УкрІНТЕІ, 2007. — С. 743—778.
8. Полтерович В. М. Економіка теорії реформ [Текст] / В. М. Полтерович. — М. : Економіка, 2007. — С. 180.
9. Радева М. М. Розвиток корпоративних підприємств в Україні... — С. 306—314.
10. Олейник А. Институциональная экономика / А. Олейник // Вопросы экономики [Текст]. — 1999. — № 8. — С. 144—150.
11. Полтерович В. М. Економіка теорії реформ [Текст] / В. М. Полтерович. — М. : Економіка, 2007. — С. 15, 16.
12. Паламарчук Г. Проблеми концентрації виробництва в Україні / Г. Паламарчук // Економіка України [Текст]. — 2008. — № 4. — С. 44—47.
13. Alchian A. A. Production, information costs, and economic organization [Electronic resource] / A. A. Alchian, H. Demsetz. — Access mode : [www.aeaweb.org/aer/top20/62.5.777-795.pdf](http://www.aeaweb.org/aer/top20/62.5.777-795.pdf).
14. Jensen M. C. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure / M. C. Jensen, W.H. Meckling // Дело [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа : [www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf](http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf).
15. Ellingsen T. Economic of Organization [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.2.hhs.se/personal/ellingsen/pdf/EcOrg.tex91.pdf>.
16. Meyer M. Bargaining and influence costs and the organization of Economic Activity [Electronic resource] / M. Meyer, P. Milgrom, J. Roberts. — Access mode : <http://www.stanford.edu/~milgrom/publishedarticles/OrganizationalProspects.pdf>.
17. Marco G. D. Guidi. Peshaping the Ownership Relationship Towards a more Ethical Corporation [Electronic resource] / Guidi G. D. Marco, I. Hillier, H. Tarbert. — Access mode : <http://www.st-andrews.ac.uk/business/ecas/7/papers/ECAS-Guidi.pdf>.
18. Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, “отношенческая” контракция [Текст] / О. Уильямсон. — СПб. : Лениндзат ; CEV Press, 1996. — С. 582—595.

19. Фуруботн Э. Г. Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории [Текст] / Эрик Г. Фуруботн, Рудольф Рихтер ; [пер. с англ.] ; под. ред. В. С. Катъкало, Н. П. Дроздовой. — СПб. : ИД Санкт-Петербур. гос. ун-та, 2005. — С. 2—11.

**L. Olifirenko**

**THE ROLE OF STATE-OWNER AND STATE-MANAGER  
IN DEVELOPMENT OF CORPORATE SECTOR OF ECONOMY**

**The measures of improving of institutional state policy components in the sphere of regulation of corporations development are offered. The role of the state in the formation of qualitatively new institutional policy and its contents depending on the level of management are defined.**

**Key words: institutional policy of the state, state mechanisms of development regulation, institutional environment, corporate structures.**

УДК 351.82:336:342.721

**В. Піхоцький**

## **ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ**

**Розкрито необхідність створення цілісної та ефективної системи державного фінансового контролю, оскільки на сьогодні практично відсутні єдині нормативно-правові та методологічні основи його здійснення, правові механізми взаємодії і чітке розмежування функцій та повноважень контролюючих органів щодо попередження, виявлення і усунення фінансових порушень.**

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, контролюючі органи, фінансові порушення, державний аудит.

Становлення в Україні державного фінансового контролю відбувалося одночасно з процесом державотворення і переходом до ринкових відносин. На жаль, розбудові державного фінансового контролю в перші роки незалежності не було приділено належної уваги, що призвело до багаторічного зволікання з формуванням його цілісної системи.

Так, із початком реформ поширеною була думка про те, що в умовах переходу до ринкової економіки державний фінансовий контроль втрачає своє колишнє значення та стає зовсім непотрібним. З огляду на це, у програмі переходу до ринкової економіки, заснованій на монетаристському підході, наголошено на саморегулюючій економіці, що функціонує стабільно та ефективно без втручання держави. Такий підхід став підставою для скасування окремих напрямів фінансового контролю й послаблення інших, що не було зумовлено реальним станом справ, зокрема зменшенням числа фінансових порушень і зловживань.

На сьогодні вже відомо, до чого призвело ослаблення державного фінансового контролю: бюджетні мільярди витрачено не за призначенням або розкрадено; мільйони вкладників та інвесторів обдурено; багатомісячні несплати заробітної плати стали мало не нормою.

Водночас поява в Україні великої кількості різноманітних підприємств і організацій недержавної форми власності, які мають відмінні від державних структур джерела фінансових ресурсів, принципи кредитування, ціноутворення, грошових розрахунків, розподілу доходів тощо, а також подолання в державі принципів партійного контролю і класового підходу до нього, скасування так званого робітничого, народного та інших, характерних для тоталітарного суспільства, різновидів контролю, усунення надмірної централізації та започаткування тенденцій децентралізації в розвитку його органів, спричинила передумови до створення нових органів державного фінансового контролю [1].

Державний фінансовий контроль – найважливіша функція управління в будь-якій країні, обов'язкова умова успішного функціонування її фінансово-кредитної системи. Він спрямований на прискорення економічного і соціального розвитку держави, поліпшення якості роботи у всіх галузях суспільного життя [2].

Сказане вище є особливо актуальним для діяльності, що пов'язана зі здійсненням державного фінансового контролю. Саме тут, на підґрунті відповідних

контрольних і експертно-аналітичних заходів, повинні зосередитись існуючі проблеми використання державних коштів та майна, аналізуватись ефективність бюджетних видатків і, як наслідок, виробляти обґрунтовані пропозиції щодо їх оптимізації, усунення порушень і недоліків, що мають місце у цій галузі.

Необхідність створення цілісної та ефективної системи державного фінансового контролю об'єктивно обумовлена вимогами часу, оскільки на сьогодні практично відсутні єдині нормативно-правові та методологічні основи його здійснення, правові механізми взаємодії і чітке розмежування функцій та повноважень контролюючих органів щодо попередження, виявлення та усунення фінансових порушень.

Категорія системи державного фінансового контролю ґрунтується на загальній теорії систем.

Польським дослідником А. Рапопортом були запропоновані ознаки системного дослідження суспільних явищ, за якими система складається з сукупності виділених елементів, між різними елементами існує взаємозв'язок, під певними взаємозв'язками розуміють додатковий елемент системи. Цих ознак достатньо аби характеризувати систему як явище статичне. Для того, щоб визначити систему як явище динамічне, потрібно виділити ще й четверту ознаку, під якою розуміють залежність певної сукупності елементів у теперішньому часі від певного комплексу (або одного з можливих комплексів) в минулому часі.

Дослідження державного фінансового контролю, що є різновидом державного контролю, який здійснюється державою через систему її органів, потребує низки якісних ознак, завдяки яким можна дати узагальнюючий опис системи загалом. Це досягається за допомогою виділення елементів, складових системи як цілого, а також умов, що впливають на її конструктивне функціонування.

При визначенні поняття системи державного фінансового контролю необхідно враховувати тісну взаємодію його з поняттям цілості, структури, елемента, підсистеми, адже "єдність системи виявляється у такій взаємній залежності її компонентів, коли зі зміною одного з них міняються й усі інші, що впливають на систему загалом" [3].

Сукупність елементів можна назвати системою лише в тому разі, якщо вона володіє здатністю до самоорганізації, саморегулювання і стійкості. Можна погодитись із визначенням саморегуляції, яке дав Г. Хакен: система є самоорганізованою, якщо вона без специфічного зовнішнього впливу набуває якоїсь просторової, часової або функціональної структури. Під специфічним зовнішнім впливом розуміється такий вплив, який нав'язує системі структуру або функціонування. У випадку ж самоорганізації система відчуває зовні неспецифічний вплив, а щоб бути самокерованою система повинна становити єдність двох підсистем: об'єкта управління (суспільство загалом або окремі його ланки) та суб'єкта управління, що здійснює свідомий вплив на об'єкт з метою досягнення встановленої мети. Тому сукупність елементів системи державного фінансового контролю ми можемо назвати дійсно системою лише в тому випадку, коли вона буде здатна до самоорганізації, саморегулювання, зможе адекватно реагувати на зміну середовища, в якому вона перебуває, адже вона існує в межах конкретної держави з конкретними економічними умовами. Якщо змінюються умови існування системи державного фінансового контролю, то повинна змінюватись і сама система, аби виконати свою роль у суспільстві. А якщо система не здатна адекватно реагувати, то державі необхідно змінювати елементну базу, фактори, що впливають на

ефективність контрольної діяльності для того, щоб забезпечити стійке функціонування системи державного фінансового контролю. Тому автор вважає цілком логічним постійні зміни в системі органів державного фінансового контролю в Україні, адже в процесі побудови демократичної правової, соціальної держави повинна набути нового значення й система державного фінансового контролю, яка ще й досі перебуває в процесі розбудови.

У процесі розвитку системи державного фінансового контролю в Україні можна виокремити два основні етапи:

– етап становлення (1990 – 2000 рр.), упродовж якого сформовано базові умови для створення системи державного фінансового контролю та мережі контролюючих органів, досягнуто законодавчого та конституційного закріплення ключових гарантій їхньої діяльності, започатковано законодавче обмеження контрольних повноважень щодо контролю підприємницької діяльності, організовано кадрове, інформаційне, методичне та інше забезпечення контрольної системи. Цей етап характеризується також здійсненням заходів із підвищення результативності контрольної роботи та посиленням державної політики щодо регулювання підприємницької діяльності;

– етап оптимізації та вдосконалення (початок 2001 р.), який передбачає поглиблене дослідження організації системи державного фінансового контролю і правове закріплення її складників з урахуванням закордонного досвіду в законах, удосконалення взаємодії контролюючих органів, створення правових гарантій ефективності державного фінансового контролю та обмеження неправомірного втручання держави у господарську діяльність [4].

Реалізація першого етапу в основних рисах забезпечила формування системи державного фінансового контролю в Україні, що діє і на сьогодні: було законодавчо визнано правові основи підприємницької діяльності і підстави її контролю у сфері виконавчої і законодавчої влади; окреслено компетенцію і форми роботи контролюючих органів.

Нині доводиться стикатися з численними порушеннями “внутрішньої логіки” організації державного фінансового контролю, які проявляються у протиріччях, неузгодженості та дублюванні контрольних заходів, що здійснюються органами фінансового контролю законодавчої та виконавчої влади різних рівнів.

Сфера застосування державного фінансового контролю повинна охоплювати фінансово-господарську діяльність суб'єктів не тільки державного, а й корпоративного сектора економіки; відносини між усіма учасниками бюджетного процесу повинні бути законодавчо відрегульовані, а прозорість фінансових потоків – забезпечено на всіх рівнях управління економікою держави.

Необхідність підвищення ефективності державного фінансового контролю диктується ускладненням фінансових аспектів діяльності держави в ринкових умовах, зокрема активним залученням комерційних структур до задоволення суспільних потреб, використання інфраструктури банків та інших фінансово-кредитних установ для обслуговування державних коштів, виходом держави на ринок як власника майна та виробника товарів і послуг [5].

Ефективний фінансовий контроль за управлінням державними коштами – це, передусім, найважливіший фактор зміцнення довіри суспільства до державної влади, засіб їх консолідації з метою забезпечення добробуту громадян і стабільності державного ладу. Звичайно, такий контроль тільки тоді користуватиметься довірою

громадян, коли він буде об'єктивним і незалежним від тих органів виконавчої влади, які є розпорядниками державних коштів.

Хоча контроль – не самоціль, але він стає основним незалежним джерелом інформації для виявлення причин порушень, що виникають у процесі управління державними фінансами та державною власністю, а також дійовим засобом впливу для прийняття рішень щодо запобігання тим чи іншим порушенням.

Успішний розвиток економіки будь-якої країни багато в чому залежить від достовірної і оперативної інформації про стан державних фінансових і матеріальних ресурсів, а також від можливості ефективно управляти ними.

Принципи організації незалежного державного фінансового контролю давно апробовані в розвинутих демократичних країнах. Вони добре відомі і зрозумілі їх громадянами, зокрема і бізнесменами, які є учасниками міжнародної економічної діяльності.

Як показує аналіз, система державного фінансового контролю в Україні потребує докорінної організації, оскільки її подальше існування у сучасному вигляді не враховує реалій, що склалися із станом фінансового контролю в Україні, особливо після створення Рахункової палати і прийняття Бюджетного кодексу України.

По-перше, відсутній належний контроль за доходами Державного і місцевого бюджетів. Те, що він покладений виключно на податкову службу, неправомірно – ця служба слідкує за правильністю розрахунків, сплатою податків і стягує їх у випадку несвоєчасної сплати. Але економічну сторону діяльності платника податків податкова служба належно не відслідковує, оскільки вона має інші завдання і функції. На це неодноразово звертали увагу фахівці Рахункової палати України, експерти Світового банку, але, всупереч логіці, з подачі податківців парламентом був прийнятий Закон України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 21.12.2000 р., згідно з яким перевірка податкових платежів стала виключно правом податкової служби, аналогічно митних зборів – митних органів, пенсійний внесків – органів Пенсійного фонду тощо. По суті відбулася монополізація окремих сфер державного фінансового контролю при відсутності прозорості для суспільства контрольної процедури.

По-друге, “поза грою” опинився державний аудит, хоча необхідність здійснення такого контролю підтверджує статистика, яка вперто свідчить, що кожне друге наше підприємство – збиткове [6].

Особливою проблемою державного фінансового контролю є контроль за використанням державної і комунальної власності та фінансів підприємств, які функціонують на основі цієї власності. З боку її власника – держави – діяльність таких підприємств у частині утворення прибутку і його використання ніким не управляється, величезні фінансові потоки і кошти зовсім не контролюються.

Але державний аудит використання зазначеної власності на сьогодні не здійснює ні Рахункова палата, ні органи державної контрольно-ревізійної служби, ні фінансові органи. Частково такими функціями наділено Фонд державного майна України, який має право здійснювати повноваження власника щодо частки акцій акціонерних товариств, які не були реалізовані в процесі приватизації. Однак він це право практично не використовує, оскільки надмірно зайнятий вирішенням інших завдань, до того ж йому бракує спеціалістів із фінансових питань. Такий аналіз можуть здійснювати аудиторські фірми, але їх послуги дуже дорого коштують, а

звіти про аудит є конфіденційними, тому без внесення відповідних змін до законодавства вони не можуть подаватися Міністерству фінансів, Уряду чи Верховній Раді України.

По-третє, постійним державним фінансовим контролем не охоплено всієї бюджетної процедури: від початку формування бюджетних запитів, затверджених відповідних бюджетів і кошторисів, фінансування видатків, до оплати рахунків і фактичного використання коштів.

Ще однією правовою проблемою системи державного фінансового контролю є невизначеність механізму його впливу на управління ресурсами на муніципальному рівні.

