

УДК 332.135(477)

Я. Малик

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА – ЄС ЯК ШЛЯХ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Висвітлено процес переговорів та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, розкрито її значення, вказано на наявні проблеми, які перешкоджають її остаточному схваленню. Висвітлено роль громадянського суспільства в утвердженні принципів Угоди про асоціацію.

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

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

Питання угоди про асоціацію досліджували К. Гайліон, Г. Мелоні, К. Волчук, Дж. Шерр, К. Капусняк, А. Новак, Р. Петров, Т. Сидорук, О. Сушко, Р. Хорольський та ряд інших. Проте деякі аспекти досліджуваної проблеми залишалися поза їх увагою.

Мета статті – дослідити процес підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та її імплементації, що сприятиме інтеграції України до європейського економічного та правового простору загалом, зокрема до внутрішнього ринку ЄС та Європейського економічного простору.

Переговорний процес щодо Угоди та асоціацію Україна – ЄС був розпочатий 5 березня 2007 р. і тривав майже 5 років. Попередня робоча назва Угоди про асоціацію до затвердження офіційної назви була така “нова посилена угода”. За наполяганням української сторони вона була названа Угодою про асоціацію, що відповідає її справжньому змісту [1].

Після завершення переговорів договірні сторони оголосили під час саміту Україна – ЄС, що відбувся в Києві 19 грудня 2011 р. про укладення Угоди про асоціацію, що проходить у три стадії: переговори; підписання; ратифікація.

30 березня 2012 р. у Брюсселі розпочалося парафування Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом (далі – Угода). Після підписання кожної із 160 сторінок політичного тексту 19 липня 2012 р. було парафровано 400 сторінок об'ємної політичної частини стосовно поглибленої та всеосяжної Зони вільної торгівлі [2].

Повний текст Угоди про асоціацію на англійській мові ще не є відкритим для загального доступу. За ініціативою фонду Конрада Аденацера експерти Київського Інституту Євроатлантичного співробітництва та їхні партнери підготували аналіз цієї угоди, у якому майже на 50 сторінках спробували пояснити її основні положення [3].

30 березня 2012 р. відбулося часткове парафування тексту згаданої угоди. Було парафровано майже всю Угоду включно з першими статтями розділу про зону

вільної торгівлі. Після цього тривав процес технічного опрацювання експертами частини Угоди, що включає статті щодо ЗВТ. Це опрацювання завершилося восени 2012 р. Тому наступним стане завершення парафування тексту Угоди та її переклад на 22 офіційні мови ЄС та українську, що потребує, за різними оцінками, декілька місяців. Тому підписання Угоди про асоціацію могло відбутися вже на початку 2013 р. Але в процесі укладання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС виникла тривала технічна перерва, яку сторони повинні були використати для вирішення поточних завдань.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС – це великий економічний та політичний проект, який повинен стати одним з інструментів модернізації Української держави. Враховуючи особливості цієї Угоди з боку політичної асоціації та інтеграції європейського та українського ринків, її підписання має важливе політичне значення, оскільки воно означатиме свідомий вибір української влади на користь розвитку України в рамках європейської цивілізаційної моделі. Саме тому окремі країни та політичні кола, які прагнуть продовження економічної та політичної невизначеності України, хочуть перешкодити підписанню Угоди про асоціацію і, відповідно, продовжити її перебування в статусі об'єкта геополітичних та економічних домовленостей інших держав.

Підписання Угоди про асоціацію є етапом політичної дії, оскільки вона підписується на найвищому рівні та має дуже важливий наслідок, адже, згідно з міжнародним правом, з моменту підписання сторони зобов'язані утримуватись від дій, які можуть зашкодити об'єкту і меті Угоди.

Підписання Угоди про асоціацію зі сторони ЄС відбуватиметься на двох рівнях: рівень ЄС та рівень держав-членів ЄС. На рівні Європейського Союзу Рада ЄС повинна одногосно ухвалити рішення про підписання. Це означає, що кожна держава-член ЄС на цьому етапі має право вето. На цій стадії не потрібна згода Європейського парламенту, однак Європарламент певною мірою буде політично впливати на цей процес. Після підписання Угоди на рівні ЄС повинно відбутися її підписання на національному рівні кожної держави-члена ЄС. Таким чином, держави-члени мають двічі прийняти позитивне рішення щодо підписання цієї Угоди.

Проте, коли підготовка Угоди про асоціацію завершувалася, ЄС поставив прийняття рішення про її підписання в залежність від здійснення внутрішньополітичних кроків в Україні. Так, у травні 2013 р. міністр закордонних справ Данії В. Сьовндал, який був головуючим на засіданні Ради зі співробітництва між Україною та ЄС, серед вимог, які ЄС офіційно висунув Україні, назвав [4]:

1) ліквідацію вибіркового правосуддя (проблема стосувалася засудження декількох впливових у минулому політичних лідерів) та проведення широкої судової реформи;

2) проведення вільних та чесних парламентських виборів;

3) пришвидшення реалізації програми реформ.

Серед названих найбільш конкретною вимогою є перша. Проблема засудження та ув'язнення колишніх високопосадовців, яких у ЄС вважають лідерами опозиційних політичних сил в Україні, є предметом постійної уваги з боку країн ЄС та інших держав, зокрема США та Російської Федерації. Занепокоєння щодо ситуації, яка склалася навколо судового процесу і ув'язнення Ю. Тимошенко висловлювали президент Франції Ф. Оланд, міністр закордонних справ Великобританії В. Хейг, держсекретар США Х. Клінтон та інші. Вони вказували, що

ув'язнення Ю. Тимошенко може стати великою перешкодою для підписання й ратифікації Угоди про асоціацію та Угоди про зону вільної торгівлі з ЄС. Політики зарубіжних країн прямо заявляли, що Тимошенко “має бути звільнена”.

Активізувалася увага до України напередодні саміту Україна – ЄС, що повинен був відбутися у Брюсселі 25 лютого 2013 р. Оцінюючи його значення, європейський комісар із питань розширення і європейської політики сусідства Ш. Фюле заявив, що саміт має стати гарантією виконання українською владою зобов'язань, які дозволять підписати у листопаді у Вільнюсі Угоду про асоціацію.

На комплексі проблем між ЄС та Україною Ш. Фюле зупинився під час свого візиту в Україну 7 – 8 лютого. Він дав зрозуміти, що строки, протягом яких офіційний Київ має продемонструвати виконання умов, які дозволять підписати угоду про асоціацію, обмежені політичним календарем Брюсселя – навесні Єврокомісія має передати документ країнам-членам ЄС і отримати мандат на його підписання. Зокрема, він сказав: “У нас є чітке розуміння, що має бути зроблено, і є конкретний політичний календар, якого слід дотримуватися, щоб мати можливість підписати Угоду про асоціацію у Вільнюсі. Це не означає, що: а) ми можемо чекати до останніх днів чи тижнів перед самітом, а потім, кажучи про важливість цього документа, створювати якісь спеціальні механізми і підштовхувати країни-члени ЄС знизити планку політичних вимог; б) це також не означає, що хтось чекає, що наприкінці січня чи на початку лютого Україна буде цілковито готова розв'язати означені проблеми” [5].

Одночасно Ш. Фюле, проголошуючи готовність підписати з Україною Угоду про асоціацію, вказав на три сфери, де має бути досягнуто прогресу. Він підкреслив: “Так зване політично вмотивоване правосуддя – одна з них. Друга – усунення пробілів у виборчому законодавстві і третє – проведення реформ, закладених у порядок денний асоціації” [6].

Вже напередодні саміту, 24 лютого 2013 р., Президент Європейської Ради Г. Ван Ромпей і Президент Європейської Комісії Ж.-М. Баррозу в інтерв'ю “Українській правді” підкреслили, що зараз Україна мусить продемонструвати свою чітку політичну волю та зробити рішучі кроки задля того, аби стати ще ближчим партнером Європейського Союзу [7].

Проведення XVI саміту Україна – ЄС 25 лютого 2013 р. у Брюсселі було успішним. Про це свідчила спільна заява, яку прийняли за його підсумками [8]. А після саміту посилилась жорстка риторика та безкомпромісна позиція політиків держав-членів ЄС щодо проблеми засудження та ув'язнення членів колишнього уряду Ю. Тимошенко, що дає підстави зробити висновок, що це питання для європейських політиків вийшло за межі виключно правових рамок та набуло виразного політичного звучання. Відповідно, будь-які подальші слідчі дії та судові вироки щодо членів колишнього уряду Ю. Тимошенко, а особливо щодо неї самої, розглядаються європейськими політиками як політично вмотивовані, незалежно від наявності чи відсутності доказової бази правопорушення. Такий підхід європейських політиків та офіційних органів ЄС сам по собі став політичним чинником. Таким чином, проблема вибіркового правосуддя набула політичного спрямування, і її вирішення має відбуватися через політичний процес, що потребує пошуку компромісного рішення.

Додатковою контрольною відміткою для ЄС стали парламентські вибори в Україні, що відбулися наприкінці жовтня 2012 р. Незважаючи на те, що чиновники, політики та експерти з боку ЄС неодноразово заявляли, що чесні та демократичні

парламентські вибори в Україні матимуть важливий позитивний вплив на перебіг процесу підписання Угоди про асоціацію, мали місце випадки порушень при визнанні переможця на раді мажоритарних округів [9].

Важливими аспектами, за допомогою яких збурювали громадську думку противники Угоди про асоціацію, стали юридичні аспекти її підготовки та майбутнього підписання. По-перше, була спроба збурити суспільство на основі того, що договір укладався не на основі ст. 217 Договору про функціонування ЄС, як була звичайна практика, а було запропоновано новий шлях – створити новий тип Угод про асоціацію на основі ст. 8. Це заклало початок новому поколінню угод про асоціацію. По-друге, сум'яття в суспільстві зроблено спробу викликати шляхом поширення думки, що Угода про асоціацію та поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС – це двосторонній міжнародний договір між Україною, з одного боку, і великою кількістю суб'єктів міжнародного права – з іншого. Наявність множинності суб'єктів міжнародного права (27 держав-членів + ЄС) із боку однієї сторони значно ускладнює саму процедуру укладання міжнародного договору. Але після підписання Угоди про асоціацію потребує ратифікації. Спочатку Угода має бути ратифікована на національному рівні усіх держав-членів ЄС. Наступний етап – отримання згоди Європейського Парламенту на ратифікацію Угоди та одностороннє прийняття рішень щодо її ратифікації в Європейській Раді. Тому весь процес ратифікації може зайняти від 3 до 5 років. Окрім того, як він буде завершений, повинен відбутися обмін ратифікаційними грамотами. Лише тоді Угода набуде чинності. А це дуже довгий бюрократичний процес [10].

Європейський Союз розглядає Угоду про асоціацію з Україною як змішану. Такий термін застосовується до угод, де обов'язково вимагається залучення як держав-членів ЄС, так і Європейського Союзу, оскільки предмет Угоди виходить за межі компетенції ЄС. Відповідно, це має три ключові наслідки для процесу укладання Угоди:

- по-перше, держава-член ЄС двічі висловлює свою позицію щодо Угоди через голос в Раді ЄС і на національному рівні;
- по-друге, якщо в Україні щодо Угоди про асоціацію застосовується законодавство про міжнародні договори, то з боку ЄС процедури мають складніший тип, оскільки кожне рішення передбачає залучення трьох інституцій ЄС: Європейської Комісії, Ради ЄС, Європейського Парламенту;
- по-третє, після підписання і ратифікації Угоди про асоціацію на міжнародному рівні дії України, з одного боку, і дії ЄС та його держав-членів, з іншого боку, регулюватимуться правом міжнародних договорів, які укладаються між державами [11].

Важливим елементом політичних процесів навколо укладання Угоди про асоціацію є суто юридичний чинник, який однак має політичне значення. Передбачається, що з Україною буде використано тимчасове використання Угоди про асоціацію, тобто буде прийнято рішення про тимчасове використання в тій частині, яка стосується компетенції ЄС. Технічно тимчасове застосування Угоди про асоціацію здійснюватиметься так: Рада ЄС під час прийняття рішення на другому стані підписання (після підписання усіма державами членами ЄС) додає слова: “підписання і тимчасове застосування Угоди про асоціацію”. Згода Європейського Парламенту на тимчасове застосування Угоди про асоціацію формально не потрібна, однак з політичного боку ЄС буде чекати схвалення Європарламенту. Рада ЄС повинна прийняти рішення односторонньо. У ньому повинно бути зазначено, які саме

положення Угоди про асоціацію підлягатимуть тимчасовому застосуванню, що триватиме до того часу, поки не набуде чинності сама Угода [12].

Угоду про асоціацію важко переоцінити. Ніколи раніше Європейський Союз не надавав жодній із країн, що не мала статусу кандидата на вступ, такої широкої та документально зафіксованої перспективи, як це зроблено в Угоді про асоціацію. Вона охоплює такі аспекти співробітництва [13]:

1.Зближення між Україною та ЄС на основі спільних цінностей, а також посилення участі України в програмах Європейського Союзу.

2.Транскордонне співробітництва в галузі зовнішньої політики та політики безпеки, зокрема у попередженні конфліктів у військовій сфері.

3.Наближення України до європейських стандартів у галузі права та внутрішніх справ шляхом сприяння розвитку принципів правової держави, демократії та прав людини в Україні, а також підтримки боротьби з корупцією, налагодження ефективної роботи органів юстиції та поліпшення захисту даних.

4.Посилення співробітництва в галузі економіки шляхом створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між ЄС та Україною, налагодження секторальної співпраці в більш ніж 30 сферах, зокрема у сільському господарстві, промисловості, енергозбереженні, в захисті прав споживачів.

5.Налагодження нових форматів співробітництва, надання фінансового сприяння створення платформи громадянського суспільства.

У разі підписання Україною та Європейським Союзом Угоди про асоціацію в Україні виникнуть якісно нові завдання, які до цього часу вона не виконувала. Оскільки Угода слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення соціально-економічної політики в Україні, процес її виконання вимагатиме консолідації всіх ресурсів міжнародної та зовнішньої допомоги.

Беручи до уваги знання та досвід ЄС у реформуванні країн, оскільки саме ЄС успішно наближував до своїх стандартів державні інституції країн, які приєднувалися до “європейської сім’ї”, важко буде недооцінити роль та значення допомоги ЄС у процесі перетворень.

Європейський Союз є одним із найбільших донорів в Україні з часів її незалежності. Обсяг допомоги ЄС, за різними підрахунками, від 1991 р. може сягати 4 млрд євро. Тільки національні бюджети програм співпраці між Україною та ЄС збільшилися за останні роки втричі: з 40 млн євро у 2002 р. до 138,6 млн євро 2008 р. [14].

У забезпеченні підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС відіграє громадянське суспільство. Воно вже мало можливість долучитися до процесів, що відбулися і відбуваються навколо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. За умов, коли Угода набуде чинності (принаймні частково), громадянське суспільство матиме змогу відігравати ще більшу роль.

На етапі здійснення переговорів роль громадянського суспільства України була досить обмеженою. По-перше, переговорний процес був достатньо закритим, а інформація про переговорні позиції та зміст переговорів була вкрай обмеженою. А, по-друге, громадянському суспільству бракувало і досі бракує спроможності долучитися професійно, бо Угода є значною мірою дуже технічним текстом із глибоким розкриттям різних секторів, потрібна така експертиза, що відображає розуміння проблем і потреб розвитку того чи іншого сектора в Україні [15].

На жаль, в Україні майже немає громадських об'єднань, які б одночасно знали і розуміли стандарти та вимоги ЄС у тих чи інших секторах, а також потреби і проблеми відповідних секторів в Україні.

Громадянське суспільство активно долучилося до обговорення рішення про парафування Угоди в принципі, зважаючи на політичні процеси в Україні. Рішення про парафування, що було оголошено під час саміту Україна – ЄС 12 грудня 2011 р., значною мірою стало результатом системного та аргументованого впливу, здійснюваного низкою громадських організацій та громадських лідерів, об'єднаних навколо Національної платформи Громадянського форуму Східного партнерства. Громадянське суспільство також прикладає всіх зусиль, щоб Угода про асоціацію була підписана на Вільнюському саміті ЄС у листопаді 2013 р.

Література

1. Сушко О. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ [Текст] / О. Сушко, О. Зелінська, Р. Хорольський [та ін.]. — К. : Фонд Конрада Аденацера ; Інститут Євроатлантичного співробітництва, 2012. — С. 6.

2. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування [Електронний ресурс] : аналіт. зап. — Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all-news/2012/2012_05_16_2_en.htm.

3. Сушко О. Угода про асоціацію Україна – ЄС: дороговказ реформ... — 54 с.

4. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування...

5. Фюле: Україна має зважати на політичний календар ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу : eu.prostir.ua/view/256433.html.

6. Там само.

7. Ключовий крок для відносин між ЄС та Україною // Українська правда [Текст]. — 2013. — 24 лют.

8. Спільна заява XVI саміту Україна – ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://president.gov.ua/news/26963.html>.

9. Підсумки виборів 2012: Україна отримала чергову негативну оцінку від міжнародних спостерігачів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rdc.ua/ukr/top/show.

10. Сушко О. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ... — С. 9—11.

11. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування...

12. Там само.

13. Сушко О. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ... — С. 2.

14. Там само. — С. 42.

15. Там само. — С. 47.

Ya. Malyk

**ASSOCIATION AGREEMENT UKRAINE – EU
AS A WAY OF UKRAINIAN SOCIETY REFORMING**

The process of negotiation and signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU is highlighted, its importance is revealed, the problems that hinder its final approval are shown. The role of civil society in the establishment of the Association Agreement is highlighted.

Key words: European Union, Ukraine, Association Agreement, negotiations, signing, civil society.

УДК 351.74:351.865“19–20”

М. Криштанович

**ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ (XX – поч. XXI ст.)**

Висвітлено причини і суть еволюції державного управління діяльністю органів внутрішніх справ із забезпечення національної безпеки у сучасну добу (XX – поч. XXI ст.). Акцентовано увагу на необхідності використання історичного досвіду поліцейської діяльності зарубіжних країн як передумови ефективного забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, органи внутрішніх справ, поліція, міліція, Західна Європа, США, Канада, Україна.

Історія державного управління розбудовою та функціонуванням правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки має особливу значимість на сьогодні, коли відбувається реформування органів внутрішніх справ України. Згачна увага дослідженню питань забезпечення національної безпеки була приділена у працях таких вітчизняних вчених: В. Білоуса, В. Битюка, О. Бодрука, О. Гончаренка, В. Горбуліна, М. Горелова, О. Данільяна, В. Заросили, Г. Костенка, В. Ліпкана, М. Левицької, Я. Малика, М. Мельника, Н. Нижник, М. Панова, В. Плішкіна, Г. Ситника, а також у працях зарубіжних дослідників – С. Брауна, Б. Броді, Б. Бузана, А. Возженнікова, А. Губанова, Дж. Коллінза, В. Коха, Г. Моргентгау, С. Поморські, Г. Смоляна, А. Стахова, Ф. Трегера, С. Хоффмана, О. Яницького та ін. Водночас, незважаючи на розробленість окремих аспектів національної безпеки, наявність праць, присвячених викликам і загрозам у різних сферах суспільства, проблема розуміння ролі і значення державного управління ОВС щодо забезпечення національної безпеки в період XX – поч. XXI ст. залишається на сьогодні недостатньо вивченою [1]. З огляду на актуальність зазначеної проблеми, метою статті є дослідження причин і суті еволюції державного управління діяльністю органів внутрішніх справ із забезпечення національної безпеки у сучасну добу.

На початку XX ст. для багатьох країн світу питання забезпечення національної безпеки були безпосередньо пов'язані з поглибленням процесу розвитку авторитарної ідеології у державному управлінні. Застосування санкціонованого державою насильства стало основною ознакою, що детермінувала місце і роль поліції у системі органів виконавчої влади. При цьому значення поліцейської діяльності і самої цієї організації незмінно зростало під час ускладнення політичної, економічної і криміногенної ситуацій і, насамперед, коли правлячі кола намагалися вирішити проблеми, які виникали, радикальним шляхом. І це не випадково, бо поліція в цей час була головним інструментом підтримання влади в авторитарних і тоталітарних державах, де насильницький радикалізм розглядався як оптимальний засіб усунення перешкод для реалізації офіційних внутрішньополітичних доктрин. У таких умовах вона перетворювалась у могутній, наскрізь політизований, вкрай мілітаризований централізований апарат, що володів надзвичайно широким обсягом

повноважень, орієнтованих на здійснення всебічного контролю над суспільством і широкомасштабні репресії щодо опозиції та кримінальних елементів.

Це чітко прослідковувалося у процесі становлення тоталітарних режимів в Італії, Німеччині, Іспанії, Фінляндії, Туреччині, Португалії, Японії, Китаю, державах Східної Європи – Болгарії, Польщі, Румунії, СРСР та інших країнах. У 20 – 30-і рр. XX ст. репресії були одним із основних методів, на думку керівництва цих держав, щодо забезпечення їх національної безпеки. Тоталітарна стратегічна концепція поліцейської діяльності в цій сфері зводилась до формули “виявити й нейтралізувати” [2].

Це було характерним і для радянського режиму в Україні. Ще у лютому 1919 р. у складі НКВС УСРР була організована міліція, правовий статус якої регламентувався відомчою інструкцією від березня 1919 р. Вона встановлювала однаковий порядок застосування на місцях декрету Ради Народних Комісарів “Про організацію міліції” [3]. Інструкція визначила за міліцією функцію проведення нагляду за виконанням громадянами декретів, законів, розпоряджень радянської влади. Робітничо-селянська міліція створювалася як виконавчий орган центральної влади на місцях і в організаційному відношенні будувалася на принципах подвійного підпорядкування і централізму: її органи перебували у віданні відповідних рад, що знизу доверху складали єдину систему органів державної влади і підкорялися міліцейським апаратам вищого рівня, очолюваним Народним комісаріатом внутрішніх справ.

Ця модель побудови зберігалася протягом всієї подальшої історії радянської міліції, що у різні періоди мала більший або менший ступінь централізації, але завжди залишалася складовою частиною апарату державного управління. Безпосереднє управління міліцією, що належала до складу відділів (управлінь) внутрішніх справ виконкомів міських і районних рад народних депутатів, здійснювали вищі органи внутрішніх справ. На НКВС УСРР покладалися питання охорони революційного порядку і громадської безпеки, а також нагляд за діяльністю елементів, які становлять небезпеку для суспільства. Доцільно зазначити, що міліція активно сприяла втіленню в життя політики військового комунізму – проведення продрозверстки, контролю за загальною трудовою повинністю, займалася охороною великих стратегічних об’єктів, шляхів сполучення та інших комунікацій тощо.