Ст. 143 Конституції України передбачено, що територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації та установи та здійснюють контроль за їх діяльністю [7].

Зважаючи на такі підходи із забезпечення діяльності територіальних громад, багато керівників органів місцевого самоврядування дотримуються думки, що держава не несе відповідальності за їхні фінансові зобов'язання, а тому про якийсь державний фінансовий контроль і недоцільно говорити.

Однак це не так, оскільки не означає, що територіальний колектив здійснює господарську діяльність на рівних умовах з іншими суб'єктами господарювання. В праві країн, де функціонує розвинуте місцеве самоврядування, визначено, що територіальний колектив як суб'єкт господарювання не може збанкрутувати. Відомий усьому світу факт, коли в середині 70-х рр. XX ст. під процедуру банкрутства мало не потрапило найбільше місто світу Нью-Йорк. Але цього не сталося. Фінансові зобов'язання міста були врегульовані федеральним урядом США.

Враховуючи ту обставину, що територіальний колектив не може збанкрутувати, держава у зарубіжжі здійснює нагляд за фінансовими операціями громад. У певних формах контролюється або ліцензується отримання громадами кредитів, випуск позик та встановлюються межі муніципальної заборгованості. Наприклад, обсяг кредиту, який отримує гміна у Польщі, не може перевищувати 15% обсягу її бюджету. У Франції держава жорстко контролює процес забезпечення збалансованості бюджетів комун. З іншого боку, враховуючи те, що територіальні колективи, господарюючи, можуть використовувати своє владне положення для монополізації ринку, встановлюються обмеження на деякі сфери її діяльності. Муніципалітетам, як правило, забороняється займатися діяльністю, пов'язаною виключно з метою отримання прибутку. Їх компетенція – підприємництво у сфері надання громадських послуг.

У Російській Федерації перевірки виконання бюджетів її суб'єктів Департамент державного фінансового контролю і аудиту Міністерства фінансів РФ проводять, по-перше, у тих місцевих бюджетах, які на обслуговування державного боргу використовують більше 15% своїх річних доходів [8].

Логічно, що і в Україні держава також має поставити під свій надійний зовнішній і внутрішній фінансовий контроль дотримання територіальними

городами аналогічних обмежень фінансової діяльності. Однак нині законодавчо не визначено як самі обмеження, так і того, хто і в якому обсязі має здійснювати цей контроль.

Черговою проблемою державного фінансового контролю є невизначеність форм і методів, а відтак і неготовність його діяти в умовах глобальних перетворень у світовому господарському механізмі.

Прагнучи спрямувати глобалізацію в позитивне русло і розглядаючи її як процес формування загальносвітових принципів життєвладштування людини внаслідок стрімкого розвитку транснаціонального фінансового інформаційного простору на основі новітніх високих технологій, ООН до основних проблем, які впливають на криміналізацію людського співтовариства і мають вирішуватися за допомогою державного фінансового контролю, віднесла вплив капіталів із відсталих країн до передових і тонізацію економіки.

В тоталітарних державах система державного фінансового контролю підпорядкована інтересам правлячої еліти, має глобальне і повсюдне спрямування та має суто фіскальні цілі. А в демократичних країнах головною метою держави при здійсненні контролю є: дати інформацію громадянам, які сплачують податки, як ведеться управління фінансами.

Кожна держава, що створює систему органів державного фінансового контролю, має обов'язково регламентувати ті суспільні явища, які мають контролюватися.

У демократичних країнах із ринковими відносинами об'єктами державного фінансового контролю стають не лише процеси формування і використання фінансових ресурсів державного сектора, а й фінансова діяльність держави, якою називають процес збирання, розподілу та використання фінансових ресурсів, який забезпечує виконання функцій та завдань, що стоять перед державою. Державний фінансовий контроль відіграє все більше регулюючу місію, впливаючи на стабільність економічних відносин у державі. Тому його об'єкт розширюється, він стає важливим атрибутом управління фінансами.

Необхідно зазначити, що на сьогодні потрібно визнати, що непослідовність дій та елементарні помилки поки що не дозволили в Україні створити ефективну функціонуючу в ринкових умовах державну систему фінансового контролю. Офіційна позиція з приводу цієї системи поки що чітко не сформована. Хоча, як правило, конституція кожної демократичної країни визначає порядок створення вищого контрольного органу та необхідний ступінь його незалежності, а його права, контрольні повноваження та інші деталі встановлюються відповідним законом. У Конституції України про орган, що виконує контрольні функції (Рахункова палата України) і забезпечує управління державою за допомогою незалежної інформації, сказано небагато. Ще не прийнята концепція системи державного фінансового контролю, не йдеться про неї і в існуючих законах. Ці обставини негативно впливають на процес побудови державності в Україні. Крім того, нині значна частина контрольних функцій щодо розпорядження державними коштами зосереджена в руках саме органів виконавчої влади, які уповноважені розпоряджатися зазначеними коштами. Це обмежує права та контрольні повноваження органів фінансового контролю, зокрема Рахункової палати, не дає можливості контролювати різні сфери управління державними ресурсами.

Залишається полемічним питання і про те, що можна вважати зовнішнім контролем. З погляду органів виконавчої влади, їх контролюючі органи можуть

здійснювати зовнішній контроль стосовно інших міністерств і відомств, хоча це суперечить світовій практиці.

Виходячи зі світового досвіду та термінології, зовнішній контроль – це контроль спеціальний. У органів, що створені поза системою виконавчої влади та здійснюють цей контроль, функція контролю – основна, не змішана з іншими функціями, такими як організація та управління державними коштами, і тільки через це він називається зовнішнім.

Вважаємо, що в системі виконавчої влади не може здійснюватись зовнішній контроль за наведеним вище визначенням. В цій системі має функціонувати внутрішній контроль, який необхідно відтворити на нових принципах та із застосуванням нової методології. При здійсненні зовнішнього контролю контролюється і вся система виконавчої влади, і її система внутрішнього контролю. Саме тому доцільно говорити про парламентський контроль, зокрема в особі Рахункової палати, як про вищий державний фінансовий контроль із правом законодавчої ініціативи.

Ситуація, що склалася, не може задовольняти ні потреби держави, ні очікування суспільства. Тому одним із шляхів реформування системи державного фінансового контролю є подальший розвиток зовнішнього незалежного контролю у сфері управління державними ресурсами.

Відповідно до Лімської декларації керівних принципів контролю як стратегічний напрям розвитку державного фінансового контролю розглядається перехід від так званого нормативного аудиту (перевірка виконання встановлених норм) до аудиту ефективності. Як відомо, в основу оцінки економічної ефективності покладено два основні елементи: результат, що становить ступінь досягнення конкретної мети, і витрати ресурсів на її реалізацію. Їх співвідношення визначає ефективність того чи іншого заходу.

Таким чином, найважливішою умовою організації державного фінансового контролю з визначення ефективності використання державних ресурсів є наявність відповідної цільової установки, або іншими словами, чітке розуміння того, досягнення яких цілей і завдань ми контролюємо. Коли не зрозумілі цілі і завдання, а також способи їх досягнення, неможливо визначити ефективність формування та використання державних ресурсів.

Система державного фінансового контролю повинна бути цілісною виключно тому, що вона має будуватися на єдиних принципах, на єдиних нормах, та нормативах функціонування й вирішення поставлених завдань з чітким визначенням органів контролю та розподіленням їх функцій і повноважень. Така система не повинна мати багаторівневої підпорядкованості та ієрархічної замкнутості. Кожен орган має вирішувати свої конкретні завдання, повинен мати свої об'єкти перевірок та діяти за єдиними методологічними і організаційними принципами.

Одночасно створення системи державного фінансового контролю повинно бути спрямоване на координацію діяльності всіх контролюючих органів із забезпеченням їх незалежності. Вкрай важливо методологічно обґрунтовано розмежувати, тобто виключити дублювання основних функцій контрольних та казначейських органів, Рахункової палати і ревізійних органів головних розпорядників бюджетних коштів при здійсненні контролю за законністю бюджетного процесу [9].

Різноманітність завдань, що стоять перед державним фінансовим контролем, зумовлює чіткий розподіл контрольних функцій між інститутами фінансового контролю, кожен з яких діє у межах своїх повноважень.

За цього потрібно зазначити, що основна роль організації державного фінансового контролю в ринковій економіці відводиться законодавчим органам влади, які здійснюють цю функцію через створення ними спеціальних органів незалежного фінансового контролю.

У зв'язку з недосконалістю законодавчої бази системи фінансового контролю можна вказати на:

- необхідність застосування загальноприйнятої міжнародної практики організації фінансового контролю, яка має бути адаптованою до національних особливостей, що дасть можливість органам державного фінансового контролю забезпечити контроль за використанням державних коштів та складання звітності, відповідно до стандартів ІНТОСАІ приналежній прозорості;

- необхідність надання системою державного фінансового контролю своєчасної та достовірної інформації відносно того, скільки коштів та на які цілі витрачає держава в період виконання бюджету, які соціально-економічні результати та яка ефективність цих витрат;

- важливість розвитку на нових принципах та із застосуванням нової методології обов'язкового внутрішнього контролю в міністерствах та відомствах, державних і муніципальних установах, організаціях та підприємствах;

- необхідність визначення зовнішнього контролю як контролю спеціального, який здійснюється створеними поза системою виконавчої влади органами фінансового контролю.

Головною метою державного фінансового контролю є забезпечення стабільності та економічної безпеки держави.

Складовими цієї мети є такі чотири цілі:

- 1) збільшення доходної частини державного бюджету;
- 2) економія видаткової частини бюджету;
- 3) скорочення кількості правопорушень у фінансовій сфері;
- 4) зниження рівня корупції в державі [10].

Усі зазначені цілі повинні бути базою визначення основних завдань органів державного фінансового контролю держави. Виключення хоча б однієї з них не дозволить досягти головної мети державного фінансового контролю.

Основним завданням фінансового контролю необхідно вважати забезпечення:

- дотримання чинного законодавства у сфері оподаткування юридичних і фізичних осіб;

- правильності ведення бухгалтерського обліку на всіх об'єктах контролю;

- відповідності бюджетному законодавству складання та виконання бюджетів;

- ефективності використання державного майна;

- своєчасного виявлення резервів зростання фінансових ресурсів держави;

- ефективності використання бюджетних асигнувань та правомірності здійснення валютних операцій.

Питаннями, які потребують першочергового вирішення, є:

- розробка і реалізація концепції державного фінансового контролю, оснований на єдиних принципах, правилах та єдиній методології;

– координація взаємодії контрольних органів різних рівнів, що здійснюють внутрішній і зовнішній контроль із метою активного впливу на формування і реалізацію ефективної державної бюджетної політики;

– законодавче забезпечення незалежності органів парламентського фінансового контролю під час проведення контрольних заходів;

– застосування сучасних інформаційно-технологічних інструментів, що забезпечують результативність та ефективність фінансового контролю щодо формування та виконання державного бюджету;

– своєчасне вжиття заходів на виконання пропозицій органів фінансового контролю, що вносяться за результатами контрольних дій;

– забезпечення достовірності та надійності інформації про державні видатки, соціально-економічну результативність та ефективність витрачання державних коштів.

Система державного фінансового контролю, що склалася на сьогодні, об'єктивно потребує реформування, яке необхідно проводити на основі попередньо розробленої концепції. До того ж, визначальними факторами її внутрішньої структури повинні стати завдання, поставлені перед нею.

Система має відповідати ряду вимог, які визначаються інтересами держави. Йдеться передусім про забезпечення ефективності діяльності як органів, що складають її, так і всієї системи загалом. На сьогодні ще рано говорити про дієвість державного фінансового контролю. Багато органів здійснюють його, а помітного результату немає. Бюджетні кошти, як і раніше, не завжди використовуються за призначенням.

Однією з причин не досягнення бажаного результату є відсутність закону про фінансовий контроль, який регламентував би діяльність органів контролю.

Останнім часом органи державного фінансового контролю беруть активну участь у міжнародному співробітництві. Встановлення міжнародних контактів зобов'язує нас відповідати рівню інших держав – учасників міжнародних відносин. Тривала відсутність законів, що регламентують бюджетний процес та здійснення фінансового контролю, наявність недоліків та протиріч в існуючому законодавстві негативно позначаються на нашому авторитеті. Забезпечити чітку позицію можливо за умови вирішення цих питань.

Наступною важливою умовою існування системи державного фінансового контролю є її єдність і цілісність. Взаємодія органів, що входять до системи, та узгодженість їх дій гарантуватиме максимальну прозорість руху бюджетних коштів, об'єктивне і всебічне інформування, а також належний контроль за усуненням порушень та реалізацією пропозицій.

Відсутність же відповідної координації призводить до дублювання перевірок, паралелізму в роботі, розпорощенню зусиль органів контролю і, як результат, їх діяльність не є всеохоплюючою. Здійснення спільних заходів сприятиме комплексному підходу та глибокому аналізу. Створення єдиної системи автоматично підвищить роль органів, що входять до неї.

Ще однією характеристикою системи державного фінансового контролю, на нашу думку, повинна стати вся неосязність. Чим більший обсяг бюджетних коштів потрапить під контроль, тим повнішою і якіснішою буде інформація, що надається державним органам та громадськості; зменшиться обсяг питань, неперевіраних співробітниками органів контролю, а, отже, порушники бюджетної дисципліни не залишаться непоміченими.

Система державного контролю також повинна:

- бути мобільною, тобто оперативною, адекватною та професійно реагувати на будь-які зміни в економіці та законодавстві;
- максимально повно забезпечувати здійснення попереднього, поточного та наступного контролю.

Причому необхідну увагу необхідно приділяти саме першому, оскільки попередження дозволить уникнути небажаних наслідків у майбутньому.

Кожному органу системи потрібно визначити своє місце, що дасть реальну можливість цілеспрямовано впливати на фінансову політику держави. До того ж, відчуття відповідальності та наявність достатніх повноважень завжди є стимулюючим фактором.

За умови, якщо система фінансового контролю буде характеризуватися переліченими вище якостями, незалежно від її внутрішньої структури, можна говорити про необхідність її впровадження. В іншому випадку вона просто не потрібна.

Незважаючи на зазначене вище, вжитими протягом 90-х рр. ХХ ст. заходами не вдалося створити міцну, ефективно функціонуючу систему державного фінансового контролю. Свідченням цього є наявність у фінансовій системі держави ряду суттєвих проблем [11].

Ставлячи за мету привласнення максимально високих прибутків, ряд підприємців досягають її у заборонений спосіб: ухиленням від сплати податків; заняттям забороненими видами діяльності; незаконним вивезенням капіталів за кордон; привласненням активів і позбавленням інвесторів прав на доходи: незаконною легалізацією доходів і створенням фіктивних фірм; монопольним завищенням цін на товари та фальсифікацією торгових марок; розкраданням державної власності; нецільовим використанням бюджетних коштів, одержаних під гарантії уряду тощо.