У 1930 р., у контексті ліквідації НКВС УСРР, міліція була включена до структури ДПУ УСРР. Нова установа об’єднала функції кількох правоохоронних органів: державної безпеки, охорони громадського порядку, виконання покарань та судових органів. Це пояснювалось необхідністю посилення національної безпеки СРСР. Наступним кроком в реалізації засад забезпечення національної безпеки була здійснена централізація органів міліції в масштабі Радянського Союзу. Цей захід отримав законодавче закріплення у прийнятому 25 травня 1931 р. РНК СРСР Положенні про робітничу-селянську міліцію. У ньому міліція характеризувалась як адміністративно-виконавчий орган радянської влади. Основними завданнями міліції було визначено спостереження “за проведенням в життя законів і розпоряджень центральних і місцевих органів влади, що регулюють революційний порядок і суспільну безпеку”. Їй було доручено вести боротьбу із злочинністю, розслідувати справи про злочини, охороняти державне і суспільне майно, а також особисту безпеку громадян та їх майно [4].

У грудні 1932 р. у складі ОДПУ СРСР було утворено Головне управління робітничо-селянської міліції. Цей захід значно розширив повноваження ОДПУ, яке

тепер запезпечувало не тільки державну безпеку, але й охороняло суспільний порядок, державну і суспільну власність. У 1934 р. ДПУ УСРР було ліквідовано, а натомість відновлено НКВС УСРР, що призвело до зміцнення повноважень цього відомства. Доцільно зазначити, що становлення адміністративно-командної системи в СРСР перетворило систему НКВС на особливу “державу в державі” з притаманними їй в умовах тоталітаризму репресивно-каральними функціями. Антиправове спрямування дій НКВС і міліції, їх репресивна діяльність у 20 – 30-ті рр. XX ст. зумовлювалися, насамперед, їх централізованою координацією та бажанням будь-якою ціною виконати загальнодержавний курс країни у боротьбі з антирадянським, класовим ворогом як “головної загрози” для національної безпеки СРСР.

Згодом для того, щоб надати репресіям легальності, у країнах із тоталітарним режимом приймалися надзвичайні закони, видавались розпорядження про використання зброї проти учасників маніфестацій, організованих опозиційними партіями. Історичний досвід свідчить, що в основу функціонування правоохоронного апарату держави неприпустимо покладати політичні чи ідеологічні засади, він має діяти лише на правових підвалинах, виступаючи гарантом забезпечення національної безпеки, захисту конституційних прав і свобод громадян.

Створена в Радянському Союзі адміністративно-командна система повною мірою відповідала поставленим завданням і у 40 – 50-ті рр. XX ст., а органи внутрішніх справ надалі займали в цій системі дуже важливе місце, відіграючи свою основну роль інструменту примусу, який, на думку сталінського керівництва, слугував реалізації цілей щодо забезпечення національної безпеки [5]. Лише у період 60 – 80-х рр. XX ст. структура МВС СРСР почала еволюціонувати і значно спрощуватись, скорочувалась штатна чисельність особового складу. Майже щорічно приймалися постанови уряду про упорядкування структури ОВС. Логічним підсумком проведення цієї лінії стала ліквідація в січні 1960 р. Міністерства внутрішніх справ СРСР з передачею його функцій міністерствам внутрішніх справ союзних республік. У союзних республіках були створені міністерства охорони громадського порядку. 17 серпня 1962 р. Радою Міністрів СРСР було затверджено Положення про радянську міліцію, яке визначало місце міліції в державному механізмі, її завдання, права й обов'язки. Міліція розглядалась як адміністративно-виконавчий орган радянської держави, покликаний забезпечувати внутрішню безпеку країни, охороняти громадський порядок, захищати права громадян від злочинних посягань, своєчасно розкривати злочини [6].

Поліцейська діяльність у своєму розвитку пройшла шлях від тоталітарних моделей, що базувалися на насильницькому захисті інтересів держави, до демократичних, де права і свободи людини є беззаперечною домінантою у діяльності правоохоронних органів. Загрозу національній безпеці й стабільності держави, яка знаходилася на шляху трансформації від тоталітарного до демократичного стану, становила саме відсутність традицій шанування прав людини й готовності цивілізовано домагатися їх дотримання. Доцільно зазначити, що падіння тоталітарних режимів у Німеччині, Італії, Японії та інших країнах спричинило який повинен колишнього і становлення нового поліцейського апарату, покликаного забезпечувати національну безпеку.

Зрозуміло, що поліцейська діяльність у сфері забезпечення національної безпеки не була пов'язана, звичайно, виключно із застосуванням сили, проте можливість застосування санкціонованих законом силових заходів залишалась найважливішою її функцією, яку можна вважати універсальною. “Образ поліції, –

зазначав американський вчений Е. Бітнер, – насамперед, пов’язувалось з її здатністю застосовувати силу. Здатність використовувати її надавало тематичну єдність всієї поліцейської діяльності. Роль поліції полягала в тому, щоб звертатися до всіх видів людських проблем, коли вони, можливо, будуть потребувати застосування сили” [7].

Для всіх поліцій (міліцій) світу особливістю їх діяльності у сфері забезпечення внутрішньої безпеки країни є те, що їх пріоритетні завдання і функції належать до сфери протиправних діянь, а також тих, що складають соціальну безпеку подій, які загрожують життю, здоров’ю, правам і свободам громадян, державним і громадським інститутам. У програмному документі реформи поліції Канади влучно зазначено: “Поліція не може більше розглядатися як командос, які закинуті в суспільство, щоб визволити його від зла. Поліція – це суспільство, суспільство – це поліція” [8]. Погляд на поліцію як на специфічний правоохоронний інститут у системі забезпечення національної безпеки втілюється в організаційній побудові поліцейських структур. При цьому враховуються державний режим і пов’язаний з ним ступінь децентралізації соціального управління, що складалася в кожній конкретній країні, форми державного устрою, географічні, історичні та інші національні особливості. Сучасна роль поліції у забезпеченні національної безпеки має двовекторне спрямування: по-перше, це забезпечення законності та профілактика злочинів, громадських заворушень; по-друге – це надання соціальних та гуманітарних послуг у надзвичайних ситуаціях. Залежно від домінування певної функції, організація поліції могла здійснюватися за чотирма моделями. Найрозповсюдженішою у світі на сьогодні є модель “служіння громадськості”, яка передбачає проактивну позицію поліції (міліції) у сфері забезпечення прав і свобод людини. Прийняття цієї моделі передбачає зміну типу діяльності міліції з реактивної (реагування на факт скоєного злочину та його наслідки) на проактивну (попередження, профілактику, випередження дій осіб із девіантною поведінкою).

На думку П. Віллера, одного з провідних зарубіжних спеціалістів у сфері державного управління національною безпекою і охороною громадського порядку, в епоху зростаючої ролі ОВС важливою їх місією мала стати саме доктрина забезпечення громадського порядку, яка передбачала це зобов’язання перед громадянином, як ключової ланки цієї концепції [9]. Починаючи із 60-х рр. XX ст., головними факторами корегування вимог для керівництва ОВС зарубіжних країн щодо забезпечення національної безпеки стали, з одного боку, нова філософія поліцейської служби, а з іншого – ускладнення правоохоронної діяльності, зумовлене значним зростанням організованої злочинності, корупції, тероризму, наркобізнесу, нелегальної імміграції та інших кримінальних явищ. Нова парадигма забезпечення суспільного правопорядку як важливої умови національної безпеки країни передбачала, що демократична правова держава повинна була гарантувати високий рівень безпеки своїм громадянам, дотримання прав і свобод людини, а отже, стабільний розвиток [10].

Ідея служіння поліції суспільству та її зростаюча роль у питаннях забезпечення безпеки суспільства, закріплена у законах про поліцію, прийнятих і оновлених на початок XXI ст. практично у всіх європейських країнах, США, Канаді, Японії та деяких інших, перетворювала поліцію в правовій державі із каральної силовій структури у повсякденну сервісну службу з широким спектром соціальних послуг і гарантом їх прав та свобод, їх безпеки від загроз злочинності і тероризму. На думку Е. Бітнера, роль поліції полягає у тому, щоб “... звертатися до усіх видів людських проблем, коли вони потребують можливого застосування сили. Це робить

однорідними такі поліцейські процедури, як затримання злочинця, ескортування мера до аеропорту, видворення п'яної особи з бару, регулювання дорожнього руху, контроль натовпу, втручання у сімейні сварки. Поліція – це механізм розподілу в суспільстві ситуативно обумовленої сили” [11].

Зрозуміло, що кожна держава світу намагалась надійно забезпечити безпеку своїх громадян та держави. Механізмів, що втілюються у практику з метою досягнення вказаної мети, є багато, проте доцільно зазначити, що майже всі вони передбачають використання ОВС для забезпечення національної безпеки. Незважаючи на розвиток громадянського суспільства, процес демократизації, переважна роль у забезпеченні національної безпеки безпосередньо в країні належить все ж таки до державних органів і, зокрема, національної поліції.

На сучасному етапі навіть консервативні підвалини поліції країн європейської частини “Старого Світу” перетерпіли певні зміни через активне в них впровадження нових Рекомендацій Ради Європи з удосконалення базових засад поліцейської діяльності. Про це свідчить, наприклад, прийняття в 2002 р. у Франції Закону “Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення” [12]. Функція поліції на сучасному етапі розвитку суспільства визначається як сприяння у забезпеченні безпеки справедливого соціального оточення, в якому права і відповідальність індивідумів, сімей та громад відповідним чином збалансовані. Метою поліції є забезпечення внутрішньої безпеки країни шляхом зниження кількості випадків громадських заворушень; зниження рівня злочинності та тяжкості злочинів; сприяння здійсненню правосуддя таким чином, щоб підтримувати довіру населення до закону. Завдання поліції з урахуванням цих положень визначаються таким чином:

- збереження/відновлення порядку і зниження частоти проявів антисоціальної поведінки;

- підвищення рівня безпеки населення;
- сприяння безпеці на дорогах і зменшення кількості нещасних випадків;
- знищення організованої та міжнародної злочинності;
- боротьба з тероризмом;
- зниження рівня злочинності шляхом вивчення та виявлення її причин;
- зниження ступеня небезпечності злочинів, що вчиняються;
- допомога жертвам та свідкам злочинів [13].

Сучасна концепція демократичної правової держави виходить із положення про державу-гарант, особливість якої полягає в тому, що вона не тільки декларує загальнолюдські цінності, права і свободи особистості, але й вживає заходів щодо їх реального втілення в життя. Поліція у цьому випадку виступає одним із найважливіших інструментів (засобів) держави у забезпеченні подібних гарантій. Унікальність діяльності поліції полягає у тому, що вона як частина державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики є найбільш містким за обсягом здійснюваних правоохоронних функцій інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян.

Світовий досвід засвідчує, що існує низка умов ефективної діяльності поліції щодо забезпечення національної безпеки [14]. До них, зокрема, належить: по-перше, наявність відповідної правової бази, яка визначає місце ОВС у системі забезпечення національної безпеки; по-друге, чітке управління з боку органів державного управління, вищої національної і регіональної адміністрації; по-третє, соціальна довіра; по-четверте, укомплектованість особовим складом, що володіє

здібностями, адекватних завданням, що вирішуються у сфері національної безпеки; по-п'яте, достатнє фінансування і оснащення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки тощо.

Перераховані вище умови є обов'язковими, рівнозначними та універсальними, тобто їх наявність необхідна в будь-якій країні, хоча, зрозуміло, усе, що пов'язано з функціонуванням поліції, має національну специфіку. Таким чином, існуючі на сьогодні організаційні структури поліцейської системи конкретної держави є результатом її тривалого історичного розвитку. Всі елементи поліцейської системи виникали, розвивались і перебудовувались відповідно до того, як держава розширювала сферу своєї діяльності щодо забезпечення національної безпеки – вони еволюціонували разом із нею. Процес пошуку оптимальної моделі поліцейської системи в системі національної безпеки триває безперервно у всіх країнах світу, незалежно від обраної форми державного устрою, правління і політичного режиму.

Для України в перехідний період після розпаду СРСР питання забезпечення національної безпеки стали особливо актуальними. Це пояснювалось наявністю таких проблем, як: необхідність створення сприятливих умов для подальшого розвитку українського суспільства та держави; існування перманентної економічної кризи; порушення прав і свобод людини і громадянина в Україні та за її межами; зростання рівня злочинності та корупції; поширення загрози тероризму, неконтрольованого розповсюдження зброї та наркотиків. Та й сам стан системи забезпечення національної безпеки України правоохоронними органами відзначався складним і незавершеним устроєм. Процес реформування органів правопорядку міг отримати свій розвиток за такими альтернативними напрямками:

1) поступове збільшення в структурі держави кількості відокремлених міліцейських організацій, які б створювали міліцейську систему при одночасному формуванні муніципальних органів охорони громадського порядку;

2) створення на базі ОВС багатопрофільної міліції, національної гвардії і муніципальної міліції;

3) збереження діючої системи органів внутрішніх справ із одночасною оптимізацією її організаційної структури. На користь цього варіанту свідчив досвід багатолітнього функціонування цього органу правопорядку у вітчизняних умовах та його позитивна роль щодо забезпечення правоохоронної безпеки країни.

Україна, обравши модель ринкової економіки, модернізуючи державність, неминуче йшла до необхідності трансформації державного управління діяльністю ОВС у сфері забезпечення національної безпеки [15]. Модернізація правоохоронної діяльності ОВС України, забезпечення такого її функціонування, яке б відповідало ідеалам і принципам правової держави, була можливою, насамперед, саме внаслідок зміни ідеологічної основи всієї правоохоронної діяльності. Реформування інших компонентів правоохоронної системи при існуючому її стані, хоча само по собі і було важливим, докорінних змін у діяльність міліції щодо забезпечення національної безпеки привнести не могло.

Література

1. Балувев Д. Г. Личностная и государственная безопасность: международно-политическое измерение [Текст] / Д. Г. Балувев. — Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского ун-та, 2004. — 231 с.

2. Білокінь С. І. Масовий терор як засіб державного управління в СРСР (1917 – 1941 рр.) [Текст] : джерелознав. дослідж. / Сергій [Іванович] Білокінь ; Київ. наук. т-во ім. П. Могили та ін. — К. : [б. в.], 1999. — 447 с.

3. Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР [Текст]. — М. : Госполитиздат, 1948. — 560 с.

4. Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности Советской милиции. 1917 – 1934 гг. [Текст]. — М. : Изд-во Высш. школы МВД СССР, 1957. — 246 с.

5. Кузьминых А. Л. Эволюция системы НКВД-МВД СССР (1934 – 1956 гг.) / А. Л. Кузьминых // Вестн. Ин-та: преступление, наказание, исправление [Текст]. — 2010. — № 10. — С. 71—78.

6. Общеправовые основы управления органами внутренних дел [Текст] : курс лекций. — М. : Академия управления МВД России, 2004. — С. 122.

7. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности [Текст] / А. В. Губанов. — М. : МАЭП, 1999. — С. 70.

8. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України [Текст] : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. — С. 87.

9. Villiers P. Philosophy, Doctrine and Leadership: Some Core Beliefs / P. Villiers // Police Leadership in the Twenty First Century. Philosophy, Doctrine and Developments [Text] / ed. by R. Adlam, P. Villiers. — London : Waterside Press, 2003. — P. 21—28.

10. Васютин В. О. О некоторых аспектах обеспечения общественного порядка за рубежом / В. О. Васютин // Экономика и право [Текст]. — 2012. — № 2. — С. 154—164.

11. Bittner E. The functions of the police in modern society: A review of background factors, current practices, and possible role models [Text] / E. Bittner. — Cambridge : Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1979. — P. 32.

12. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності / О. Федченко // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України [Текст] : матер. всеукр. наук.-практ. конф. (26 жовтня 2007 р., м. Київ). — К. : МП “Леся”, 2008. — С. 72—77.

13. Ануфрієв М. І. Органи внутрішніх справ на рубежі тисячоліть / М. І. Ануфрієв // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України [Текст]. — 2000. — № 1. — С. 3—15.

14. Січкарь В. О. Історичний аналіз засад поліцейської діяльності як передумова ефективного забезпечення прав і свобод людини / В. О. Січкарь // Збірник наукових праць Донецького юридичного інституту МВС при Донецькому національному університеті [Текст]. — 2005. — № 3. — С. 40—51.

15. Ситник Г. П. Державний суверенітет та державні інтереси в контексті забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник // Актуальні проблеми внутрішньої політики [Текст]. — 2004. — № 1. — С. 95—102.

M. Kryshchanovych

**EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INTERNAL
AFFAIRS BODIES ACTIVITY CONCERNING NATIONAL SECURITY
ENSURING (XX – BEGINNING OF THE XXI CENTURY)**

The reasons and the essence of public administration evolution of the internal affairs bodies activity of national security ensuring in the modern era (XX – beginning of the XXI century) are considered. Attention is paid to the need for using a historical experience of policing in foreign countries as a precondition for effective national security ensuring in Ukraine.

Key words: national security, public administration, the internal affairs bodies, police, Western Europe, USA, Canada, Ukraine.

УДК 340.116:342.57:35

Л. Новак-Каляєва

ГЛОБАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У ВІРТУАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ В КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено найактуальніші аспекти наукових пошуків, зокрема: проведено аналіз можливостей, створюваних інформаційно-комунікаційними технологіями, негативні наслідки, побічні ефекти та можливі конфлікти інтересів у Всесвітній мережі Інтернет. Запропоновано рекомендації щодо управління Інтернетом на основі участі всіх зацікавлених сторін і розподілу обов’язків. Окреслено управлінські підходи до регулювання інтернет-сфери на засадах дотримання та захисту прав людини.

Ключові слова: права людини, державне управління, інформаційне суспільство.

Глобальний розвиток інформаційного суспільства поставив перед науковою спільнотою низку питань, тісно пов’язаних із важливими аспектами функціонування багатьох суспільних інституцій щодо дотримання та захисту прав людини, зокрема, щодо: свободи висловлювання думок, права на інформацію й інтелектуальну власність, права на приватне життя й таємницю он-лайн листування, культурної та мовної різноманітності інтернет-контента, медіа-освіти тощо, вирішення яких перебуває в органічному зв’язку з завданнями державного управління у цій царині.

Актуальними та водночас дискусійними, попри активні наукові дослідження, залишаються проблеми міри регулювання інформаційного простору, можливості застосування існуючих правових норм у цифровому світі, поширення в Інтернеті загальної нормативної бази, адже необхідність створення особливого регламенту ставить під сумнів перший принцип Декларації Ради Європи про свободу комунікації у всесвітній мережі (2003 р.), за яким країни-члени не повинні накладати на контент жодних обмежень понад ті, які діють відносно інших засобів надання контенту. Одні дослідники готові визнати, що Інтернет обумовлює певні особливості свободи висловлювання думок, особливі загрози або обов’язки, які вимагають також особливого регулювання. Інші закликають бути толерантними і навчитися сприймати деякі форми мережної поведінки та спілкування в Інтернеті, які дотепер не допускалися в реальному світі. Дискусійним залишається питання щодо проблем юрисдикції: чи керуватися принципом “країни походження контенту” (“правилом витікаючого трафіку”) або, навпаки, законом і юрисдикцією тієї країни, де контент надається, викачується або виходить. Існує проблема правових норм, які повинне (або можна) застосовувати до контенту, що передається відразу в декілька країн і доступному там тощо. Ці проблеми здебільшого вирішуються у правовій площині.

Водночас проблемні питання, особливо щодо підвищення рівня обізнаності дослідників, підприємців, приватного сектора, некомерційних організацій, державних органів, міжнародних організацій, представників різних поколінь користувачів тощо, щодо різних аспектів інформаційних і комунікаційних технологій та їх використання перебувають у сфері компетенцій органів державного

управління. У центрі уваги – діяльність і підходи основних зацікавлених сторін, а також їх взаємодія між собою та з владними інституціями.

Органи державного управління істотно впливають на всі процеси, що відбуваються в межах проблематики. Саме держава розробляє і встановлює, а органи державного управління втілюють, певну політику щодо розвитку інформаційного простору. Права людини у цьому контексті є визначальним критерієм, оскільки найбільші загрози інформаційного суспільства стосуються проблем дотримання та захисту прав людини, її безпеки на всіх рівнях – від індивідуального до глобального.

Дослідження проблем державного управління, вивчення досвіду модернізації існуючих інституцій державного управління на демократичних засадах, зокрема, й в умовах інформаційного суспільства, пов'язане з іменами відомих зарубіжних вчених, зокрема Ж. Бешлера, Г. Вайнштейна, Д. Горовіца, Б. Гутгенбергера, Л. Даймонда, Р. Даля, Г. Ділігенського, Ф. Закарії, А. Ковлера, Дж. Кіна, А. Лейпхарта, Х. Лінца, С. Ліпсета, А. Мельвіля, М. Новіцького, Г. О'Доннелла, К. Йоффе, В. Пантіна, А. Пшеворського, Д. Растоу, А. Салміна, Дж. Сарторі, Л. Сморгунова, С. Хантінгтона, Г. Хейвуда, І. Шапіро, Ф. Шміттєра, О. Енкарнасьйона, Г. Ерме та інших.

У працях вітчизняних дослідників, зокрема В. Андрущенка, В. Бакуменка, М. Згуровського, Ю. Кальниша, В. Князева, А. Коваленка, А. Колодій, В. Лугового, О. Оболенського, П. Петровського, В. Ребкала, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Скуратівського, В. Тертички, В. Цветкова, Л. Шкляра та інших, розглядаються важливі аспекти теми, але питання щодо особливостей забезпечення прав людини в державному управлінні в умовах інформаційно-технологічних змін розроблені недостатньо, що обумовлює актуальність теми.

Метою статті є визначення глобальних тенденцій щодо вирішення проблем дотримання прав людини в процесі розвитку інформаційної інфраструктури в контексті завдань державного управління

Людство має планувати розвиток цифрових технологій таким чином, щоб інформаційна еволюція покращувала якість життя людини, а не створювала нові виклики та загрози. З цією метою Всесвітній саміт з інформаційного суспільства (далі – ВСІС) у Женеві у 2003 р. прийняв Декларацію принципів побудови інформаційного суспільства і План дій з побудови інформаційного суспільства [1, 2]. У ході другого етапу ВСІС в Тунісі 16 – 18 листопада 2005 р. були прийняті “Туніське зобов’язання” і “Туніська програма для інформаційного суспільства”, у яких зафіксовані згадані напрями і механізми міжнародної співпраці [3, 4]. Обмін інформацією та розгляд проблем, що пов’язані з проблематикою, сприяли розвитку регіональних і міжрегіональних мереж та співпраці у цій галузі.

Проблемам функціонування інформаційного суспільства були присвячені міжнародні конференції, зокрема: Латиноамериканська конференція під егідою ЮНЕСКО, що відбулася в Санто-Домінго 6 – 9 грудня 2006 р., наступна – африканська конференція, пройшла в Преторії 5 – 7 лютого 2007 р., третя – регіональна Європейська конференція, організована Комісією Франції у справах ЮНЕСКО і Радою Європи, була проведена у Страсбурзі 13 – 14 вересня 2007 р. [5]. Саме ця конференція щодо дотримання та захисту прав людини у Всесвітній мережі Інтернет охопила своєю увагою ситуацію в європейській регіональній групі, до якої належить і Україна в числі країн Західної, Центральної та Східної Європи, Північної Америки разом із Туреччиною та Ізраїлем.