Далеко не краща ситуація з використанням державних фінансів і в бюджетній сфері. Тут має місце багато фінансових порушень, пов'язаних із витрачанням коштів понад кошторисні призначення, недотримання законодавства під час розрахунків з оплати праці, за матеріальні цінності та послуги, наданням в оренду державного і комунального майна за заниженими цінами та незабезпеченням його збереження.

Також не вдалося подолати практику нецільового і неефективного використання значної частини коштів бюджетів усіх рівнів, державних позабюджетних фондів, майна державної та комунальної форми власності. У кожній третій з перевірених установ і організацій виявлено порушення норм закупівлі товарів (робіт і послуг) за державні кошти. За наявності заборгованості із заробітної плати значні суми спрямовуються на преміювання працівників, виплату заробітної праці авансом, за невідпрацьований час, на введення понадштатних посад.

Внаслідок прийняття недосконалих нормативно-правових актів, відсутності нормативів, що регулюють планування видатків і використання бюджетних коштів, а також послаблення контролю з боку керівників мають місце непоодинокі факти безпідставної закупівлі матеріальних цінностей в обсягах, які перевищують поточні потреби, що призводить до їх зіпсуття, крадіжки і розбазарювання.

Часто практикується відволікання коштів місцевих бюджетів для надання безвідсоткових позичок суб'єктами господарювання. Масовим є порушення вимог Кабінету Міністрів України щодо обмеження використання бюджетних коштів на

проведення капітального та поточного ремонту нежитлових приміщень, придбання автомобілів, утримання засобів мобільного зв'язку та інші не першочергові витрати.

Саме тому особливістю другого етапу розвитку системи державного фінансового контролю, яка дала можливість його виокремити, є спрямованість зусиль державних органів на завершення процесу становлення цієї системи, що вимагає єдиного законодавчого визначення понять “державний фінансовий контроль”, його об'єктів і суб'єктів, організації взаємодії між контролюючими органами, єдиного правового визначення методів здійснення фінансового контролю, створення правових засад щодо обмеження кількості суб'єктів контролю.

Це передбачає: створення цілісної системи фінансового контролю в Україні та її законодавче забезпечення; визначення і розмежування внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю, організацію їх ефективної взаємодії; створення системи фінансового контролю за дотриманням чинного законодавства органами місцевого самоврядування у використанні бюджетних коштів; створення правових механізмів залучення громадськості до контролю за ефективним використанням державних фінансових ресурсів”.

Однак формування системи державного фінансового контролю у швидкозмінних умовах становлення правової держави і ринкової економіки є складним процесом.

Зумовлено це тим, що на початковому етапі ринкових перетворень багато зв'язаних із державним фінансовим контролем питань не одержали необхідного наукового, правового і методологічного обґрунтування, а сам контроль значною мірою був ослаблений.

Проте державний фінансовий контроль був і є важливою функцією держави, який забезпечує умови нормального функціонування економічної системи. Ринкові відносини не відміняють необхідності моніторингу і періодичних перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств і установ усіх форм власності, особливо тих, які використовують бюджетні кошти і державне майно, а також життєві заходів із усунення і попередження недоліків.

Але в ринкових умовах ми маємо справу не із спрощенням, а з ускладненням фінансових аспектів діяльності держави, зокрема й у зв'язку з активним залученням до задоволення суспільних потреб комерційних структур, використанням для обслуговування державних коштів банківської інфраструктури і інфраструктури інших фінансово-кредитних установ. Це ускладнює вирішення завдань з удосконалення системи державного фінансового контролю.

Окрім того, при визначенні напрямів підвищення ефективності державного фінансового контролю потрібно враховувати такі передумови, як:

1. Трансформацію поняття “фінансові інтереси держави” в умовах формування ринкової системи господарювання. Нині вони охоплюють не тільки інтереси держави як власника і виробника товарів, але і як організатора створення умов для реалізації законних інтересів суб'єктів господарювання недержавної форми власності.

2. Наявність конституційної форми, згідно із якою органи державного фінансового контролю, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені законами.

3. Зміну вимог до державного фінансового контролю, який нині має здійснюватися не тільки в межах, визначених законодавством (відповідати закону), але й бути доцільним, ефективним.

Ефективністю контролю називають ступінь його пристосування до вирішення певної проблеми або здатність контролю до вирішення певного завдання. З огляду на це, В. Шевчук сформував відповідні передумови ефективності системи контролю, а саме:

1. Суб'єкти контролю повинні мати спроможність чинити контрольні дії, адже проконтролювати певні об'єкти вони зможуть лише за умови, що останні не чинять опору їх контрольним діям.

Для забезпечення цієї умови законом мають бути передбачені фіскальні дії при недопущенні на підконтрольні суб'єкти або ненадання документів до ревізії чи перевірки (застосування адміністративних стягнень, припинення операцій на розрахункових рахунках в банках, звернення до правоохоронних органів тощо). Необхідність запровадження таких правових норм Держфінінспекція ініціювала при розробці Указу Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольної-ревізійної роботи" № 1031 від 27.08.2000 р. та проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про державну контрольну-ревізійну службу в Україні".

Зокрема, в ст. 10 останнього (проголосований парламентом у першому читанні 07.02.2002 р.) передбачено право органів контрольної-ревізійної служби: "3) припиняти операції на розрахункових та інших рахунках підприємств, установ та організацій в установах банків і фінансових установах за винятком операцій, пов'язаних із сплатою податків і зборів (обов'язкових платежів), інших платежів до бюджетів і державних цільових фондів (зокрема пені, фінансових санкцій), операцій з повернення бюджетних позик, кредитів, отриманих під гарантію Кабінету Міністрів України, з отримання коштів на виплату заробітної плати, з надходження коштів на рахунки підприємств, установ і організацій, що ревізуються або перевіряються, а також операцій на виконання рішень суду, якщо керівництво підприємства, установи чи організації у будь-якій формі перешкоджає працівникам органів контрольної-ревізійної служби проводити ревізію чи перевірку, відмовляється надати необхідні документи, розрахунки, та якщо існує реальна загроза витрачання коштів чи відчуження майна, вилучення яких у встановленому законом порядку є єдиним засобом відшкодування завданих державі збитків у межах санкцій, нарахованих згідно з актами ревізій та перевірок".

2. Суб'єкти господарювання мусять бути доступними для контрольних дій. Доступність підконтрольного суб'єкта означає таке розташування його в господарському середовищі, яке дає змогу ознайомитися з об'єктом контролю і таке його поведіння, яке не є протидією контрольним діям, що повинні здійснювати у повному обсязі.

Якщо, наприклад, обмежити права органів контрольної-ревізійної служби перевіркою використання бюджетних коштів, як це пропонувалося Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва при розгляді змін до Закону України "Про державну контрольну-ревізійну службу в Україні", то органи ДКРС не зможуть досягти ефективної роботи навіть стосовно цих коштів, бо ознака приналежності коштів до бюджетних зберігається тільки до часу їх обліку на бюджетному рахунку. В такому випадку, коли підприємство використовує надані бюджетні кошти (спіше з балансового рахунку), органи ДКРС не зможуть пересвідчитись, на що саме витрачено бюджетні кошти (з проведенням, за потреби, інвентаризації, контрольних обмірів, зустрічних перевірок тощо).

3. Ефект від здійснення контролю можливий за умови цільової спрямованості контрольних дій. Наявність мети робить процес контролю цілеспрямований. Звідси випливає і протилежний висновок про те, що відсутність цільової спрямованості контрольних дій призводить до розпорощення сил контролюючих органів.

Отже, важливою умовою забезпечення ефекту від функціонування органів державного фінансового контролю є спрямованість їх контрольних дій, тобто їх системність, оптимальність і збалансованість. За умови слабкості чи відсутності внутрішньої самоорганізованості настає розбалансованість системи контролю, часткове чи повне витіснення однієї спрямованості контрольних дій іншою, спотворення, а у підсумку – неефективність контролю.

Іншими словами, державний фінансовий контроль не може бути ефективним, якщо він не охоплює всіх сфер обігу фінансових ресурсів. В Україні ж фактично поза його межами перебувають питання використання державного і комунального майна, коштів, що залишаються у розпорядженні суб'єктів підприємницької діяльності при наданні їм податкових пільг, дотримання соціальних гарантій працівників, стану ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності тощо.

Не може бути ефективним державний фінансовий контроль і в тому випадку, якщо він не забезпечує невідворотності покарання порушників фінансової дисципліни, поновлення порушених прав особи, держави чи суспільства, відшкодування заподіяних їм збитків і, насамкінець, – попередження порушень у подальшому. Фактично ж у органів державної контрольно-ревізійної служби відсутнє право як на безспірне списання з рахунку порушника коштів в сумі їх нецільового використання, так і на стягнення в примусовому порядку (через суд) відшкодування збитків, спричинених державі, якщо підконтрольний суб'єкт самостійно не усуває наслідки допущених порушень.

4. Зміну сутності об'єкта державного фінансового контролю.

Фактично повсюдно поряд із коштами і майном фінансовому контролю потрібно піддавати операції з фінансовими інвестиціями і нематеріальними активами, а демократизація, роздержавлення, лібералізація цін викликали до життя нові сфери підприємницької діяльності (робота з коштами приватних осіб (ті ж трасти), обслуговування боргових зобов'язань юридичних осіб, аудиторські і консалтингові послуги тощо), щодо яких контрольні функції держави не були законодавчо закріплені (звідси вибух всездозволеності і фінансового шахрайства). Крім того, започатковано діяльність об'єднань суб'єктів господарювання різних форм власності без створення юридичної особи (наприклад, технопарки) та самоврядних некомерційних організацій (наприклад, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності).

5. Зміну пріоритетів, які забезпечують поступальний рух економіки України.

Основою вирішення фінансових проблем держави тепер визначено не адміністративні методи управління і фіскальні функції, а першочергове зміцнення фінансів суб'єктів підприємницької діяльності, інших юридичних осіб та домашніх господарств через застосування методів правового і економічного регулювання. За цього застосування методів правового регулювання ускладнюється суб'єктивним фактором – фаховим складом парламенту, який на третину складається з підприємців.

6. Посилення вимог до прозорості роботи органів державного фінансового контролю, зокрема щодо контролю за використанням бюджетних коштів і державного майна [12].

Зокрема, в посланні Президента України до Верховної Ради України на 2000 – 2004 рр. зазначено, що всі бюджетні та позабюджетні кошти повинні бути підзвітні, тобто громадськості має знати, на що і як вони витрачаються, а державна влада має бути діловою, скромною, моральною та відкритою для громадського контролю.

Мусимо пам'ятати також, що державний фінансовий контроль має відповідати принципам, напрацьованим як вітчизняною практикою, так і визначеним Міжнародною організацією вищих контрольних органів (ІНТОСАІ) ще у 1977 р. “Лімській декларації про керівні принципи фінансового контролю”.

Водночас зміщення в ринкових умовах центру ваги у нормативній регуляції поведінки із норм, що ґрунтуються на забороні, на норми надання гарантованих державою можливостей забезпечення суб'єктам господарювання взаємності своїх прав, обов'язків і відповідальності, спричиняє зміни методів і форм контролю.

Тому в нових умовах господарювання стають зайвими жорсткі нормативи і обмежуючі інструкції, відтак відпадає необхідність у постійному і всеоб'ємному контролі за їх дотриманням, контролі за всім і всіма.

Отже, основними параметрами елементів системи державного фінансового контролю і надалі залишаються законність, доцільність, ефективність і оптимальність оргструктури. Вони є своєрідними агрегатами багаточисельних, але менш важливих вимог до системи державного фінансового контролю (таких як раціональність, обґрунтованість, повнота, точність, своєчасність, які так чи інакше у підсумку включені у зазначені).

На сьогодні можна вважати теоретично доказаним і практично підтвердженим досвідом багатьох розвинутих країн, що для досягнення оптимальної ефективності державного фінансового контролю потрібно рухатися одночасно і досить рівномірно зразу по декількох напрямках, зокрема таких, як: формування правової бази контролю, яка відповідає політичному устрою і економічному розвитку країни; створення на всій території країни єдиного поля фінансового контролю при наявності вираженої контрольної вертикалі; утворення стійкого кваліфікованого кадрового потенціалу органів фінансового контролю.

З огляду на зазначені вище передумови реформування державного фінансового контролю, вирішення його проблем доцільно здійснювати в таких напрямках:

– формування єдиних концептуальних засад організації державного фінансового контролю, виходячи з сучасних умов розвитку економіки України;

– створення єдиного правового поля розвитку системи державного фінансового контролю та законодавчого закріплення за його суб'єктами контрольних функцій;

– формування нових і удосконалення діючих процедур державного фінансового контролю;

– удосконалення методик державного фінансового контролю;

– оптимізація організаційних структур державного фінансового контролю;

– удосконалення кадрового забезпечення системи державного фінансового контролю, створення сучасної науково-дослідної і навчальної бази за міжнародними зразками;

– створення адекватної сучасним умовам інформаційно-комунікаційної інфраструктури;

– покращення матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю.

### Література

1. Іванова І. М. Стан та перспективи розвитку муніципального фінансового контролю / І. М. Іванова // Фінанси України [Текст]. — 2005. — № 11. — С. 140—147.
2. Экономическая энциклопедия [Текст] : в 3 т. Т. 3. — К.: Видавничий центр Академія, 2002. — 952 с.
3. Юрчилович С. В. Система державного фінансового контролю / С. В. Юрчилович // Фінансовий контроль [Текст]. — 2002. — №4. — С. 138.
4. Городецкий А. Формирование единой системы государственного контроля / А. Городецкий А. Моргунова // Вопросы экономики [Текст] — 2004. — № 1. — С. 51—87.
5. Рубан Н. І. Зроблено багато, а слід зробити ще більше / Н. І. Рубан // Фінансовий контроль [Текст]. — 2006. — № 2(31). — С. 3, 4.
6. Ковалюк О. М. Роль контролю у фінансовому механізмі економіки / О. М. Ковалюк // Фінанси України [Текст]. — 2002. — № 7. — С. 15.
7. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).
8. Мельничук В. Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні і досвід зарубіжних країн / В. Г. Мельничук // Фінансовий контроль [Текст]. — 2002. — № 9. — С. 33.
9. Головань М. М. ДФК і його реформування / М. М. Головань // Фінанси України [Текст]. — 2003. — № 9. — С. 135, 136.
10. Симоненко В. К. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект) [Текст] / В. Симоненко, О. Барановський, П. Петренко. — К. : Знання України, 2006. — 280 с.
11. Микитюк І. С. Вдосконалення організаційної структури державного фінансового контролю / І. С. Микитюк // Напрями розвитку фінансової системи України в сучасних умовах [Текст] : наук.-практ. конф. (23 – 24 березня 2007 р., м. Київ) : у 2 ч. Ч. 2. — К. : НЕФУ, 2007. — С. 35.
12. Шевчук В. О. Міжнародна економіка: теорія і практика [Текст] : підручник. — 2-ге вид., перероб. і допов. / В. О. Шевчук. — К. : Знання, 2008. — 663 с.