Черговий Форум ВСІС відбувся у Женеві 14 – 17 травня 2012 р. під егідою Міжнародного союзу електрозв'язку (далі – МСЕ), який щорічно збирає представників урядів, міжнародних організацій, громадськості та провідних ІТ-корпорацій для обговорення та визначення кроків зі втілення рішень ВСІС. У роботі форуму взяли участь майже 1500 делегатів із усіх регіонів світу, з України зокрема [6]. Зусилля світової спільноти та науковців свідчать про загальне розуміння важливості проблематики та необхідності спільних дій.

Міжнародні інтеграційні структури, зокрема Рада Європи, виступають за Інтернет, основою якого є головні цінності та цілі організації: права людини, демократія, плюралізм та верховенство права; формування культурної ідентичності та розмаїття Європи; намагання знаходити спільні рішення на виклики, що постають перед Європейською спільнотою; зміцнення демократичної стабільності в Європі [7].

Теоретично в умовах інформаційного суспільства кожен може використовувати технічні засоби, що відкривають широкі можливості щодо забезпечення прав і свобод людини. Відповідно, безліч людей бере участь у спільному розвитку віртуального суспільства і в універсалізації прав і свобод людини у цьому просторі. Водночас необхідно усвідомлювати згубні або негативні наслідки і конфлікти інтересів, які здатні поставити під сумнів реалізацію цих нових можливостей, особливо враховуючи стрімкий розвиток сучасних технологій.

Унаслідок оптимізації можливостей, що виникають завдяки збільшенню доступу до інформації, знань, культури, і перетворення користувачів в активних учасників глобального інформаційного суспільства внаслідок більшої свободи виразу думок та можливостей проводити контент і створювати соціальні мережі, виникають також проблеми безпеки і управління Інтернетом, зокрема щодо захисту прав окремих користувачів від наслідків неналежного використання. Організацією Об'єднаних Націй з ініціативи ВСІС, зокрема Робочою групою з управління Інтернетом, в червневій Доповіді 2005 р. було запропоноване визначення управління Інтернетом як процес розробки і застосування урядами, приватним сектором і громадянським суспільством, у межах їх компетенцій, відповідних загальних принципів, норм, правил, процедур прийняття рішень і програм, які регулюють еволюцію і використання Інтернету [8].

Оскільки інфраструктура Інтернету є глобальною, необхідно, щоб і сам Інтернет регулювався глобально, навіть якщо це означає достатньо високий рівень саморегуляції [9]. Проте реальність комунікації ґрунтується на загальному просторі, де кожен може виявити власні очікування, переконання та цінності, ризикуючи при цьому вступити в конфлікт або не бути почутим. Як наслідок, люди, які будуть незадоволені тим, що їх не поважають або не чують, покинуть простір діалогу. Вже зараз існує рух, що пропагує відхід із Мережі. Зокрема, в Каліфорнії (США) – одному з основних місць зародження ІКТ – набуває поширення таке явище, як заклик до припинення користування Інтернетом. Приклад Китаю, який зводить технічні перешкоди на шляху комунікації, обміну повідомленнями й інформацією, можуть наслідувати інші країни, права людей при цьому будуть порушені. У цьому контексті недостатньо проголосити єдність і глобальність інформаційного суспільства для того, щоб уникнути небезпеки його руйнування. Згідно з заявою ВСІС у Женеві в 2003 р., Інтернет повинен залишатися світовим громадським ресурсом, що можливе лише шляхом діалогу на основі пошуку загальних принципів

поваги до фундаментальних відмінностей людей, груп, співтовариств, країн і забезпечення дотримання цих принципів, зокрема законодавчим шляхом [10].

Сучасні дискусії та дослідження базуються переважно на кількох основних принципах: перший принцип – це повага до гідності людини та її початкової автономності, тобто можливості власної реалізації, ґрунтуючись на індивідуальних принципах та здатності до особистого розвитку; другий принцип – полягає у дотриманні або прагненні дотримання солідарності; третій принцип – соціальної справедливості.

Гідність, відповідно до вчення І. Канта, означає переконання у тому, що людина є самоціль і що вона ніколи не може бути засобом для досягнення мети, будь то економіка чи безпека [11]. Саме цей принцип гідності є основою Статуту ЮНЕСКО, що відображено в його преамбулі. Від 1998 р. цей принцип був проголошений однією з фундаментальних цінностей Конфедерації європейських асоціацій користувачів комп'ютерів.

Людина стає безпорадною та безправною в ситуації, коли інформаційні системи функціонують у непрозорому режимі на основі баз даних або метаданих, далеких від індивідуального “я” та нав'язують людині товари та послуги, яких людина не замовляла, що характерно для так званого “Інтернету речей”. Сучасний підхід до гідності людини, навіть в епоху глобального консьюмеризму та панування “Інтернету речей”, твердить, що не можна зводити цінність людини, точніше її статус в мережах, роботу яких вона не може контролювати, до статусу речей, з якими людина взаємодіє, звертаючи на них увагу чи купуючи їх. Наприклад, за повідомленням російської служби Бі-бі-сі від 16.10.2012 р. Євросоюз звернувся до американської корпорації Google з вимогою змінити методи збору особистої інформації про користувачів, щоб захистити їх від вторгнення в приватне життя. Google збирала дані з поштового сервісу Gmail і відеохостингу YouTube, щоб збільшити точність відповідності реклами інтересам користувача. В ЄС визнали цю практику такою, що суперечить законодавству, адже компанія Google не надала користувачам достатньо інформації про те, як збираються їх особисті дані, як вони будуть використовуватися і як довго будуть зберігатися, хоча компанія заперечує звинувачення у незаконних діях.

Аналогічна ситуація складається контексті поширення так званого маркетингу “один на один”, побудованого на аутистичному сприйнятті людини, обмеженому попередніми альтернативами, що виявлені шляхом аналізу баз даних. Розвиток автономності людини в Інтернеті, усвідомлення дій, пов'язаних зі всесвітньою Мережею дійових осіб і цілей їх функціонування, є обов'язковою умовою для того, щоб будь-яка згода, яку людина виражає в Мережі, була дійсно інформованою і вільною, а не інтерпретованою без відома самої людини. Держава, силові органи, з одного боку, та недержавні організації, зокрема кримінальні, наприклад, терористичні, – з іншого, прагнуть одержувати інформацію про те, які сторінки та веб-сайти відвідують користувачі, і, завдяки такій інформації, можуть відслідковувати або ініціювати політичні тенденції та впливати на переконання людей.

Інтернет повинен сприяти розвитку автономності не тільки на рівні окремої людини, але й на рівні нації, оскільки всесвітня мережа дає змогу кожному співтовариству висловлюватися, збагачувати і розширювати власну культуру. Отже, на глобальному рівні потрібне визнання за кожною мовою права на простір для існування, а за кожною нацією – права на володіння засобами власних форм

самовираження. Саме так треба розуміти Конвенцію про охорону і заохочення різноманітності форм культурного самовираження від 20.10.2005 р., ратифіковану Законом України “Про ратифікацію Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження” від 20.01.2010 р. [12, 13].

Ця конвенція повинна застосовуватися і в електронному світі, оскільки культурна ідентичність будь-якої країни припускає повагу до самобутності її мови в Мережі, наявність доменних імен на всіх мовах і доступність основного програмного забезпечення різними мовами. Це питання є предметом гарячих суперечок. Кожному повинна бути забезпечена можливість доступу до контенту на рідній мові, при чому контент повинен не просто існувати на всіх мовах, але він повинен існувати зі збереженням писемності мови. Доменні імена можуть допускатися на всіх видах писемності, наприклад на латиниці з діакритичними знаками, на кирилиці, семітському або ідеографічному письмі, адже з технічної точки зору тут не повинно виникати надмірних труднощів. Водночас це могло б призвести до роздроблення веб-простору, що суперечить не тільки початковому духу Інтернету, але й суті концепції прав людини, заснованій на вільному обміні ідеями [14].

Культурні запити суспільства вимагають вільного та рівного доступу до культурної спадщини людства, зокрема до класичних творів, які є її частиною. Шедеври літератури, поезії, філософії та інших наук, а також шедеври фотографії тощо, повинні бути вільно і безкоштовно доступні в Мережі. З цієї точки зору доцільно розвивати на національному рівні такі ініціативи, як “livre libre” (“вільна книга”) або “Gallica” у Франції, “Open Library” (“відкрита бібліотека”) в США або “Google Print”. Проте не можна допускати, щоб одним культурам віддавалася перевага перед іншими, які будуть відсутні в Мережі або виявляться малопомітними. Культурна спадщина кожного народу повинна бути представлена в кіберпросторі і доступною кожному. Окрім того, необхідно забезпечити збереження вільного доступу до більшої частини спадщини кожної культури, тому що це – частина загальної спадщини, на яку ніхто, по смерті автора, не має права власності. Мається на увазі, що ті культури, які зараз не представлені в Інтернеті через брак коштів, можуть в найближчому майбутньому, за умови належної поваги до їх самобутності, знайти в ньому своє місце.

Вільний і рівний доступ означає не тільки можливість для кожного звертатися до інформації, що є в Інтернеті, без економічних або політичних бар'єрів, але й реальне збереження множинності джерел. У цьому відношенні відмінність Інтернету від інших засобів інформації полягає у тому, що в ньому кожний здатний не тільки одержувати, але також створювати й поширювати інформацію. Незважаючи на майбутні зміни, яким піддаватиметься Всесвітня Мережа, необхідно забезпечити збереження цієї надзвичайної, даної кожному можливості вільно висловлювати власну думку і обмінюватися писемними документами з іншими людьми в усьому світі.

Солідарність і соціальна справедливість – ще два тісно взаємозв'язаних принципи, серед яких солідарність спрямована на те, щоб залучати громадян-користувачів до дій – індивідуальних, колективних, підприємницьких. Питання рівності доступу, безумовно пов'язані з правами людини в інформаційному суспільстві, зводяться до свободи кожного мати самостійний доступ до всієї інформації без звернення до третьої сторони. Може бути виділено три рівні такого доступу: доступ до інформації; доступ до комунікації; доступ до знань.

Вільний і рівний доступ всіх до всієї інформації – одна з найважливіших проблем суспільства, званого інформаційним, відповідно до значення, яке воно надає інформації. Якщо на економічні та політичні рішення впливають інформаційні потоки, то кожний громадянин, щоб бути вільним і рівним, повинен мати вільний та рівний доступ до інформації. Ця свобода і ця рівність доступу визначаються матеріальними та культурними умовами.

Матеріальні умови насамперед пов'язані з інфраструктурою, її наявністю і доступністю у найвіддаленіших регіонах світу: кожен повинен мати можливість користуватися інфраструктурою за помірну плату. Зокрема, монополісти не повинні допускати невиправданого і неприпустимого підвищення платні за з'єднання, а протоколи зв'язку повинні бути відкритими і будуватися на прозорих та доступних всім стандартах. У цьому контексті програмні засоби, що дасть змогу прочитувати інформацію, тобто текстові процесори, програми для читання електронних книг тощо, повинні вважатися загальним надбанням, особливо коли вони вже втратили первинну новизну. Кожна людина повинна мати можливість бути адекватним членом інформаційного суспільства, наприклад, для початку, користуючись віртуальною бібліотекою, призначеною для тих, хто не має власних комп'ютерів, як, зокрема, безхатченки чи ідейні маргінали. Громадські рухи “За відкриті початкові коди” і “За відкриту проектну документацію” свідчать про актуальність таких ініціатив та їх суспільну востребованість, а отже заслуговують уваги.

Принципи солідарності та соціальної справедливості в мережі неоднозначно трактують виняткове авторське право, яке поширюється на функціонування низки комп'ютерних програм. Існує потреба в можливості обґрунтовувати перед відповідними органами державного управління необхідність загального доступу, який має на увазі не тільки доступ до інфраструктури, але й доступ до певного значущого контенту і можливість користуватися новими технологіями.

Прикладом дієвої позиції державних органів щодо надання рівних можливостей доступу до інформації є Програма E-rate, започаткована відповідно до Закону США “Про телекомунікації” від 1996 р. У Розділі 254 цього закону визначені “Кодифіковані положення універсального обслуговування”, засновані на принципі, який назагал означає, що кожен повинен мати доступ до сучасних телекомунікаційних послуг за розумними цінами, незалежно від їх місця розташування. Програма E-Rate передбачає знижки для більшості шкіл і бібліотек у Сполучених Штатах щодо отримання доступного зв'язку і доступу в Інтернет. Це одна з чотирьох програм підтримки, що фінансуються за рахунок “Універсального фонду оплати” компаній, які надають міждержавні та/або міжнародні телекомунікаційні послуги. Програма підтримує підключення каналу зв'язку з метою використання телекомунікаційних послуг та/або Інтернету в школах і бібліотеках. Оцінка необхідності участі в зазначеній вище програмі проводиться шляхом сертифікації сторонньою організацією, переважно державною, за призначенням відповідних органів державного управління. Фінансування реалізується у таких категоріях послуг: послуги зв'язку, послуги доступу в Інтернет, реалізація внутрішніх зв'язків. Знижки залежать від умов життя (міського/сільського) та рівня достатку обслуговуваного населення і варіюються від 20% до 90% витрат на прийнятних послуг. Реалізація Програми E-Rate зіткнулася з правовими проблемами щодо її фінансування, зокрема щодо внесків підприємницьких структур у фонд цієї Програми для забезпечення знижок. Судовий

розгляд скарг окремих компаній призвів до законодавчого визначення, що система зборів внесків на фінансування згадуваної Програми не порушувала Конституцію США [15]. Проблема залишається дискусійною, зокрема щодо можливих зловживань, а також рівня впливу на якість знань учнів та читачів, але аналізована програма – функціонує.

Користувач Всесвітньої мережі знаходить для себе в кібер-просторі зону свободи без обмежень і навіть без норм, передбачуваних соціальним, професійним і сімейним оточенням, яке вимагає від нього коректної поведінки та дотримання певних меж. Прикладом намагань щодо упорядкування в мережі можуть слугувати законодавчі ініціативи, але, незалежно від конкретних проблем, більшість правових інтенцій влади страждає відсутністю механізмів реалізації або можливостей контролю, що у підсумку переводить проблематику в розряд конфліктів із нульовою сумою: заходи обмежувального чи заборонного змісту будуть викликати сплеск “творчої активності” з метою винайдення “обхідних шляхів”. Це означає, що реалізовувати правила можливо тільки на основі погодження за мотивованої згоди всіх зацікавлених учасників процесу.

Соціальні наслідки упровадження інформаційних технологій можуть бути передбачені, а отже, актуальною є, наприклад, проблема регулювання роботи серверів діалогових або азартних ігор, зокрема щодо захисту підлітків від ігроманії. Можливим шляхом тут може бути впровадження деонтології, тобто пошук вирішення цих проблем у площині моралі та моральності, наприклад щодо журналістики он-лайн або робототехніки, що дискутується у наукових колах серед філософів, етологів та управлінців.

Дискусії почались з огляду на прийнятий у Південній Кореї кодекс, джерелом натхнення для якого послужив знаменитий роман А. Азімова “Підстава” [16]. Виписані в романі Закони робототехніки – обов’язкові правила поведінки для роботів, які повинні регулювати взаємовідносини людини та робота і постулюють, що робот не може завдавати шкоди людині чи власною бездіяльністю допустити, щоб людині була завдана шкода; робот повинен підкорятися всім наказам людини...; робот повинен турбуватися про власну безпеку. А у 1986 р. цей же автор сформулював ще й так званий Нульовий Закон: робот не може завдати шкоди людині, якщо тільки він не доведе, що у підсумку це буде корисно для всього людства. Ці закони як правила поведінки, на думку А. Азімова, збігалися з основними принципами більшості етичних систем, які існують на Землі.

У березні 2007 р. у Південній Кореї на замовлення Міністерства торгівлі, промисловості й енергії було розроблено Етичну хартію роботів (Robot Ethics Charter), покликану врегулювати відносини між людьми та роботами з метою не допустити незаконного використання роботів і встановити за ними суворий контроль [17]. У дискусії активно просувались ідеї створення відповідного кодексу поведінки для інтернет-користувачів, але відсутність механізмів впровадження та контролю стримувала ентузіазм адептів.

Забезпечення прозорості роботи пошукових служб і постачальників послуг доступу, відкрите обговорення політики відносно тих учасників, чиїх інтересів це стосується, дає змогу виділити низку характеристик процедури, якої потрібно дотримуватись при намаганнях упорядкувати користування Інтернетом: принцип підтримання постійного діалогу з тими, хто зацікавлений, з метою забезпечення певного ступеня легітимності. Наприклад, вимоги щодо правил у галузі електронної

торгівлі вимагають обговорення зі споживачами; принцип гласності: кожний повинен знати правила, а їх зміст повинен відповідати існуючим правовим нормам.

Розробники та виробники інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) розробили принципи подальшого розвитку інформаційного співтовариства на засадах узгодження з навколишнім середовищем та споживачами. Основний серед них – це принцип відповідальності: той, хто створює небезпечну ситуацію, повинен взяти на себе часткову відповідальність за можливі ризики нанесення збитків. Узгоджене дотримання цього принципу повинне спонукати виробників ІКТ сформулювати стандарти та створювати системи й продукти згідно з встановленими законом правилами. У цьому контексті постає питання про необхідність створення органів стандартизації, що оцінювали б такі технології, вели діалог з користувачами, створювали “технології, що забезпечують недоторканність приватного життя”. Поняття “нанесення шкоди” у цьому контексті не зводиться лише до фінансового або матеріального аспектів можливої шкоди, а повинне включати також моральний і психологічний аспекти шкоди, а в ширшому значенні – шкоди щодо культурних та моральних цінностей суспільства. Окрім цього, зазначений принцип припускає усвідомлення можливих небезпек і свідоме розуміння основ функціонування і використання технологій.

Інформаційні технології дають змогу громадянам створювати зацікавлене середовище для обговорення “альтернативи механізмів державного управління”. Наприклад, створюваний користувачами творчий інтернет-контент User-generated content (далі – UGC) охоплює широкий спектр медіа-контенту, що відображає розширення виробництва засобів масової інформації за допомогою нових технологій, які є доступними широкій громадськості. До цих цифрових медіа-технологій належать, наприклад, питання-відповідь баз даних, цифрове відео, блоги, підкастинг, форум, огляд-сайти, соціальні мережі, соціальні медіа, мобільний телефон, фотографії. На додаток до цих технологій – безкоштовне програмне забезпечення, а також гнучке ліцензування пов’язаних із ним угод з метою подальшого скорочення бар’єрів на шляху співпраці користувачів.

UGC має шанс перетворитися на “Internet Democracy Generated”, тобто контент створення користувачами демократії шляхом використання передової технології для отримання інформації в реальному часі та безпечного, без вірусів і шкідливих програм пошуку даних у всіх соціальних мережах та усвідомлення думки кожного, хто дає собі працю висловитись. Один із перших прикладів реалізації альтернативних моделей – це модель творчої інтерактивної платформи “Creative Commons”, що створює Ліцензії Creative Commons – уніфіковані тексти, що описують умови використання творів, до яких вони додаються. Ліцензії Creative Commons містять як короткий опис істотних умов максимально доступною мовою, так і докладний вивірений юристами текст у формі ліцензії, що відповідає законодавству про авторське право. Перша версія ліцензій була випущена американською некомерційною організацією Creative Commons 16 грудня 2002 р. з метою сприяння лінгвістичній та правовій адаптації основних ліцензій Creative Commons (зараз їх шість) до місцевого законодавства в усьому світі.

Більшість користувачів мережі Інтернет чекає від інших користувачів виконання загальноприйнятих мережових норм, оскільки їх порушення спричиняє серйозні ускладнення роботи в Мережі, як технічні, так і обумовлені людським чинником. Альтернативні спроби унормування користування Інтернетом характерні для працівників інфраструктури. Так, Відкритий форум Інтернет-сервіс-провайдерів

(далі – ВФІСП) у 2002 р. розробив “Норми користування мережею Інтернет”. Документ трактував Мережу Інтернет як глобальне децентралізоване об’єднання комп’ютерних мереж і інформаційних ресурсів, що належать безлічі різних людей та організацій. Фундаментальним положенням цих норм є твердження про те, що правила використання будь-яких ресурсів мережі Інтернет визначають власники цих ресурсів. “Норми користування мережею Інтернет” в редакції 2002 р. є одним із можливих формальних описів загальноприйнятих норм мережевої взаємодії, що вважаються в більшості мереж обов’язковими до виконання всіма користувачами. Такі або аналогічні норми застосовуються щодо всіх доступних мережевих ресурсів, коли заздалегідь невідомі правила, встановлені власниками цих ресурсів самостійно. Документ охоплює внутрішньомережеві нормативи, що склалися в міжнародному мережевому співтоваристві як прояв самозбереження мережі Інтернет. Формулювання універсальних правил роботи в Мережі на основі дублювання положень законодавства тих або інших держав було визнане недоцільним [18].

Автори документа сподівалися, що формалізація загальноприйнятих норм стане корисною як адміністраторам мереж у справі розробки правил доступу для користувачів, так і кінцевим користувачам Мережі для уникнення конфліктних ситуацій у повсякденній роботі. Структура та зміст документа вдало охоплювали основні проблемні аспекти користування Інтернетом, зокрема: обмеження на інформаційне сміття (спам); заборона несанкціонованого доступу і мережевих атак; дотримання правил, встановлених власниками ресурсів; неприпустимість фальсифікації; налаштування власних ресурсів. Поширення цього узгодженого документа не здивувало результатами – істотних змін не відбулося, але надія є. У цьому контексті – надія на органи влади, хоча органи державного управління не зобов’язані регулювати все.

Організація “співрегулювання” шляхом запрошення органами державного управління до обговорення всіх зацікавлених сторін, представлених незалежними представниками, є цілком прийнятним шляхом “демократії участі”, що може доповнювати “дорадчу” демократію конституційно правочинних законодавчих органів. При цьому позиція органів державного управління та їх представників, тобто структур, що реалізують державну політику, буде зразком легітимного використання інформаційних систем і підтримки тих додатків та продуктів, які відповідають цим принципам. Зокрема, найдоцільніша форма втручання в інформаційний простір для органів державного управління – це бути постачальником електронних громадських інформаційних послуг, які повинні дати змогу кожному громадянину одержувати інформацію з питань охорони здоров’я, безпеки, правових норм тощо, яка йому необхідна для того, щоб контролювати своє власне середовище та власну автономність; фінансово підтримувати представництво інтересів громадян, наприклад представників споживачів в органах стандартизації, громадян – в органах юстиції тощо.

Висновки

Інформаційні технології та зумовлені ними методи обробки інформації найсерйознішим чином загрожують гідності та особистому самовизначенню людини. Злиття галузей науки, таких як нанонауки, біотехнології, інформаційних технологій і когнітивістики (NBIC), обумовлюють потреби у новому механізмі вироблення й упровадження єдиних норм для користування Інтернетом, тобто створення нових правових, економічних і соціальних моделей активної участі всіх зацікавлених сторін у розвитку інформаційного простору та інформаційного

суспільства. Визнання автономності кожної особи і повага до її неповторності є вищим принципом функціонування інформаційної мережі, а право на недоторканність приватного життя, яке цей принцип припускає, повинне бути забезпеченим, оскільки воно обумовлює реалізацію всіх інших прав і основних свобод людини, зокрема свободи висловлювання думок, об'єднань, віросповідання тощо. Окреслення шляхів дотримання цього принципу є одним із важливих завдань органів державного управління.