### V. Pikhotskyi

#### FUNCTIONING OF STATE FINANCIAL CONTROL SYSTEM AND ITS IMPROVEMENT

**The need for coherent and effective system of financial control creation is revealed, because now there are virtually no common legal and methodological foundations of its implementation, the legal mechanisms of interaction and the clear division of functions and powers of regulatory authorities for the prevention, detection and removal of financial irregularities.**

**Key words: state financial control, regulatory bodies, financial irregularities, the state audit.**

УДК 351.863:371.214.2

**В. Капітан**

## **ПОНЯТТЯ ТА РОЛЬ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

Досліджено концептуальні підходи до трактування поняття “соціальний процес”. Розкрито суть та класифікацію соціальних процесів. З’ясовано роль соціальних процесів у забезпеченні економічної безпеки.

**Ключові слова:** процес, соціальний процес, соціальний розвиток, соціальні зміни, економічна безпека.

Одними із найважливіших національних інтересів для нашої країни є сталий розвиток економіки та добробут громадян України, а їх забезпечення відносять до основних функцій держави. Необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей є захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Усі дії, які призводять до зміцнення національної безпеки загалом та економічної безпеки зокрема відбуваються через соціальні процеси, що є складовими будь-яких змін.

Соціальні процеси перебувають у всіх суспільствах і виступають як упорядкована форма соціальної взаємодії. Найважливішою їх рисою є загальність і зв’язок із суб’єктом, який здійснює процес, адже ніщо не може відбуватись у суспільстві поза соціальним процесом. Функціонування і розвиток суспільства відбуваються в різних формах соціальних процесів, які характеризують суб’єктно-об’єктні зв’язки і відносини у всіх сферах діяльності людей. Сучасна наука досліджує окремі соціальні процеси, що відбуваються в країні, але не підходить до розуміння і трактування соціального процесу як загального визначення. Це і визначає актуальність цього дослідження.

Упродовж багатьох років науковці намагаються зробити свій внесок щодо розуміння соціальних процесів, які відбуваються у суспільствах. Дослідженням соціальних процесів, соціального розвитку займаються такі видатні науковці, як: Ю. Платинський, П. Сорокін, Г. Козирев, П. Бергер, А. Грін, Р. Мертон, П. Лазарсфельд, П. Штомпка, Я. Щепанський, Л. Візе, Е. Подольська, О. Конт, Г. Спенсер, Е. Дюркгейм, К. Маркс, М. Вебер, А. Тойнбі, Т. Парсонс, Ю. Яковец тощо.

Метою статті є з’ясувати сутність поняття “соціальний процес”, розглянути його класифікацію та визначити роль у забезпеченні економічної безпеки.

Оскільки соціальний процес складається із понять “соціальний” і “процес”, то передусім розглянемо вже відомі визначення спочатку поняття “процес”, а потім “соціальний”.

В науковій літературі трапляються різні підходи до розуміння терміну “процес”. “Процес” походить від латинського “process” і трактується як проходження, просування [1]. На нашу думку, це “...рух вперед, послідовна зміна станів, стадій розвитку, а також сукупність послідовних дій з метою досягнення певного результату”.

Поняття “соціальний” було введено К. Марксом як характеристика одного з аспектів суспільного життя. Вчені застосували його для дослідження суті відносин

людини з людиною, умов життєдіяльності, становища людини та її ролі в суспільстві [2].

У словнику іншомовних слів поняття “соціальний”, (в перекладі з латинської “socialis” – товариський, громадський) означає суспільний, громадський, який стосується суспільного ладу, відносин у суспільстві [3]. Тобто соціальне характеризує особливий аспект суспільних відносин. Воно “...входить до всіх видів суспільних відносин, але не включає в себе цих відносин і не зводиться до їх суми” [4].

Виходячи із сутності понять розкриємо зміст науки, яка займається їх вивченням. Категорію “соціальний процес” досліджує наука соціологія (термін походить від латинського “societas” (спільний, колективний, суспільний), та грецького “logos” (слово, вчення) і трактується як наука про суспільство). Вперше його запропонував французький вчений О. Конт у 1839 р. [5].

Головне завдання соціології щодо вивчення соціальних процесів полягає в оцінці їх стану, виявленні проблем і суперечностей розвитку, глибини і ґрунтовності зв'язків, взаємодії з соціальною організацією, суб'єктом та іншими соціальними процесами. Це важливо для прогнозування і розвитку соціальних процесів, вироблення гіпотез, обґрунтування концепцій подолання досягнутої межі (стану) певного процесу чи явища [6].

У соціології соціальний процес може розглядатись як система структурних та функціональних змін у соціальній системі чи як повторювана, упорядкована за певними параметрами соціальна взаємодія. З огляду на це, “... це взаємодія людей, що визначає функціонування і зміни в людських стосунках, у становищі соціальних груп, окремих індивідів, тобто в соціальній структурі”. Це може бути серія соціальних явищ, зв'язаних між собою структурними чи причинними (функціональними) залежностями, які спричинюються до переходу певної соціальної системи, підсистеми, будь-якого соціального об'єкта з одного стану в інший.

Класичне визначення соціального процесу дав російсько-американський вчений П. Сорокін: [7] “...будь-яка зміна досліджуваного об'єкта протягом певного часу, будь то зміна його місця в просторі, або модифікація його кількісних і якісних характеристик”.

Г. Козирев, наслідуючи П. Бергера [8], процесом називає “...будь-який вид руху, зміни станів будь-якого об'єкта чи явища”. Це потік подій, модифікацій, трансформацій, соціокультурних змін, а також послідовність соціальних подій. Погоджуємося з думкою Г. Козирева про те, що без процесу, який призводить до тих чи інших змін, соціальна система існувати не може. Тому що процеси відбуваються на різних рівнях соціальної системи, а об'єктом їх спостереження можуть бути окремі індивіди, соціальні групи, організації та суспільство загалом.

Автори онлайн-словника “The Free Dictionary” [9] вважають, що соціальний процес – це процес включення в суспільне утворення, організацію чи групу людей.

Американський дослідник А. Грін стверджує, що термін “соціальний процес” включає в себе взаємодію людини і моделей поведінки. Соціальна взаємодія, за А. Гріном, “...взаємний вплив окремих осіб і груп, у спробах вирішити проблеми в прагненні до мети”. Вона розкриває конкретні результати реалізації ролей, статусів і моральних норм. На думку вченого, соціальні процеси це лише характерні способи, в яких відбувається взаємодія.

I. Гінзберг пише: “Соціальні процеси означають різні види взаємодії між окремими особами або групами, включаючи співробітництво і конфлікти, соціальну диференціацію та інтеграцію”.

Таким чином, проаналізувавши вищенаведені погляди науковців щодо трактування і розуміння поняття “соціальний процес”, робимо висновок: “...це постійний рух і взаємодія суспільства у різних соціальних сферах, в результаті якого проходять якісні зміни у системі людських стосунків, моральних норм, свідомості та їх еволюції”.

У своєму розвитку соціальні процеси можуть набувати різні форми [10], які поділяють так: направлені і ненаправлені, оборотні і необоротні, висхідні і низхідні, лінійні, ступеневі, циклічні тощо.

Зазначимо, що направлені процеси – передбачають конкретну ціль або концепцію в своєму русі. Вони в певній степені є передбачуваними або явними. Наприклад: процес створення єдиного і європейського співтовариства, процес глобалізації, процес розірвання шлюбу.

Що стосується ненаправлених процесів, то вони мають випадкове, хаотичне і непередбачуване спрямування. Наприклад: процеси мобілізації в соціальних рухах, емоційні сімейні конфлікти.

Оборотні процеси – це процеси, які призводять систему до певного роду змін (навіть кардинальним), але потім проходить повернення до попереднього стану. За цього потрібно враховувати, що повернення до попереднього стану не означає, що система повертається до своєї повної ідентичності. Відновлюються тільки основні структурні елементи.

Факт відображення змін, які відбуваються, і які не можна повернути заново, називають необоротними процесами, наприклад процес старіння людини.

Розвиток системи передбачають висхідні процеси. Якщо він є важливим, його порівнюють із прогресом. Еволюційні теорії характеризують розвиток соціуму упродовж останніх десяти тисяч років як висхідний прогресивний процес. Водночас низхідні процеси призводять систему до негативних дисфункціональних змін – регресу.

Лінійні процеси характеризують поступові, безперервні висхідні або низхідні зміни в системі, а ступеневі передбачають поступове нарощування кількісного потенціалу змін, який певний час призводить до якісного прориву. Економічне зростання змінюється спадом, за яким відбувається чергове оздоровлення економіки. Цей процес можна трактувати як періодичне повторення певних фаз розвитку системи і зарахувати до циклічних.

В дійсності у соціумі всі перелічені та інші форми соціальних процесів можуть чергуватися, змінюючи один одного, або проходити паралельно; можуть накладатися один на одного або протистояти один одному; можуть охоплювати основні елементи системи або проявлятися в багаточисленних її фрагментах. За цього, як правило, одні процеси виступають в якості передумов соціальних змін, інші залишаються нейтральними до цих змін, треті сприяють відновленню (збереженню), а не трансформації системи.

На основі вказаних змін відбувається процес соціального розвитку, тому поняття “соціальний розвиток” конкретизує поняття “соціальні зміни”. Таким чином, соціальний розвиток можна трактувати як безповоротну направлену зміну соціальних систем, інститутів і організацій. Водночас, розвиток передбачає перехід від простого до складного, від нижчого до вищого тощо.

Отже, соціальний розвиток – це процес безповоротних змін соціальних об'єктів, внаслідок яких виникає якісно новий стан, що втілюється в трансформації його складу або структури, появи нових елементів і зв'язків із відповідними змінами функцій.

До основних рис соціального розвитку належать: безповоротність (сталість процесу накопичення кількісних і якісних змін); направленість (лінії, за якими відбувається накопичення); закономірність (не випадковий, а безповоротний процес накопичення змін).

Соціальний розвиток відбувається як у масштабах суспільства загалом, так і в рамках окремих його ланок та осередків, в інших соціальних спільнотах. Він може бути еволюційним (поступовим) і революційним (швидким). Залежно від швидкості перебігу соціальних процесів, соціальний розвиток може бути як екстенсивним, так і інтенсивним [11].

Питання про те, які чинники є причинами соціальних змін, вважається одним із найбільш важких і дискусійних. О. Конт вирішальним чинником еволюційних змін вважав прогрес у наукових знаннях. Г. Спенсер вбачив причини соціальних змін суспільства в його усладненні і посиленні диференціації. Е. Дюркгейм у якості вирішальних чинників еволюційного процесу виділяє поділ праці і соціальну диференціацію. К. Маркс найважливішим чинником соціальних змін вважав ріст виробничих потужностей суспільства, який призводить до змін способу виробництва і суспільно-економічної формації. Згідно із вченням К. Маркса, нова суспільно-економічна формація може виникнути лише в результаті соціальної революції [12].

У якості основного чинника еволюційного розвитку М. Вебер виділяє ідею прогресуючої раціональності, яка всупереч волі і бажанню людей прокладає собі дорогу. Раціональна економіка, релігія, право і управління, грошовий обіг та поведінка у господарській сфері дозволяють досягти максимальної економічної ефективності. Така раціональність властива насамперед капіталістичному суспільству з його раціональною релігією (протестантизм) [13].

Аналізуючи зародження, розвиток і спад соціальних систем, А. Тойнбі виділяє два основних чинники [14]: “виклик” – вплив навколишнього природного і соціального середовища; і “відповідь” – здатність і можливість суспільства адекватно відповідати на кожний черговий виклик.

П. Сорокін основною причиною соціальних змін називає “збільшення пригнічених базових інстинктів більшості населення, а також неможливість навіть мінімального їх задоволення” [15].

Т. Парсонс виділяє чотири основних механізми еволюційних змін [16]: диференціація, зв'язана ускладненням суспільства; збільшення адаптивної здатності суспільства, пов'язане з розвитком виробництва; збільшення об'єму членства в суспільстві і ускладнення соціальних структур; генералізація цінностей, суть якої полягає у тому, що в неправдивих соціальних системах для забезпечення соціальної стабільності необхідно, щоб цінності отримали більш узагальнений вираз.

Імпульсом соціальних змін, на думку Ю. Яковця, є біологічні і соціальні потреби людей. Постійно зростаючі потреби заставляють людину освоювати нові території, залучати додаткові природні ресурси, сировину, матеріали, засоби праці, джерела енергії. “Нарощування об'єму і ускладнення структури потреб людини, сім'ї, суспільства служать імпульсом для змін на всіх етапах піраміди суспільства” [17].

I. Валлерстайн вважає, що радикальні соціальні зміни в суспільстві, як правило, відбувається завдяки вторгненню ззовні. Однак у деяких випадках причинами таких змін можуть стати і внутрішні процеси, що відбуваються в самому суспільстві. За цього одні процеси породжують інші. На його думку, зміна феодальної системи відносин на капіталістичні в Західній Європі відбулася в результаті колапсу трьох ключових інститутів: сеньйоріальної влади, держави, церкви [18].

Отже, соціальні зміни і причини, які до них призводять, є дуже різноманітними. Одні причини можуть стимулювати появу інших причин або накладатися один на одного. Тому серед основних причин соціальних змін можна виділити: прогрес у науці, техніці, технологіях; розвиток виробництва і ріст продуктивних сил; ускладнення структури суспільства і його диференціацію; збільшення адаптивної здатності суспільства і раціоналізацію всіх сфер життєдіяльності; постійно зростаючі потреби людей; протиріччя і конфлікти за різні ресурси між соціальними класами і прошарками суспільства; вплив навколишнього природного і соціального середовища.

Все різноманіття соціальних змін можна розділити на два основні види: внутрішні і зовнішні. Внутрішні виникають у результаті функціонування самої соціальної системи; зовнішні – в результаті взаємодії соціальної системи з зовнішнім середовищем [19].

Однією з умов аналізу соціальних процесів є їх класифікація. На думку Л. фон Візе (1876 – 1969 рр.), усі процеси, які змінюють суспільство, можна звести до двох великих груп: процеси взаємного зближення людей і процеси віддалення. Першу групу він назвав асоціативними і вирізняв серед них чотири основні: зближення, пристосування, зрівнювання, об'єднання. Другу групу – дисоціативними, процеси роз'єднання, які постають у трьох основних видах: суперництво, опозиція, конфлікт.