Відмінності в доступі до інформації називають цифровою нерівністю або цифровим розривом. Поза сумнівом, причини цієї нерівності є, насамперед, економічними. Це, здебільшого, нерівність між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, але водночас і соціальна нерівність між верствами населення розвинених суспільств. Це також віковий і культурний розрив поколінь, зокрема між молодшими та старшими, між освіченими та неосвіченими, між бідними й багатими, що визначається економічними чинниками, пов'язаними з вартістю з'єднання і цінами на комп'ютери. Усунення цих відмінностей або хоча б просування у цьому напрямку – завдання органів державного управління. В умовах обмежених можливостей фінансування доцільно створювати сприятливі умови щодо залучення коштів підприємців, неурядових та благодійних структур, адже виконання таких завдань вимагає значних коштів, але й передбачає суттєві позитивні зрушення для населення в справі рівного доступу до досягнень інформаційного суспільства.

Доступ до інформації має бути не тільки рівним, але й вільним і корисним. Для цього необхідний певний об'єм контенту. Так, в Мережі повинні бути розміщені (з правом безкоштовного користування), не тільки тексти законів, але й, наприклад, дані про форми правового й цивільного статусу, за умови, що загальнодоступність адміністративної інформації дасть змогу забезпечити захист людей від неправомірного вторгнення в їх приватне життя або минуле, хоча жодні дані, які будь-коли потрапили в Мережу, вже неможливо повністю видалити. Отже, справою органів державного управління є встановлення суворих обмежень та контролю за циркуляцією офіційної інформації, зокрема судової. На практиці така інформація цілком здатна перешкодити, зокрема, відновленню людини в правах, адже в Інтернеті за допомогою пошукової системи можна знайти інформацію навіть після того, як вона була вилучена, наприклад, з досьє органів внутрішніх справ.

Питання, безпосередньо пов'язані з цензурою, здійснюваною шляхом редагування, а іноді й знищення інформації, громадською думкою сприймаються однозначно негативно, хоча нинішні методи цензури переважно не маскують інформацію, а дезорієнтують її споживачів, використовуючи обманні прийоми. Так, для відвернення уваги додається надмірна і даремна інформація, відбувається підтасовування, спотворення та фальсифікація даних. Органам державного управління необхідно вживати заходів проти поведінки, яка спричиняє фальсифікації і, внаслідок цього, – послаблення довіри користувачів до інформації. Можливо, доцільно створювати спеціальні служби з метою відслідковування та попередження тих, хто збирає неправовими методами інформацію і не дотримує правовий баланс. Не йдеться про розширення репресивної державної інфраструктури в цьому сегменті ринку, а лише про необхідність для державних органів бути інформованими та мати можливість цей баланс довіри підтримувати, запобігаючи зловживанням превентивними нерепресивними заходами у співпраці із зацікавленими учасниками процесу.

Втручання держави повинне бути допоміжним, зокрема сприяти перекладу й поширенню матеріалів, що стосуються правил користування Інтернетом; у разі потреби, при виявленні зловживань або за відсутності підтримки загальноприйнятих цінностей суб'єктами економічної діяльності через відповідне саморегулювання – державні органи повинні умотивовувати порушників прийняти державне регулювання на основі методів прозорості та відвертості.

Проблемним залишається питання про правові основи створення, вироблення та розуміння норм, методів і прийомів навчання та використання відповідних засобів у всесвітній мережі. Свідомий колективний вибір та питання управління, заснованого на розподілі обов'язків, знаннях і розумінні загроз, продовжують бути значущими для кожного окремого користувача і для всіх зацікавлених сторін, актуалізуючи дослідження у цій галузі.

Література

1. Женевська Декларація принципів. Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/law/03declar.html>.

2. Женевський План дій [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes/pd/#C2.

3. Туніська програма для інформаційного суспільства [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes/tp/.

4. Туніське зобов'язання [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes/tz/.

5. Програма ЮНЕСКО “Інформація для всіх” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/law/00_uiv.html.

6. Internet Governance – Council of Europe Strategy 2012 – 2015 // Управління Інтернетом. Стратегія Ради Європи на період 2012 – 2015 рр. від 15.03.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/pdf>.

7. Декларація о европейской политике в области новых информационных технологий // Дипломатический вестник [Текст]. — 1999. — № 6. — С. 37—39.

8. Internet Governance – Council of Europe Strategy 2012 – 2015...

9. Этика и права человека в информационном обществе [Текст] : матер. Европейской регионал. конф., организованной Комиссией Франции по делам ЮНЕСКО и Советом Европы (13 – 14 сентября 2007 г., г. Страсбург). — Страсбург : [б. и.], 2007. — 64 с.

10. Женевська Декларація принципів. Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті...

11. Кант І. Критика практичного розуму [Текст] / І. Кант. — К. : Юніверс, 2004. — 240 с.

12. Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження від 20.10.2005 р. [Електронний ресурс] : ратифіковано Законом України № 1811-VI (1811-17) від 20.01.2010 р. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/952_008.

13. Про ратифікацію Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження : Закон України № 1811-VI від 20.01.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 9. — Ст. 91.

14. Чемеркін С. Г. Мова інтернет-комунікації / С. Г. Чемеркін // Українська мова [Текст] : енциклопедія. — 3-тє вид. — К. : Українська енциклопедія, 2007. — С. 365, 366.

15. Austan Goolsbee and Jonathan Guryan. The Impact of Internet Subsidies in Public Schools // Review of Economics and Statistics [Text]. — 2006. — May. — Vol. 88. — № 2. — P. 336—347.

16. Гудима Д. Деякі новели в інтерпретації поняття “суб’єкт права”: абсурдні чи перспективні? / Д. Гудима // Право України [Електронний ресурс]. — 2010. — № 2. — Режим доступу : <http://www.info-prensa.com/article-209.html>.

17. South Korean Robot Ethics Charter 2012 [Electronic resousre]. — Access mode : <http://akikok012um1.wordpress.com/south-korean-robot-ethics-charter-2012>.

18. Открытый форум Интернет-сервис-провайдеров (ОФИСП). Официальный сайт ОФИСП – история, текущие документы, участники и т. д. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ofisp.org>.

L. Novak-Kalyayeva

GLOBAL TENDENCIES OF SOLVING THE PROBLEMS OF HUMAN RIGHTS ENSURING IN CYBERSPACE IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION TASKS

The topical aspects of scientific research are studied, in particular the analysis of the opportunities, created by information and communication technologies, negative effects, side effects and potential conflicts of interest in the World Wide Web is carried out. Recommendations for the management of Internet on the basis of participation of all interested parties and the sharing of responsibilities are offered. Management approaches to the Internet sector regulating on the basis of observance and protection of human rights are highlighted.

Key words: human rights, public administration, information society.

УДК 323.1(477)

В. Пасічник

ЗМІСТ ТА ДУХОВНИЙ ВИМІР НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕЇ

Розглянуто підходи щодо трактування національної ідеї. Запропоновано методологічний підхід дослідження національної ідеї на основі аналізу її складових понять: “нація” та “ідея”. Проаналізовано і визначено зміст поняття “національна ідея”. З’ясовано духовний вимір української національної ідеї.

Ключові слова: національна ідея, нація, ідея, українська національна ідея.

Національна ідея – складне і багатогранне поняття. Особливо це стосується української національної ідеї. Як справедливо зазначає О. Забужко, рідко який видатний український мислитель не торкався проблеми національної ідеї, проте вона й досі не набула чіткої понятійної форми як певної теоретико-методологічної системи [1]. На сьогодні існують різні підходи щодо трактування змісту національної ідеї. Перед політичною та науковою елітою країни стоїть завдання виробити синтетичний підхід щодо дослідження національної ідеї, щоб сформувати життєздатний цивілізаційний проект України, основою чого була б українська національна ідея.

Серед сучасних дослідників національної ідеї можна виділити А. Колодій, О. Забужко, Ю. Римаренка, О. Гриніва, А. Фартушного, Б. Кухту, В. Ліпкана, М. Лісового, Г. Касянова, В. Мартинюка, Р. Кіся, М. Степико та інших. Узагальнюючи українські публікації, О. Гринів виокремив кілька підходів до трактування української національної ідеї [2]. Найбільш упереджений з політично-кон’юнктурних міркувань загалом заперечує українську національну ідею. Прихильники цього підходу стверджують, що процеси державотворення мають здійснюватися на основі мультинаціональної ідеї. Національна ідея відповідала потребам минулої історичної епохи, а в епоху глобалізації, міжнародної інтеграції та постіндустріального суспільства вона втратила актуальність. Цей підхід не враховує потреби формування української нації, відкидає українську національну ідею як основу консолідації суспільства.

Прихильники іншого підходу вважають, що національну ідею неможливо осмислити за допомогою науково-теоретичних понять. Тут національну ідею розглядають як щось всеосяжне та всеохопне, радше із сфери трансцендентного, ніж природного та соціального, а тому розум неспроможний адекватно висловити її суть та зміст. Цей підхід не дає визначити зміст української національної ідеї, а тому вона не може бути застосована в державотворенні та модернізації українського суспільства.

Наступний підхід доволіно трактує національну ідею, ототожнює її з національним ідеалом або національною ідеологією чи доктриною, тому національна ідея постає поряд із суперечливими, а інколи взаємозаперечними поняттями, які, вважає В. Лісовий, “у різний спосіб (залежно від розуміння того, хто їх застосовує) можуть об’єднати в собі цілий набір понять” [3].

Значні можливості для теоретичного аналізу національної ідеї дає синтетичний підхід, який запропонувала О. Забужко: “Синтетичний погляд на свою

національну (етнічну) спільноту як на єдиний, розгорнутий в соціальному часі й (соціалізованому) просторі континуум і водночас як на суб'єкта всезагального історичного процесу ми називаємо, в дусі традиційної філософсько-класичної термінології, національною ідеєю" [4]. Проте серед прихильників цього підходу немає повної єдності в трактуванні національної ідеї. А. Фартушний зазначає, що їх визначення хоча й різні, водночас узгоджені в принципових питаннях [5].

Отже, на сьогодні відсутня загальноприйнята методологічна модель, яка б узагальнювала та інтегрувала теоретичні напрацювання українських учених стосовно національної ідеї. Це позбавляє Україну теоретико-методологічних основ державотворення та національної безпеки. Ідеологічна невизначеність, відсутність ціннісних орієнтацій в суспільстві та усвідомленої мети і завдань суспільного розвитку, автономізація й конфлікт інтересів еліти та народу, домінування партикулярних інтересів над загальнонаціональними, внутрішні та зовнішні виклики для національної безпеки – все це вимагає чіткого визначення теоретико-методологічних засад ідеології державотворення та національної безпеки, основою якої стала б об'єднувальна національна ідея.

Щоб з'ясувати зміст національної ідеї, подолати спекуляції на цю тематику, де кожен політик чи дослідник на власний розсуд може її довільно трактувати, відповідно до своїх особистих чи корпоративних інтересів та суб'єктивних уподобань, необхідно насамперед проаналізувати складники цього поняття – "нація" та "ідея", і лише на цій основі можна сформувати належне розуміння поняття "національна ідея". Неоднозначне трактування національної ідеї частково детерміноване саме різною інтерпретацією складників цього поняття – нації та ідеї.

Отож, мета статті полягає у визначенні змісту національної ідеї шляхом аналізу складових цього поняття – "нації" та "ідеї", з'ясувавши передусім її духовний вимір.