Упродовж наступних років соціологи намагалися класифікувати соціальні процеси за різними критеріями. У 1905 р. американський соціолог Р. Ли Финни (1875 – 1934 рр.) перерахував тридцять вісім соціальних процесів. Дж. Гіллін поділив соціальні процеси на шість категорій. Вже у 1924 р. американські соціологи Р. Парк та Е. Беджес запропонували своє бачення соціальних процесів і класифікували їх так: кооперація, конкуренція, пристосування, конфлікт, асиміляція та амальгамація. Для розуміння їх поглядів розглянемо детальніше кожен із цих категорій.

Кооперація передбачає узгодженні дії і досягнення спільних цілей взаємними зусиллями. Конкуренція – це боротьба між індивідами, групами або суспільствами за володіння цінностями, запаси яких обмежені і нерівно розподілені між індивідами або групами.

Пристосування трактується як форма поведінки, придатна для життя в новому зовнішньому середовищі. Оскільки умови зовнішнього середовища безперервно змінюються, то процеси пристосування відбуваються в суспільстві постійно. Залежно від значущості соціальних змін і ставлення до них індивідів, процеси пристосування бувають швидкими й повільними, короткочасними й тривалими. Тривала непристосованість призводить до дезорганізації особистості. А групи чи спільноти, які не можуть пристосуватися до нових умов середовища чи до глобальних змін у суспільстві, в культурі, техніці тощо, піддаються дезорганізації.

Конфліктом називають соціальний процес, у якому індивід чи група прагнуть досягнення власних цілей (задоволення потреб, реалізації інтересів) шляхом усунення, знищення чи підпорядкування собі іншого індивіда або групи з близькими чи ідентичними цілями. Він може виникнути між індивідами чи групами, які мають різні цілі, але для їх досягнення намагаються скористатися одними й тими ж засобами. В конфлікті завжди є усвідомлення противника, чітко окреслена ситуація. Конфлікт може виявлятися в різних формах і виникати скрізь, де є протилежні інтереси, цілі, сповідування протилежних принципів цінностей. Вони бувають економічними, класовими, політичними, етнічними, релігійними тощо.

Асиміляція – процес взаємного культурного проникнення, через який особистість і групи приходять до культури, яку поділяють всі учасники процесу. Амальгамація – біологічне змішування двох або більше етнічних груп або народів, після чого вони стають однією групою або народом.

Якщо в межах існуючої організації та системи контролю процеси пристосування, співробітництва, суперництва і конфлікту підтримуються в такій рівновазі, що соціальному порядку ніщо не загрожує, то вважають, що ці процеси відбуваються соціально організовано. Але за перевищення допустимої межі нестійкості цієї рівноваги, а також коли задоволенню потреб членів спільноти загрожує небезпека, настає стан соціальної дезорганізації (сукупність соціальних процесів, які спричиняють у межах певної спільноти дії, що не відповідають нормам, оцінюються негативно і перевищують допустимі межі, загрожуючи нормальному розвитку процесів колективного життя).

Отже, проаналізувавши класифікацію Р. Парка та Е. Беджеса, можна зробити висновок, що процес співробітництва формується з метою спільного добування необхідних благ і цінностей. Процеси суперництва, конкуренції, зумовлені прагненням випередити аналогічні намагання інших індивідів і груп у досягненні мети. Якщо в процесі суперництва виявиться бажання ліквідувати конкурента чи якусь його систему предметів або цінностей, то суперництво перетворюється на конфлікт, який також може мати різноманітні види та інтенсивність. Усе це – процеси взаємодії між людьми.

Залежно від системи, у якій відбуваються соціальні процеси, виділяють такі межові зони: внутрішньо-особистісні процеси, наприклад, самовиховання; процеси, що відбуваються безпосередньо між двома або декількома індивідами (процес спілкування тощо); процеси, що відбуваються в стосунках між індивідом і групою (адаптації або дезадаптації); процеси всередині групи (наприклад, процеси організації або дезорганізації); процеси в стосунках між групами (наприклад процеси національного самовизначення або інтернаціоналізації); процеси, що відбуваються всередині окремого суспільства (соціальної мобільності, диференціації та асиміляції); процеси, що відбуваються всередині людства або глобального суспільства (скажімо, процеси демілітаризації або міждержавної інтеграції).

Нижню межу утворюють внутрішньо-особистісні процеси, які прилягають безпосередньо до психічних і психофізичних процесів, верхню межу – глобальні соціальні процеси [20].

Р. Мертон поділяє соціальні процеси на явні (зміни, сенс яких і їх наслідки усвідомлюються населенням), приховані (зміни, зміст яких не усвідомлюється) і “процеси-бумеранги” (соціальні процеси, сенс яких населенням усвідомлюється, проте їх наслідки для більшості населення не зрозумілі).

Не менш важливим для класифікації соціальних процесів є з'ясування її базових критеріїв. За ступенем загальності соціальних процесів, їх поділяють на: соціетальні (глобальні), загальні, особливі та окремі соціальні процеси. До соціетальних належать: процеси всесвітньо-історичного розвитку цивілізації; глибокі процеси економічних, демографічних, екологічних та інших змін. Загальними вважають процеси функціонування таких соціальних інститутів, як системи управління, охорони здоров'я, освіти, виховання тощо. До особливих належать процеси урбанізації, адаптації, стабілізації.

Масштабність і значущість названих процесів очевидна, однак зрозуміти й оцінити багатство їх змісту можна тільки завдяки пізнанню різноманітних окремих (одиначних) процесів, унікальність яких утворюють історичні, генетичні, економічні, культурні, географічні та інші об'єктивні й суб'єктивні чинники становлення особистості, сім'ї, трудового колективу, інших одиниць соціуму.

Соціальні процеси можуть відбуватися об'єктивно та суб'єктивно, бути вираженими у конкретній чи абстрактній формі, детермінованими внутрішніми чи зовнішніми чинниками, пов'язаними зі структурними чи функціональними змінами, кількісними або якісними показниками вимірювання.

За сутністю процеси можуть бути еволюційними та революційними, за спрямованістю – прогресивними та реакційними. У їх розмежуванні часто використовують поділ на прості й складні, на процеси розвитку і деградації.

Соціальні процеси досить різноманітні. Вони пов'язані з соціальними відносинами між індивідами і соціальними групами як носіями різних видів діяльності, розрізняються соціальними позиціями і ролями в житті суспільства, тобто пов'язані з певними видами суспільних структур і відповідних їм суспільних відносин.

Управління соціальними процесами – одне з найбільш складних. Це пов'язано з тим, що кожен вид суспільних відносин відіграє певну роль у загальній системі. Суспільство має властивість самовідтворення, що здійснюється через низку необхідних, диференційованих функцій. Ці функції передусім – це наслідок поділу суспільної праці, але, доповнюючи один одного і взаємодіючи, вони надають суспільству характер особливого соціального організму, завдяки чому і відбуваються соціальні процеси.

Проте у перехідний період, на етапі суспільної, соціальної трансформації роль держави в упорядкуванні соціальних процесів є головною: саме держава має створити основні способи та форми оптимального, ефективного соціального розвитку; саме цей суб'єкт соціальної політики має бути основним чинником на шляху об'єктивізації суб'єктивного; саме держава є основним чинником створення умов для формування процесів саморегуляції соціально-економічного буття. Тому процесові суспільних, соціальних перетворень в українському суспільстві відповідає тенденція посилення ролі держави в упорядкуванні процесів соціального розвитку, соціуму взагалі. У процесі суспільної трансформації, руйнування командно-адміністративних форм державного управління й поступового утвердження механізмів соціальної саморегуляції відмова держави від процесів регулювання соціальною сферою неминуче призведе до переважання стихійних чи навіть хаотичних механізмів саморегуляції, зниження діалектичної сталості процесів функціонування соціального буття, зростання соціальної напруженості. Тому перебіг процесів розвитку соціального буття, соціокультурного розвитку українського суспільства на сучасному етапі передбачає посилення ролі держави,

державної соціальної політики, її впливу на соціальні відносини з метою створення умов для стабільних процесів соціодинаміки.

Для забезпечення економічної безпеки держава повинна здійснювати регулятивну діяльність, спрямовану на соціальний розвиток як безпосередньо, так і опосередковано, створивши відповідні економічні, соціально-політичні й духовні передумови для збагачення соціального потенціалу суспільства. Вивчення соціальних процесів дає нам можливість зрозуміти суспільство, в якому ми живемо і працюємо, а також в деякій мірі прогнозувати тенденції його розвитку. Останнє має фундаментальне значення в межах прийняття управлінського рішення, оскільки необхідно враховувати не тільки існуючі відносини суспільства, але й тенденцію і динаміку його розвитку.

Отже, на сьогодні як ніколи загострюється надзвичайно важливе питання забезпечення економічної безпеки України, що є одним із найважливіших національних пріоритетів і вимагає посиленої уваги представників владних структур, громадських і політичних рухів, науковців, широких кіл громадськості. Забезпечення економічної безпеки є гарантом державної незалежності України, умовою її сталого розвитку та зростання добробуту громадян.

### Література

1. Соціологія праці та управління [Текст] : терм. словн.-довід. / відп. за ред. В. А. Полторак. — К. : ІСДСУ, 1993. — 114 с.

2. Маркс К. Сочинения [Текст] : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — 2-е изд. — М. : Государственное издательство политической литературы, 1955 – 1981. — Т. 4. — С. 489; Т. 13. — С. 7; Т. 19. — С. 25; Ч. II. — С. 167; Т. 47. — С. 488.

3. Словник іншомовних слів [Текст] / [укл. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута]. — К. : Наук. думка, 2000. — С. 538.

4. Плетников Ю. К. О природе социальной формы движения материи [Текст] : монография / Ю. К. Плетников. — М. : [б. и.], 1971. — С. 101.

5. Маковецкий А. М. Соціологія [Текст] : навч. посіб. / А. М. Маковецкий, Т. В. Медіна, С. Ю. Ципко [та ін.] ; за ред. А. М. Маковецкого. — Чернівці : Рута, 2008. — 78 с.

6. Теремко В. І. Соціологія [Електронний ресурс] / В. І. Теремко. — Режим доступу : <http://readbookz.com/books/138.html>.

7. Сафронова В. М. Прогнозирование и моделирование в социальной работе [Текст] : учеб. пособ. / В. М. Сафронова. — М. : Изд. центр “Академия”, 2002. — 192 с.

8. Соціальний процес // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

[http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9\\_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81#.D0.92.D0.B8.D0.B7.D0.BD.D0.B0.D1.87.D0.B5.D0.BD.D0.BD.D1.8F](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81#.D0.92.D0.B8.D0.B7.D0.BD.D0.B0.D1.87.D0.B5.D0.BD.D0.BD.D1.8F).

9. The Free Dictionary [Електронний ресурс] : онлайн-словник. — Режим доступу : <http://www.thefreedictionary.com>.

10. Козырев Г. И. Социальные процессы и изменения / Г. И. Козырев // Социологические исследования [Текст]. — 2005. — № 3. — С. 114.

11. Подольская Е. А. Управление социальными процессами [Текст] / Е. А. Подольская ; Нар. укр. акад. — Х. : Изд-во НУА, 2007. — С. 151.

12. Козырев Г.И. Социальные процессы и изменения... — С. 118.

13. Вебер М. Избранные произведения [Текст] / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; Предисл. П. П. Гайденко. — М. : Прогресс, 1990. — 808с.
14. Тойнби А. Дж. Постигание истории [Текст] : сборник / А. Дж. Тойнби ; пер. с англ. Е. Д. Жаркова ; сост. А. П. Огурцов ; вступ. ст. В. И. Уколовой. — М. : Прогресс. Культура, 1996. — 607 с.
15. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество [Текст] / общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов ; пер. с англ. — М. : Политиздат, 1992. — 543 с.
16. Парсонс Т. Система современных обществ [Текст] / Т. Парсонс ; пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева ; под ред. М. С. Ковалевой. — М. : Аспект Пресс, 1998. — 270 с.
17. Яковец Ю. В. История цивилизаций [Текст] : учеб. пособ. для студ. вуз. гуманитар. проф. / Ю. В. Яковец. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. — 347 с.
18. Валлерстайн И. Социальное изменение вечно? Ничто никогда не изменяется? / И. Валлерстайн // Социологические исследования [Текст]. — 1997. — № 1. — С. 16—19.
19. Подольская Е. А. Управление социальными процессами... — С. 154.
20. Соціальний процес – предмет технологізації / Соціальні технології [Електронний ресурс] : консп. лекц. — Режим доступу : <http://readbookz.com/book/193/7180.html>.

## **V. Kapitan**

### **THE ESSENCE AND ROLE OF SOCIAL PROCESSES IN PROVIDING OF ECONOMIC SECURITY**

**Conceptual approaches to the interpretation of “social process” concept are researched. The nature and classification of social processes are revealed. The role of social processes in providing of economic security is determined.**

**Key words: process, social process, social development, social changes, economic security.**

УДК 332.12:330.117:330.16

Є. Матвійшин

## ПІДХОДИ ДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЇ ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Наведено підходи до систематизації інформації про економічні показники, які необхідні для прогнозних розрахунків стосовно соціально-економічного розвитку регіону. Розглянуто первинну і похідну економічну інформацію. Показано особливості використання інформації для економічного прогнозування.

**Ключові слова:** економічна інформація, моделювання, прогнозування, розвиток регіону, статистична інформація.

Механізм управління економікою на регіональному рівні повинен базуватися на об'єктивних прогнозних показниках розвитку окремих сфер і галузей. Надійність прогнозів визначається якістю економіко-математичної моделі та використанням систематизованої інформації. Труднощі у використанні інформації для конкретної моделі можуть бути пов'язані з різними чинниками. По-перше, іноді обмежена доступність економічної інформації у зв'язку зі специфікою алгоритму, який використовується в економіко-математичній моделі. Якщо у ньому передбачено використання надто вузької або надто детальної інформації, то може виникнути проблема її отримання в бажаній формі. По-друге, в офіційній статистиці час від часу відбуваються зміни у порядку обліку та групування економічних показників. Тому для історичного періоду (відрізку часу, за який береться інформація) можуть бути такі перепони у використанні даних: неоднотипність формату подання інформації, зникання або поява окремих показників про певні об'єкти (галузі, території тощо). По-третє, може зазнати змін подання інформації у зв'язку з реформами: адміністративно-територіальними, організаційними (об'єднання або роз'єднання міністерств, галузей територіальних одиниць тощо).

Інформація загалом розглядається як продукт взаємодії даних і методів, розглянутий у контексті цієї взаємодії [1]. На сьогодні поняття інформації тісно пов'язане з комп'ютерними системами, з допомогою яких відбувається її збирання, зберігання, перетворення та передавання [2]. В управлінській діяльності вирізняють інформаційні процеси, в яких інформація виконує роль предмета праці (“сиря інформація”) і продукту праці (“оброблена інформація”). Економічна інформація є інструментом управління і водночас належить до його елементів. Її потрібно розглядати як один із різновидів управлінської інформації, яка забезпечує вирішування задач організаційно-економічного управління суб'єктом [3].

Економічну інформацію класифікують за різноманітними ознаками. Наприклад, залежно від здійснюваних в управлінні функцій розрізняють директивну, нормативну, планову, облікову, аналітичну, довідкову інформацію. Залежно від стадій утворення економічну інформацію поділяють на первинну та похідну, яка своєю чергою може бути змінною (оперативною) і постійною тощо [4]. Наведений різноманітний поділ інформації потрібно брати до уваги під час економічного прогнозування, під яким розуміють науково обґрунтоване

передбачення напрямку розвитку окремих економічних явищ і процесів на різних рівнях економічної системи [5].

Прогнозами розвитку національної економіки загалом займаються наукові, фінансові установи та міністерства із залученням експертів. Наприклад, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України за сприяння Програми Розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) в рамках Проекту “Прискорення прогресу в досягненні Цілей Розвитку Тисячоліття в Україні” підготувало так звані консенсус-прогнози [6, 7]. Під консенсус-прогнозом тут розуміють усереднене значення основних прогнозних показників економічного розвитку України, які розраховані на основі експертних оцінок.

Економічні прогнози публікують також і фінансові установи. В цьому випадку укрупнені економічні показники можуть стосуватися як національної економіки загалом, так і окремих регіонів. Наприклад, Кредитпромбанк опублікував Стратегічний моніторинг розвитку регіонів України за підсумками I півріччя 2012 р. за матеріалами Національного інституту стратегічних досліджень [8]. У ньому наводяться дані для восьми областей (Дніпропетровської, Донецької, Закарпатської, Львівської, Миколаївської області, Одеської, Харківської, Херсонської). Зокрема, опубліковано ключові показники, позитивні та негативні тенденції та перспективи на наступний рік. Проте у цьому виданні дані наводяться лаконічно і без чіткої системи, зокрема структура інформації відрізняється для різних областей.

Перспективним способом отримання прогнозів щодо розвитку економіки або окремих сфер суспільного життя є технологія “форсайт”. Вона поєднує аналітичні (раціональні) методи з ірраціональними, дослідницький підхід – з проектним. Прикладом вітчизняного прогнозу, зробленого за форсайт-технологією, є дослідження “Людський капітал України 2025”, виконане у 2012 р. широким колом експертів, підприємців, менеджерів [9].

Аналіз підходів до формування та використання інформації для економічних прогнозів показав такі проблеми. По-перше, економічні прогнози іноді ґрунтуються лише на експертних оцінках, що вносить значну частку суб'єктивізму в результати прогнозування. По-друге, більш поширеним є економічне прогнозування для національної економіки загалом, а для областей та міст таких досліджень обмаль.

У статті запропоновано підходи до підготовки економічної інформації для побудови бази даних для потреб економічного прогнозування на регіональному рівні. Передбачається використання офіційних статистичних даних, які попередньо повинні бути систематизовані для зручного відображення як самих даних, так і результатів економічного прогнозування.

Для успішного здійснення економічно обґрунтованого планування розвитку області або міста необхідно не лише використовувати якісні комп'ютерні моделі, але й брати до уваги надійну й актуальну інформацію, якою “наповнюються” ці моделі. На основі відповідної інформації можуть здійснюватися експертні оцінки та отримуватися припущення, наприклад з використанням екстраполяційних методів [10]. Їхні результати використовуються під час реалізації алгоритму відповідної моделі.

Комп'ютерні моделі включають базу даних (один або декілька файлів з інформацією про економічні показники) і власне модель (блок розрахунків, які перетворюють початкову інформацію у нову, використовуючи задані розробником взаємозв'язки і припущення). Тому економічна інформація потрібна для двох цілей: по-перше, для наповнення та оновлення бази даних, по-друге – для отримання даних

про чинники, які за припущеннями впливають на відповідні галузі, а тому їх потрібно брати до уваги під час побудови прогнозу з використанням комп'ютерної економічної моделі.

Джерела економічної інформації, які використовуються для прогнозного моделювання, повинні відповідати таким вимогам:

– надійність – використання лише офіційних даних органів статистики або інших вітчизняних та міжнародних організацій, уникнення використання інформації з публіцистичних джерел – нефакхових газет і журналів, неофіційних веб-сайтів тощо;

– повнота – достатність відрізка історичного періоду, на основі якого проводиться екстраполяція тенденцій під час формування припущень;

– гнучкість – можливість використання джерел вищого рівня (наприклад про область) для отримання інформації про нижчий рівень (наприклад про місто);

– актуальність – використання свіжої інформації, відповідно до часу її оновлення органами статистики та іншими надавачами.

За способом отримання економічну інформацію можна поділити на два види:

а) первинна – та, яку отримують безпосередньо з офіційних джерел, наприклад зі збірників, які публікує Державна служба статистики України [11];

б) похідна – та, яку отримують додатковими розрахунками.

Проте, дані Державної служби статистики час від часу зазнають зміни формату подання, або змінюється перелік даних, які підлягають обліку і, відповідно, публікації. Існують деякі недоліки статистичної інформації. Наприклад, неповною є інформація про виробничу діяльність у будівництві – наводяться дані переважно про житлове будівництво, бракує даних про кількість найманих працівників поза тими, які працюють у юридичних осіб, за видами економічної діяльності тощо [12]. Це вимагає систематизації інформації, яка далі буде використовуватися в моделі. Наприклад, дані про доходи населення Львівської області публікуються на веб-сайті головного управління статистики починаючи з інформації за 2002 р., хоча більшість інших даних – починаючи з 2000 р. Залежно від алгоритму, закладеного в модель, може вимагатися синхронізація даних за часом.

Статистичні дані сформовані в офіційних публікаціях за однорідними продуктами, що за КВЕД належать до відповідного виду економічної діяльності. Наприклад, для Львівської області інформація про обсяги реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) за основними видами діяльності у 2011 р. є такою, як наведено у табл. 1.

**Таблиця 1**

**Обсяги реалізованої промислової продукції (робіт, послуг)  
за основними видами діяльності у 2011 р. (за даними  
Головного управління статистики у Львівській області)**

<b>Вид діяльності</b>	<b>Обсяг, тис. грн</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
Промисловість	32 361 891,3
Добувна промисловість	2 052 990,9
Добування паливно-енергетичних корисних копалин	1 874 828,6
Добування корисних копалин, крім паливно-енергетичних	178 162,3
Переробна промисловість	24 375 413,9
Виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів	9 037 360,0

Закінчення табл. 1

1	2
Легка промисловість	1 029 609,0
текстильне виробництво; виробництво одягу, хутра та виробів з хутра	748 017,6
виробництво шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів	281 591,4
Оброблення деревини та виробництво виробів із деревини, крім меблів	927 061,5
Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність	1 881 188,4
Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення	1 159 438,1
Хімічна та нафтохімічна промисловість	2 165 505,4
хімічне виробництво	924 244,7
виробництво гумових та пластмасових виробів	1 241 260,7
Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції	1 692 598,2
Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів	1 623 723,1
Машинобудування	3 676 715,7
виробництво машин та устаткування	716 074,9
виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування	1 509 173,6
виробництво транспортних засобів та устаткування	1 451 467,2
Інші галузі промисловості	1 182 214,5
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	5 933 486,5

Структура подання інформації органами статистики може змінюватися або просто не відповідати такій формі, у якій вона використовується в моделі. Наприклад, у моделі, розробленій канадськими фахівцями в рамках проекту “Розвиток спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України” [13], передбачено групування економічних показників (обсяги виробництва, чисельність працівників, заробітна плата тощо) за такими видами економічної діяльності, які наведено у табл. 2.

Таблиця 2

**Перелік видів економічної діяльності, про які використовується первинна інформація для економічного прогнозування**

Сільське господарство, мисливство та лісове господарство
Рибне господарство
Промисловість, всього
зокрема:
– добувна промисловість
– харчова промисловість та перероблення сільськогосподарської продукції
– текстильна промисловість і пошиття одягу
– виробництво шкіри та шкіряного взуття
– виробництво деревини та виробів з деревини
– целюлозно-паперова промисловість, видавнича справа
– виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення та ядерного палива
– хімічне виробництво
– виробництво гумових та пластмасових виробів
– виробництво інших неметалевих мінеральних виробів
– металургія та оброблення металу
– виробництво машин та устаткування
– виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування
– виробництво транспортного устаткування
– інше виробництво
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води

Будівництво
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку
Діяльність готелів та ресторанів
Діяльність транспорту та зв'язку
Фінансова діяльність
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям
Державне управління
Освіта
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги
Інші види економічної діяльності

Проте такий перелік є занадто громіздким для аналізу економічних показників розвитку регіону та для формування припущень щодо перспектив розвитку відповідних галузей у майбутньому. Тому вона систематизована у базі даних за укрупненим підходом (табл. 3).

**Таблиця 3**

**Укрупнений перелік галузей, для яких розраховується похідна інформація для економічного прогнозування**

Сільське господарство, мисливство та лісове господарство
Рибне господарство
Добувна промисловість
Обробна промисловість
Виробництво електроенергії, газу та води
Будівництво
Оптова і роздрібна торгівля, торгівля транспортними засобами, послуги з ремонту
Готелі та ресторани
Транспорт
Фінансова діяльність
Операції з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам
Державне управління
Освіта
Охорона здоров'я та соціальна допомога
Інші послуги

Таке укрупнення дає можливість використовувати дані головних управлінь статистики в областях про номінальні обсяги виробництва, індекси цін, чисельність зайнятих у відповідних видах діяльності, розраховувати дефлятори, реальні обсяги виробництва, середні заробітні плати тощо. Важлива перевага укрупнення – можливість здійснення припущень про перспективний розвиток відповідних галузей залежно від різноманітних чинників.

Окрім впорядкування так званих історичних даних (інформації про попередній період часу), не менш важливим завданням є забезпечення можливості оновлення бази даних моделі у майбутньому. Адже з плином часу публікуються свіжі звітні дані про певні економічні параметри. Їх потрібно внести в ту базу даних, яку використовує модель.

Загалом, для отримання похідної інформації у згаданій моделі використовують відповідну первинну інформацію про економічні показники області і конкретного міста й відповідні підходи:

1. Розрахунок дефлятора випуску в області. Джерело інформації – розрахунок на основі даних про номінальний випуск області та про індекс реального випуску області. Зокрема: співвідношення між номінальними випусками у поточному році та у попередньому році ділиться на індекс реального випуску області у поточному році, виражений не у відсотках, а в долях одиниці.

2. Розрахунок накопиченого (кумулятивного) дефлятора випуску в області. Для базового року приймається рівним 1, а для наступних років розраховується перемноженням дефлятора випуску поточного року на дефлятор випуску попереднього року.

3. Розрахунок реального випуску в області (у цінах базового року). Для базового року прийнято рівним номінальному випуску. Для наступних років розраховано діленням номінального випуску області на накопичений дефлятор.

4. Розрахунок реальної продуктивності праці, отриманий діленням реального випуску в області на кількість зайнятих в області за видами економічної діяльності.

5. Розрахунок реального випуску в місті, отриманий для кожного виду економічної діяльності множенням продуктивності праці на кількість зайнятих умісті.

6. Розрахунок номінального випуску в місті, отриманий для кожного виду економічної діяльності множенням реального випуску в місті на кумулятивний дефлятор в області, де розташоване місто.

7. Сумарна заробітна плата по секторах міської економіки розрахована як добуток кількості штатних працівників міста на середню зарплату в місті у відповідних галузях.

Описані підходи отримання первинної і похідної інформації дають можливість сформулювати систематизовану базу даних для моделі економічного прогнозування. Вона використовується у моделі разом із припущеннями щодо перспективних змін відповідних показників. Структура моделі економічного прогнозування повинна бути якомога простішою. За цього потрібно брати до уваги, що прогнозування – не автоматизований процес, а в ньому беруть активну участь аналітики-прогнозисти, які використовують для цього власні судження та припущення.

Інформацію, яка використовується прогнозистами, зручно аналізувати, якщо вона відображається графічно. Тоді наочно видно так звані “аномальні” ділянки інформації, що дає змогу підвищити надійність майбутніх прогнозів. Прогнозна модель може генерувати “дивні” прогнози для першого року через те, що в останньому відрізку історичного періоду відбувалися різкі зміни (зростання або спадання). Тому розробник прогнозу повинен у такому випадку коригувати результати для першого року прогнозного періоду.

Важливо брати до уваги інформацію “вищого рівня”. Наприклад, для побудови економічних прогнозів для міста використовувати регіональні та державні прогнози. У випадку, якщо відповідна галузь має високий рівень експортної орієнтованості, потрібно брати до уваги прогнози щодо економічного розвитку країни, куди експортується продукція цієї галузі. Тобто необхідно мати дані про чинники, які за припущенням впливали і впливатимуть в майбутньому на економічний розвиток міста або області. Такими чинниками й відповідними джерелами інформації можуть бути:

– динаміка обсягів міжнародної торгівлі у відповідних галузях; джерело – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/control/uk/index>);

– прогноз щодо зміни ВВП, індексу споживчих цін, індексу цін виробників, середньомісячної заробітної плати в Україні; джерелами можуть бути прогнози економічного і соціального розвитку України (наприклад, відповідна постанова уряду [14]) або консенсус-прогнози, які публікує Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [15], Міжнародний валютний фонд (<http://www.imf.org/external/>), Міжнародний центр перспективних досліджень (<http://www.icps.com.ua/index.html>);

– дані про макроекономічні показники (наприклад, про загальний рівень економічної активності, виражений реальним ВВП) для Росії та інших країн, які є важливими споживачами української продукції або інвесторами у відповідних галузях; джерелами можуть бути веб-сайти урядів цих країн, Міжнародного валютного фонду (<http://www.imf.org/external/>), ООН (<http://www.un.org/ru/development/surveys/economic.shtml>), Організації економічного співробітництва та розвитку (<http://stats.oecd.org/OECDregionalstatistics/#story=0>).

Загалом, сектори економіки міста або області можуть бути пов'язані як із зовнішніми чинниками відносно місцевої економіки, так і з чинниками, що залежать від зростання місцевої економіки та від демографічних процесів.

### **Висновки**

Отже, джерела інформації для економічного прогнозування є різноманітними і вимагають коректного використання. На основі первинної і похідної інформації можуть бути зроблені припущення про перспективи зміни відповідних економічних величин з урахуванням їх залежності від чинників, що є зовнішніми або внутрішніми відносно місцевої економіки.

### **Література**

1. Тронь В. П. Інформація / В. П. Тронь // Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 301.
2. Болюх М. А. Економічний аналіз [Текст] : навч. посіб. / М. А. Болюх, М. І. Бурчевський, М. Г. Чумаченко. — Вид. 2-ге, перероб. і доп. — К. : КНЕУ, 2003. — 556 с.
3. Писаревська Т. А. Інформаційні системи обліку та аудиту [Текст] : навч. посіб. / Т. А. Писаревська. — К. : КНЕУ, 2004. — 369 с.
4. Скібіцька Л. І. Менеджмент [Текст] : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька, О. М. Скібіцький. — К. : Центр учбової літератури, 2007. — 416 с.
5. Мельникова В. І. Національна економіка [Текст] : навч. посіб. / В. І. Мельникова, О. П. Мельникова, Т. В. Сідлярук [та ін.]. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 248 с.
6. Україна: перспективи розвитку (Консенсус-прогноз) [Текст]. — Вип. 26. — К. : Міністерство економіки України ; ПРООН, 2011. — 29 с.
7. Україна: перспективи розвитку (Консенсус-прогноз) [Текст]. — Вип. 30. — К. : Міністерство економічного розвитку і торгівлі України ; ПРООН. — 2012. — 34 с.

8. Стратегічний моніторинг розвитку регіонів України за підсумками I півріччя 2012 р. (за матеріалами Національного інституту стратегічних досліджень) [Текст]. — К. : Кредитпромбанк, 2012. — 8 с.

9. Пекар В. Человеческий капитал Украины 2025 // В. Пекар, В. Пестерников // БизнесКредит [Электронный ресурс]. — 2013. — 9 янв. — Режим доступа : <http://bck.com.ua/index.php/prikladnoj-marketing/158-chelovecheskij-kapital-ukrainy-2025>.

10. Юринець Р. В. Використання екстраполяційних методів та експертних оцінок при прогнозуванні соціально-економічних показників регіону / Р. В. Юринець // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. : у 2 ч. Ч. 2. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 468—471.

11. Україна у цифрах у 2011 році [Текст] : стат. зб. / за ред. О. Г. Осауленка. — К. : Державна служба статистики України, 2012. — 252 с.

12. Матвіїшин Є. Г. Недоліки статистичної інформації, необхідної для моделювання соціально-економічних процесів в Україні / Є. Г. Матвіїшин // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (8 квітня 2011 р.) : у 2 ч. Ч. 2 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 251—253.

13. Розвиток спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України [Електронний ресурс] : проект. — Режим доступу : [http://www.ebed.org.ua/sites/expertise.one2action.com/files/repo/quant\\_method\\_presentation\\_lviv\\_forum.pdf](http://www.ebed.org.ua/sites/expertise.one2action.com/files/repo/quant_method_presentation_lviv_forum.pdf).

14. Про схвалення основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2013 рік та внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України № 907 від 31.08.2011 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1125 від 28.11.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1125-2012-%D0%BF>.

15. Консенсус-прогнози Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=73499](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=73499).

**Ye. Matviyishyn**

## **APPROACHES TO SYSTEMATIZING OF INFORMATION FOR ECONOMIC FORECASTING AT THE REGIONAL LEVEL**

**The approaches are given to systematizing of information about the economic indicators that are necessary for predictive calculations of socio-economic development. The primary and derivative economic information is considered. The features of using the information for economic forecasting are shown.**

**Key words: economic information, modeling, forecasting, regional development, statistical information.**

УДК 331.18.878.658.589.016:62

Л. Чернобай,  
С. Стоцько

## ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ: СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ЇЇ АКТИВІЗУВАННЯ

Розглянуто сутність інноваційної діяльності підприємств України та особливості її активізування. Проаналізовано фактори впливу на активізування інноваційної діяльності підприємств. Виявлено проблеми щодо активізування інноваційної діяльності та наведено можливі шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** інновації, інноваційна діяльність, активізування інноваційної діяльності.

Відповідно до Закону України “Про інноваційну діяльність” *інноваційна діяльність* – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентноздатних товарів і послуг. У процесі інноваційної діяльності наукові дослідження, винаходи перетворюються у технологічні процеси, під час яких створюються нові продукти [1]. Введення та реалізація інновацій у діяльність підприємства – досить клопітка праця, яка потребує організаторських здібностей. Інноваційна діяльність у повному обсязі є комплексною, системною і охоплює такі види роботи, як пошук ідей, ліцензій, патентів, кадрів, організацію дослідницької роботи, інженерно-технічна діяльність, що об’єднує винахідництво, раціоналізацію, конструювання, створення інженерно-технічних об’єктів, інформаційну та маркетингову діяльність [2]. Однак проблеми активізування інноваційної діяльності підприємств потребують додаткового дослідження.

Найчастіше дослідження у галузі інноваційної діяльності проводили у період розвитку науково-технічного прогресу, а саме в 60-ті рр. ХХ ст. Теоретичні засади дослідження інноваційної діяльності були розроблені у працях не тільки Й. Шумпетера, а й інших відомих вчених, наприклад: Д. Мессі, Р. Мюллера, І. Фішера, Б. Твісса, П. Квінтаса, Д. Уїлда. Серед вітчизняних науковців, що досліджували це питання, можна виділити таких: С. Онишко, Л. Федулова, Р. Іванух, Я. Плоткін, Д. Львов, Н. Гончарова, А. Савченко, В. Терехов та інші.

Вперше термін “інновація” був введений в науку на поч. ХХ ст. австрійським ученим Й. Шумпетером. Цю категорію він розумів як зміну технології процесу виробництва та як комерційне впровадження нової продукції чи нових засобів виробництва.

Як зазначає Є. Лісна, “інноваційна діяльність складається з набору різних видів діяльності. Віднесення того чи іншого виду діяльності до інноваційної визначається інноваційністю його цільової настанови” [3]. Це означає, що інноваційна діяльність підприємства не існує сама по собі, вона є сукупністю різноманітних видів діяльності підприємства (організаційної, науково-дослідницької, технологічної, фінансової, комерційної). Вони можуть бути інноваційними самі по собі або допоміжними для створення, впровадження та розповсюдження інновацій.

Інноваційна діяльність, за С. Покропивним, – це процес, спрямований на розроблення й реалізацію результатів закінчених наукових досліджень і розробок або інших науково-технічних досягнень у новий чи вдосконалений продукт, реалізований на ринку, у новий чи вдосконалений технологічний процес, використовуваний у практичній діяльності, а також пов'язані з цим додаткові наукові дослідження й розробки [4].

У своїх працях Р. Фатхутдінов інноваційну діяльність розуміє як діяльність, спрямовану на використання й комерціалізацію результатів наукових досліджень і розробок для розширення й відновлення номенклатури та поліпшення якості продукції, що випускається (товарів, послуг), удосконалювання технології їхнього виготовлення з наступним упровадженням і ефективною реалізацією на внутрішньому й закордонному ринках [5].

До цілей статті віднесено визначення сутності інноваційної діяльності підприємств та її активізування.

Завданнями статті є:

- аналізування результатів проведення інноваційної діяльності на підприємствах України;
- аналізування факторів впливу на активізування інноваційної діяльності;
- розроблення заходів, щодо вирішення проблем, пов'язаних із активізуванням інноваційної діяльності.

*Інновації* – нововведення в галузі технологій, організації праці та управлінні. Інновації виникають унаслідок здійснення наукової діяльності і є результатом інноваційної діяльності.

Державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом:

- визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального та місцевого рівнів;
- формування й реалізації державних, галузевих, регіональних та місцевих програм;
- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки виконання інноваційних проектів;
- встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

*Активізування інноваційної діяльності* – інтеграція в сучасні умови ефективного розвитку інноваційного ринку та підтримання високого рівня конкурентоспроможності на внутрішніх і зовнішніх ринках шляхом постійного впровадження технічних та технологічних новинок. Важливим при проведенні інноваційної діяльності на підприємстві є вибір її напрямку, тобто чи інновація буде продуктивною, чи технологічною. Часто в такому виборі участь бере сам споживач.

У 2011 р. було проведено обстеження промислових підприємств. У результаті цих досліджень було виявлено, що 16,2% українських підприємств займаються інноваційною діяльністю. Якщо порівняти цей показник із 2010 р., то він зріс на 2,4%, адже у 2010 р. відсоток зайнятих інноваційною діяльністю підприємств становив 13,8.

Доцільно зазначити, що найбільш поширеними галузями, в яких застосовують інновації в Україні, є медична галузь, авіабудівна, машинобудівна, суднобудівна, нафтова, сільськогосподарська, хімічна, промислова, скляна, електротехнічна та металургійна.

У 2011 р. 1043 підприємства реалізували інноваційну продукцію в обсязі 42,4 млрд грн (у 2010 р. – 964 і 33,7 млрд грн), або 3,8% загального обсягу промислової продукції.

Частка реалізованої інноваційної продукції, що була новою для ринку України, становила 41,1% загального обсягу реалізованої інноваційної продукції, або 1,6% – промислової (у 2010 р. – 32,6% і 1,3%).

Аналізуючи активізування інноваційної діяльності, зазначити, що її результатом стає активність підприємств, які впроваджують інновації. У табл. 1 наведені дані про інноваційну активність промислових підприємств.

З табл. 1 бачимо, що упродовж 2005 – 2011 рр. кількість підприємств, які займаються інноваційною діяльністю, збільшилась на 4,3% (486 підприємств). Також збільшилась кількість підприємств, які витрачають кошти на здійснення досліджень із 317 у 2005 р. до 332 у 2011 р. Зауважимо, що у 2005 р. фінансування внутрішніх та зовнішніх науково-дослідних робіт не проводилось.

Дуже позитивною динамікою є збільшення кількості підприємств, які закупають машини, обладнання та програмне забезпечення для здійснення інноваційної діяльності та її активізування, адже порівняно з 2005 р., відсоток підприємств у 2011 р. зріс практично вдвічі, а саме на 4,8%.

Негативним фактором є те, що на сьогодні не вкладаються кошти у рекламу інноваційної діяльності. Це спричинене нестачею фінансових ресурсів у сфері інновацій, які б могли покрити витрати на маркетингові дослідження.

На сьогодні великі компанії не займаються розробками інновацій. Вони залучають їх ззовні. Генерацією ідей займаються невеликі компанії, адже для гігантів така діяльність є ризиковою. Таким чином компанії мають певну кількість інноваторів, розкиданих у всьому світі. Своєю чергою інноватори намагаються зробити все можливе, щоб великі компанії залучили їхні ідеї у виробництво певної продукції чи надання послуг. Таких інноваторів можна віднести до категорії вільних інноваторів, адже вони працюють самі на себе. Є ще й наймані інноватори, які працюють за наймом на конкретному підприємстві.

Фактори впливу на активізування інноваційної діяльності підприємств наведено в табл. 2.

Таблиця 1

## Інноваційна активність промислових підприємств за напрямками проведених інновацій [6]

Показники	2005 р.		2010 р.		2011 р.	
	Усього	У % до загальної кількості промислових підприємств	Усього	У % до загальної кількості промислових підприємств	Усього	У % до загальної кількості промислових підприємств
Кількість підприємств, що займались інноваційною діяльністю	1193	11,9	1462	13,8	1679	16,2
зокрема витрачали кошти за напрямками інноваційної діяльності:						
дослідження і розробки	317	3,2	307	2,9	332	3,2
внутрішні НДР	–	–	224	2,1	248	2,4
зовнішні НДР	–	–	124	1,2	134	1,3
придбання інших зовнішніх знань (1)	113	1,1	100	0,9	105	1,0
придбання виключних майнових прав на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, ліцензій, ліцензійних договорів на використання зазначених об'єктів	61	0,6	–	–	–	–
придбання машин, обладнання та програмного забезпечення (2)	549	5,5	840	7,9	1062	10,3
виробниче проектування, інші види підготовки виробництва для випуску нових продуктів, впровадження нових методів їх виробництва (3)	378	3,8	–	–	–	–
маркетинг, реклама (4)	336	3,3	–	–	–	–

Примітки: 1) до 2007 р. – придбання нових технологій; 2) до 2007 р. – придбання машин, обладнання, установок, інших основних засобів та капітальні витрати, пов'язані з упровадженням інновацій; 3) з 2007 р. показник віднесено до інших витрат; 4) з 2007 р. показник віднесено до інших витрат.

Таблиця 2

**Фактори впливу на активізування інноваційної діяльності підприємств України**

<b>Фактори впливу на активізування інноваційної діяльності</b>	<b>Проблеми, які перешкоджають активізуванню інноваційної діяльності</b>
Макроекономічні фактори:	
Органи державної влади	1. Відсутність системного управління інноваційною діяльністю самою державою. 2. Нестача стимулювання з боку регіональних органів влади інноваційної діяльності підприємств і організацій
Законодавчі акти	1. Відсутність в Україні цілісної нормативно-правової бази, яка б регулювала ведення та активізування інноваційної діяльності на підприємствах
Мікроекономічні фактори:	
Споживачі	1. Недостатнє інформування споживачів про продукти інноваційної діяльності. 2. Існує невизначений попит на інноваційні товари або послуги
Ресурси	1. Наявність морально застарілого і фізично-зношеного обладнання. 2. Коефіцієнт оновлення обладнання, за експертними оцінками, не перевищує 1 – 1,5% на рік
Працівники	1. Наявність тенденції до зменшення науковців та інженерів, які займаються інноваціями. 2. Погіршення вікової структури дослідників з кожним роком. 3. Зростання еміграції фахівців у сфері інновацій

Отже, на макроекономічному рівні існує неузгодженість дій у сфері управління інноваційною діяльністю. Це призводить до втрати людських та фінансових ресурсів, що негативно впливає на процес активізування інноваційної діяльності підприємства.

Суттєво на активізування інноваційної діяльності на мікроекономічному рівні впливає розмір підприємства: якщо підприємство намагається бути постійно активним у виконанні НДР і, як наслідок, інноваційно активним, йому треба мати необхідну чисельність персоналу. Значна частина технічних продуктів вимагає довгих років досліджень, а більшість малих і середніх підприємств не в змозі тримати у своєму штаті працівників, які б займалися лише виконанням НДР і працювали б неповний робочий день.

Ще однією проблемою є те, що на багатьох ринках існує дуже жорстка конкуренція і цикл виробництва скорочується. Деякі ринки насичуються, і досить важко безперервно знаходити нові ідеї для виробництва нової продукції або послуг.

На підставі аналізу факторів впливу на активізування інноваційної діяльності підприємств України та виявлення проблем, які перешкоджають такому активізуванню, доцільно запропонувати шляхи їх вирішення на різних рівнях управління.

На мікрорівні:

1. Прискорення використання або впровадження (іноді і на безприбуткових засадах) нововведень на засадах програм мотивування працівників.

2. Створення “бюджету інноваційної діяльності” з метою залучення інвесторів для проведення інноваційного оновлення виробництва.

3. Цілеспрямована підготовка кадрів високої кваліфікації для високотехнологічних галузей, а також менеджерів інноваційної діяльності.

4. Проведення маркетингових досліджень для виявлення попиту на товари інноваційної діяльності та донесення інформації про продукти до споживачів.

На макрорівні:

1. Вдосконалення нормативно-правової бази для забезпечення розвитку інноваційної системи України.

2. Створення механізмів державного стимулювання інноваційної активності підприємств, а також застосування інноваційного стимулу на суб’єкти господарювання через введення санкцій на випуск застарілої продукції, використання неефективних ресурсо- й енергоємних та екологічно небезпечних технологій.

### **Висновки**

Провівши ґрунтовні дослідження щодо сутності інноваційної діяльності підприємств та проблем її активізування, нами виявлено позитивні тенденції щодо зростання результатів інноваційної діяльності. Це свідчить про наявний інноваційний потенціал вітчизняних підприємств та можливість його використання. Ефективне активізування інноваційної діяльності дасть змогу забезпечити не лише конкурентоспроможність окремих підприємств, які займаються інноваціями, але і стимулювати зростання економіки держави загалом.

Однак в ході дослідження виявлено низку факторів, які негативно впливають на активізування інноваційної діяльності підприємств. Нами запропоновано фактори впливу розглядати на макрорівні та на макрорівні, що дозволяє розробити заходи усунення негативного впливу у відповідності до повноважень різних рівнів управління.

### **Література**

1. Про інноваційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України № 40-IV від 04.07.2002 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>.

2. Краснокутська Н. В. Інноваційний менеджмент [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Краснокутська. — К. : КНЕУ, 2003. — 504 с.

3. Лисна Е. Б. Регулирование инновационной политики и инновационной деятельности законодательством России и ряда других стран СНГ / Лисна Е. Б. // Инновации [Текст]. — 2007. — № 8. — С. 40—46.

4. Покропивний С. Ф. Інноваційний менеджмент у ринковій системі господарювання / С. Ф. Покропивний // Економіка України [Текст]. — 1995. — № 2. — С. 24.

5. Фатхутдинов Р. А. Інноваційний менеджмент [Текст] : підруч. для студ. вуз. за фахом і напрямком “Менеджмент” / Р. А. Фатхутдинов. — М. : Бізнесшкола “Інтел-Синтез”, 1998. — С. 25.

6. Наукова та інноваційна діяльність в Україні [Текст] : стат. зб. / Державний комітет статистики України. — К. : Інформ.-вид. центр Держкомстату України, 2012. — 305 с.

**L. Chernobaj,  
S. Stotsko**

**INNOVATION ACTIVITY OF ENTERPRISES: THE ESSENTIAL  
CHARACTERISTICS AND PROBLEMS OF ITS ACTIVATION**

**The paper considers the nature of innovation activities of enterprises in Ukraine and its activation of features. Analyzed factors of influence on the activation of innovation activity. It was also found problems with its activation of and see possible ways of solution of these problems.**

**Key words: innovation, innovation, activation of innovation.**

УДК 336.15:336.74

С. Шевченко

## АНТИКРИЗОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОПИТУ НА ГРОШІ

Зазначено, що причиною виникнення будь-якої природної економічної кризи є порушення рівноваги. Доведено, що баланс може бути досягнуто за рахунок рівноваги показників попиту та пропозиції на гроші. Зауважено, що регулювання грошового попиту можна розглядати як дієвий інструмент антикризового управління. Висвітлено питання формування попиту на гроші в умовах кризи.

**Ключові слова:** фінансова система, попит на гроші, інфляція, монетарна політика.

Світова фінансова криза 2008 р. і сучасна криза банківської системи Кіпру черговий раз поставала перед економічною спільнотою загрозу фінансової кризи. Хоча першопричинами називають не економічні, а політичні чинники, відлуння фінансових потрясінь на економічні системи різних країн є очікуваним. Різні підходи до управління банківською системою в різних країнах, з одного боку, розширюють арсенал можливих антикризових заходів, з іншого – ускладнюють реакцію щодо локалізації кризових явищ. Відповідно до вимог міжнародних фінансів, попит на гроші змінюється в контексті стану національної економіки та динаміки ринкових реформ.

Міжнародний досвід показує, що органи монетарної влади можуть впливати на стан економіки лише у короткотерміновому періоді. Вже давно емісія грошей перестала бути дієвим фактором впливу на економіку країни. Бурхливий розвиток міжнародної фінансової системи зводить до мінімуму інструментарій внутрідержавного регулювання. За відсутності скоординованих дій у процесі здійснення інших видів економічної політики (фіскальної, промислової, торговельної, зовнішньоекономічної), будь-які заходи з боку центрального банку будуть неефективними та можуть призвести лише до зростання його витрат і нарощування інфляційних тенденцій [1].

У період глибокої економічної кризи в монетарній сфері України визначається явище “незадоволеного попиту” на гроші. Динаміка попиту на гроші випереджає всезростаючу пропозицію грошей. Причини такого негативного явища обумовлені значною трансформаційною кризою.

Фінансова криза 2008 р. була неминуча. За відсутності відповідних дій, як бачимо, вона легко трансформується в світову економічну кризу. Зусилля економічно розвинених країн, спрямовані на подолання світової фінансової кризи, на сьогодні не дали суттєвих результатів. Банківська криза Кіпру є тому доказом, і багато хто з економістів-аналітиків розглядає її як відголосок попередньої.

Подібні потрясіння не можуть не заторкнути і вітчизняної фінансової системи. Об’єктивно, більшість населення України не відчули на своєму гаманці великих змін, але це не означає, що країні вдасться лишитись осторонь від кризи. Факт, що понад 70% інвестицій до України поступають із Кіпру, свідчить про тісний зв’язок між двома країнами. На часі не вдаємося до детального аналізу походження зазначених інвестицій.

На сьогодні реаліями в Україні є дефіцитний платіжний баланс, велика залежність від експорту металів і зерна та імпорту капіталу, високих технологій, нафти й газу. Характерними є висока концентрація виробництва і капіталу в країні та низькі можливості децентралізації ризиків. Посилюють проблему висока соціальна поляризація і неспроможність політичної системи виробити і реалізувати швидкі й ефективні рішення в економічній політиці, низька частка малих та середніх підприємств у ВВП та високий рівень приватного споживання у ВВП.

Процес перетворення бюджетного дефіциту у державний борг через розміщення інструментів державної позики мав сприяти обмеженню інфляційних явищ та демонетизації економіки. Проте продовжувалось зниження попиту на гроші, що було обумовлено комплексом причин, серед яких найважливішою було продовження спаду реального виробництва.

Сподівання скеровуються на те, що недостатньо розвинута у фінансовому аспекті країна має певні переваги в кризовій ситуації: менші обсяги фінансових послуг менше впливають на динаміку економіки, і вони мають менші негативні наслідки. Хоча слабка фінансова система дійсно відтягує проникання кризи в реальну економіку, водночас, може затягнути період оздоровлення економіки.

Для кожної сучасної країни банківська система є основною опорою стабільного розвитку. Згідно з Конституцією України та Законом України “Про Національний банк України”, основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці. Однак її можна трактувати по-різному, оскільки вона недостатньо чітко визначає, що, власне, є пріоритетом – внутрішня чи зовнішня стабільність грошової одиниці. На сьогодні, саме банківська система взяла на себе функцію емітента з допомогою механізму кредитування. А кіпрські події відчутно похитнули віру населення у захищеність банківських вкладів як таких.

Факт наповнення банківської мережі фінансовими ресурсами тісно пов'язаний із ступенем довіри населення до комерційних банків. В умовах кризи завжди спостерігається підвищений попит на гроші з боку населення, оскільки вкладники зацікавлені максимально повернути свої фінанси. Паралельно з цим, значно спадає показник швидкості обертання грошей, адже вони осідають в домашніх господарствах у вигляді заощаджень, ці процеси спрацьовують лише як механізм запуску, розвитку і поглиблення кризи.

Особливістю будь-якої кризи є стрімке залучення всіх дотичних процесів. Перманентна економічна криза супроводжується процесами, які не враховані під час розробки більшості сучасних економічних концепцій. Вплив незадоволеного платоспроможного попиту на макроекономічну ситуацію призводить до того, що виробництво товарів і надання послуг переважають грошове забезпечення споживачів.

Для характеристики рівня попиту на гроші переважно використовують показник монетизації ВВП. Шляхом співставлення грошової маси або отриманих грошових агрегатів визначається відповідний показник монетизації ВВП. Значення монетизації ВВП є узагальнюючим показником попиту на гроші, які відображають ступінь “насиченості” економіки грошми та рівень включення в товарно-грошові відносини національного багатства.

Постійна зміна показника монетизації свідчить про нестабільність попиту на гроші. Визначальними особливостями попиту на гроші в умовах економічної кризи є:

– по-перше, в розвинених ринкових економіках гроші є капіталом, одним з найефективніших способів примноження багатства, а в економіці України вони продовжують використовуватися як засіб мінімізації витрат;

– по-друге, в розвинених ринкових економіках перешкоди для руху капіталу є незначними. В економіці України держава має можливість деформувати основні чинники руху капіталу (норма відсотка, облікова ставка, курс валюти);

– по-третє, вплив розвитку грошової пропозиції на попит, що вважається несуттєвим в розвинених економіках. В економіці України надмірне зростання грошової пропозиції зруйнувало уявлення про те, що гроші – це результат приросту ВВП, а відтак, знецінило грошові запаси.

В умовах недостатнього платоспроможного попиту товаровиробники не одержують відповідної частки доходу і, як наслідок, за інших рівних умов порушується процес відтворення виробництва, працівники найманої праці не одержують належний їм дохід, у товаровиробників зростають залишки готової продукції та товарів, що вимагає додаткових витрат на їх утримання, бюджет недоодрержує від товаровиробників відповідні податки. Як наслідок, у перспективі кредитно-банківська система втрачає можливості щодо приросту швидкоплинної вигоди від додаткових кредитних ресурсів. У цій ситуації може підвищуватися попит з боку товаровиробників на додатковий банківський кредит і, відповідно, підвищуються процентні ставки за кредит.

Структура грошової маси та її розміщення в Україні свідчить про деформацію. Відтік до офшорних зон із наступним повернення у вигляді інвестицій не може свідчити про фінансову привабливість країни. Кіпр як основна офшорна зона дискредитувала, а відтак, представлений механізм втратив актуальність. Розміщення грошової маси не забезпечує їй достатньо високу стабільність і частка коштів на розрахункових і поточних рахунках скорочується, що є причиною збільшення незадоволеного попиту на гроші.

Для внутрішнього українського грошового ринку характерним є те, що важливим чинником демонетизації економіки України є постійно зростаюча частка готівки в грошовій масі. Гроші поза банками зростають випереджаючими темпами порівняно з іншими грошовими агрегатами. Готівкові гроші не беруть участі в мультиплікації банківських грошей, а тому їх зростання призводить до подальшої демонетизації економіки.

До об'єктивних причин падіння попиту на гроші можна віднести глибоку трансформаційну кризу, яка супроводжується спадом виробництва, інфляцією та розладом монетарної сфери та фінансових механізмів. Суб'єктивними причинами стає відсутність раціональної ринкової поведінки у більшості учасників економічної діяльності.

Криза банківської сфери України, як і світової банківської системи, вимагає оновлення підходів до регулювання. Не випадково коливання курсу національної валюти НБУ пояснював слабкістю економіки та динамікою платіжного балансу. Комерційні банки, уникаючи кредитування реального сектора економіки, протягом останнього часу нарощували обсяги споживчого кредитування, обсяги якого в 2007 – 2008 рр. досягли 70 млрд грн [2].

Банківська система, внаслідок неповернення грошей, скорочує можливість розширення депозитних рахунків, які є основою кредитних грошей. Скорочення кредитування зменшує можливості для розширення відтворення економіки.

Спроби підвищення попиту на українські гривні вже не раз проводились НБУ в рамках стабілізаційної політики, для чого використовувались: підвищення облікової ставки, збільшення ставки ломбардного кредитування, збільшення резервних вимог, було дозволено обмежене використання ОВДП для формування резервів НБУ, вводилась заборона для використання рахунків для спекулятивних операцій з валютою, що мало підвищити попит на українську валюту.

Такі заходи НБУ змушували банки тримати у вигляді резервів українські гривні, що стимулювало конверсію іноземної валюти, а також поширювало використання ОВДП. Проте збільшення резервних вимог впливає на кредитні можливості банківської системи і стає чинником зростання незадоволеного попиту на гроші. Заходи щодо підвищення попиту на гроші входять у протиріччя з реаліями стану економіки України.

Монетарна політика, яка проводилась в Україні до сьогодні, була орієнтована, здебільшого, на досягнення відповідних значень макроекономічних показників, насамперед розміру інфляції. Проте доведення монетарних показників до значень, рекомендованих МВФ, зумовило нехтування процесами в реальному секторі економіки. Економічна політика спрямована на боротьбу з наслідками – інфляцією, а не з причинами її виникнення, які приховані в неефективній структурі економіки, застарілій технологічній базі, низькій конкурентоспроможності тощо. Намагання досягнути показників монетарної стабільності не сприяє роз'ясненню актуальних проблем реформування економіки України.

Слабкі місця української економіки чітко проявили себе восени 2008 р. унаслідок впливу зовнішнього фактора – світової фінансово-економічної кризи. На сьогодні спостерігаємо, як банківська система однієї країни може вплинути на світові фінанси. Виникає питання: чи справді процеси інтеграції міжнародних фінансів повинні бути глобальними? Криза спонукає до посилення ролі держави там, де її втручання було мінімальним, – у фінансовій сфері.

Дотичною до найактуальніших проблем подальшого розвитку української економіки є і проблема управління процесом формування попиту на гроші. У сучасних умовах формування попиту на гроші має бути скоординоване з широким діапазоном чинників, пов'язаних як із монетарною сферою, так і з іншими сферами економіки, які зазнають постійної трансформації.

В умовах, коли нестабільність економічної системи піддається форсованим впливам, як із середини, так і ззовні, будь-який інструмент може бути корисним. Тому регулювання попиту на гроші як потенційний важіль повинно активно використовуватись у розробці як антикризових, так і поточних заходів державного управління.

### **Література**

1. Міщенко В. І. Взаємодія органів державного управління як фактор подолання фінансової кризи / В. І. Міщенко, Р. С. Лисенко // Фінанси України [Текст]. — 2009. — № 1. — С. 50—57.

2. Матеріали Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).

**S. Shevchenko**

**ANTICRISIS ADJUSTING OF DEMAND OF MONEY**

**Reason of origin of any common economic crisis is an unbalance. To attain the balance can be used by the equilibrium of indexes of demand and supply of money. Adjusting of money demand can be examined as an effective instrument of anti crisis management. In the article the question of forming of demand of money in the conditions of crisis is reflected.**

**Key words: financial system, demand of money, inflation, monetary policy.**