Поняття "національна ідея" пов'язане з формуванням нації та етносу і, відповідно, з поняттям "нація", яке упродовж історичного розвитку наповнювалось різним змістом. Термін "нація" походить від латинського слова "natio", що означає рід, плем'я [6]. Слово "natio" утворене від кореня латинського дієслова "nassi" – народитися [7]. У стародавньому Римі цей термін вживали спочатку на означення "варварського" населення, яке, на відміну від римського народу жило родоплемінним ладом і займало значно нижчий соціальний статус (чужинці), однак, із поширенням римського громадянства поняття "нація", почало ототожнюватись із місцем народження і проживання та означало спільноту людей, об'єднану місцем походження чи споріднених кровно [8].

У період Середньовіччя слово "нація" використовували в європейських університетах для виокремлення студентських спільнот за географічним і мовним принципом як групи взаємодопомоги і спільності інтересів, а також для виокремлення представників інтелектуальної, теологічної, церковної й політичної еліти певних територій, які брали участь у католицьких соборах [9]. В останньому значенні нацією називали передусім представників територіальної аристократії, яких об'єднувала спільність групових інтересів та високий соціальний статус.

Етатизація поняття "нація" відбувається у контексті консолідації політичної еліти за територіальною, мовною і культурною ознакою. Поступово цей термін використовують для означення населення країни у значенні "підданство", "громадянство", "державна" [10]. Буржуазні й буржуазно-демократичні революції призвели до ліквідації феодалізму, станового поділу суспільства й абсолютних

монархій та до формування національних держав. Слово “нація” тепер починають уживати в значенні колективного суб’єкта влади, що володіє повнотою державного суверенітету й охоплює все населення країни. Розуміння нації як політико-територіальної спільноти було характерне для США, Франції та Англії.

У Німеччині в час пізнього Середньовіччя не склалась єдина централізована держава, хоча в німців зберігалось почуття спільності, успадковане з часів “Священної Римської Імперії Німецької Нації”. Тому німці, тлумачачи слово “нація”, наголошували не на політичних складниках, а на таких характеристиках, як культура, мова, традиції, що було передумовою та обґрунтуванням об’єднання німецьких земель у єдину державу [11]. Трактуючи нації як етнокультурної спільноти запозичили від німців слов’янські народи. У XVIII – першій половині XIX ст. у слов’ян (за винятком Росії) не було своєї державності, їхня політична та економічна еліта була слабкою або взагалі денаціоналізувалась, у деяких народів була відсутня територіальна єдність (українців, поляків). Тому в слов’янських народів поняття “нація” часто ототожнювали з поняттям етнос як культурно-психологічною та природно-біологічною спільнотою (родиною, сім’єю), воно слугувало обґрунтуванням для утворення власних національних держав.

Отже, в поняття “нація” різні народи вкладають відмінний зміст залежно від типу націогенези цих народів. Для пояснення цього феномену виникли політична, психологічна, культурологічна, історико-економічна, етнічна теорії нації, за якими основою націогенези відповідно є політичний, психологічний, культурологічний, історико-економічний чи етнічний фактори [12].

Аналіз поняття “національна ідея” також вимагає з’ясування змісту поняття “ідея”. У теорії пізнання ідея (з грецької *idea* – буквально: “те, що видно”, образ) є філософським терміном, що означає “зміст”, “значення”, “сутність” [13]. Отже, ідея є найвищою формою пізнання, яка охоплює сутність предмета, явища, події чи процесу, що дає змогу інтегрувати різні, часто зовнішньо суперечливі факти в струнку теоретичну систему. Тобто ідея є осмисленою формою сприйняття явищ об’єктивного світу, яка на основі теоретичного принципу узагальнює знання про різні факти й складники окремого явища, пояснює його сутність і відображає стійкі й необхідні зв’язки між цими фактами й складниками [14]. У практичній площині ідея означає певний ідеальний образ-задум, який суб’єкт має намір реалізувати за допомогою практичних дій.

Залежно від розуміння поняття “ідея”, Б. Кухта виокремлює два підходи до вивчення національної ідеї, яку розглядає як “певну самостійно існуючу форму, творчий початок всілякої діяльності” і як “відображення, правильне або неправильне, об’єктивного світу, форма розвитку дійсності” [15]. Діалектичний матеріалізм, на якому ґрунтувалась радянська наука, відкидав перше твердження про ідею, оскільки історію людського духу він розглядав спрощено, як переможну боротьба матеріалізму з ідеалізмом. Подальший розвиток науки виявив односторонність матеріалізму. Як зазначає О. Яковлев, “в основі світу лежить не матерія, а інформація. Елементарна частина, атом, молекула, нація, суспільство, людина, країна, світ, Всесвіт – це передусім інформаційні системи. Матерія лише наповнює їх, служить для розвитку, саморозвитку, самовдосконалення, переходу інформації з одного виду в інший і т.п.” [16]. Тобто розвиток науки реабілітує підхід, який розглядає ідею як самостійну форму об’єктивної дійсності, а не лише як форму її відображення.

У такому сенсі твердження В. Соловйова, що “ідея нації не є те, що вона думає про себе, але те, що Бог думає про неї у вічності”, дає підстави розглядати національну ідею як інформацію (Слово) Бога про націю [17]. Ця ідея постає як єдина, неподільна і цілісна думка (Слово – інформація) Творця, яка спрямовує предмет (націю) у розвиток із внутрішнього (своїєї сутності, інформації) у зовнішнє (матеріальний світ) згідно з певною необхідністю й заданістю відповідно до цієї інформації, надаючи нації “певної внутрішньої єдності, життя й душі” [18]. Такий підхід, на нашу думку, формує найбільш цілісний, синтетичний погляд на національну спільноту як неперервне утворення і нерозчленовану єдність “і живих, і мертвих, і ненароджених” (за Т. Шевченком), тобто як духовну цілісність з власною “ідейною” програмою в історії, що розгортається в певному “соціалізованому” просторі [19]. Це багато в чому надає національній ідеї сакрального значення, що передбачає її існування ніби поза історичним часом і відносить до вічності, що зумовлено безпосереднім зв’язком цієї ідеї з трансцендентним (хоча і не обмежується ним).

Однак нація (як і людина) здатна, незалежно від Творця, творити інформацію, яка може розвивати її сутність (Слово – інформацію Бога) або спотворювати. За умов зведення національної ідеї лише до культурно-психологічного чи соціально-політичного феномену, при ігноруванні глибинного духовного змісту, не лише звужується зміст поняття “національна ідея”, а й спотворюється її суть.

Національна ідея не обмежується суто науковими знаннями, які розглядають буття людини здебільшого в природному та суспільному вимірах, а містить також філософські, релігійні знання, елементи міфології. Цей аспект національної ідеї відображено у визначенні В. Маринюка: “Національна ідея (як і платонівський ейдос) виступає креативно-енергійною основою, своєрідним суперпроектом, духовною матрицею розвитку певної нації, сконцентрованою в надматеріальному, метаісторичному рівні. Виступаючи системою духовних координат, вона задає історичні й надісторичні орієнтації її регіональної та загальноцивілізаційної місії” [20]. А. Р. Кісь розглядає реалізацію національної ідеї як процес, що спрямовує народ до Богобуття [21].

На підставі методу ідеалізації, Богобуття може бути визначене як вихідний і кінцевий ідеальний (досконалий) стан буття, у якому панують добро, любов і абсолютна гармонія, де оптимально збалансовані й узгоджені характер, різні аспекти, співвідношення і взаємовідносини суб’єктів життя. Богобуття є вищим рівнем буття, ознакою якого є повнота й радість існування, максимально повно розкритий потенціал життя. Поняття “Богобуття” ґрунтується на християнському розумінні Бога, оскільки саме християнство стало національною релігією українського народу. У цьому дослідженні поняття “Богобуття” використовується для розширення змісту поняття “національна ідея”, яке містить раціональні та ірраціональні уявлення про світ. Сьогодні наука переглядає ставлення до таких ірраціональних форм суспільної свідомості, як релігія та національна міфологія. В. Денисенко ірраціональним називає знання, “що ще не увійшло у сферу рефлексії або залишається теоретично неусвідомленою стороною пізнання, ... як фактор, що постійно актуалізується в системі знання; яке розвивається, але не тільки як знання та протознання, а й як таке, що є іншим щодо його осягнення, сформованості” [22]. Тому наука має вивчати також ірраціональні аспекти національної ідеї, якщо вони впливають на суть предмета її досліджень.

Ігнорування ірраціональних аспектів національної ідеї, зведення її змісту суто до природного, соціального чи політичного вимірів можуть завдати теоретичної і особливо практичної шкоди українському народові, оскільки “апеляція лише до істини (знань про матеріальний світ. – В. П.) в намаганні мобілізувати маси може парадоксально обернутись їх моральним роззброєнням і віддаленням від бажаної мети” [23]. І це зрозуміло, оскільки національний ідеал українського народу має багато в чому релігійний спрямування. Провідним напрямом української філософії став не раціоналізм, а “філософія серця”. Ігнорування метаісторичного спрямування національної ідеї практично унеможливує викриття та спростування спекулятивних месіанських теорій про особливу рятівну місію Росії стосовно інших народів, зокрема України [24].

Починаючи від часів Київської Русі, в українській політичній думці виникають релігійно-міфологічні уявлення про український народ як християнську спільноту. У процесі свого розвитку, у Новий час, їх дещо змінюють раціональні концептуально-аналітичні моделі. На сьогодні унаслідок кризи сцієнтизму відбувається звернення до релігійно-міфологічних форм свідомості та їх раціоналізація за допомогою науки. Звідси впливає потреба в синтетичному підході дослідження національної ідеї з урахуванням її ірраціональних аспектів. Оптимальним, справді науковим підходом має бути не відкидання міфу та релігії (оскільки це засадничі компоненти українського світогляду, які існують об’єктивно), не містифікація національної ідеї, а раціоналізація міфу та релігійних знань, і на цій основі залучення їх до національної ідеї.

Досліджуючи проблеми взаємодії раціонального та ірраціонального у світовій політичній думці, В. Денисенко робить висновок: “Це швидше лінія їх взаємодії та – це не одноактна парабола неухильного прогресування одного та заперечення іншого, а лінія синусоїди (в якій накладаються одна на іншу параболи), що відображає домінації раціонального та ірраціонального в бутті людини, їх змінність та складну взаємодетермінованість” [25]. А тому широкий спектр політичних теорій раціонального та ірраціонального спрямування представляють собою “єдиний відображувальний ряд природно-соціальної дійсності, що репрезентований з різних вихідних позицій” [26].

Інтерес політичної науки до національного міфу та релігійних уявлень як складника національної ідеї зумовлений тим, що незважаючи на своє ірраціональне спрямування, міф реально впливає на всю життєдіяльність національного організму. Міф передує раціональним знанням, задає певну культурно-психологічну матрицю. Наприклад, релігійно-національний міф – легенда з “Повісті временних літ” про благословення апостолом Андрієм київських гір (тобто української землі) – задає ідеалізований образ українського “національного Я (Ми)” як християнського народу, обраного Богом (провидінням) для здійснення особливого духовного покликання в світі. А далі, через традиції, обряди, ритуали, культу, звичаї, ідеї, предмети матеріальної культури, перекази про славні (і трагічні) історичні події та розповіді про героїчні постаті народу, “святі” національні місця й національні цінності створювалась певна духовна (культурно-психологічна) матриця, яка задавала режим і ритм національної життєдіяльності та зразки поведінки, які наслідували наступні покоління, хоч кожне покоління може по-своєму відтворювати національний міф, залежно від історичних обставин. Ця національна міфологема “постійно відтворюється в життєдіяльності того чи іншого народу або конструюється заново з виокремленням його існування з чужих суспільно-політичних практик” [27].

М. Степико дає таку характеристику етнонаціональній міфологемі: “Будучи ідеальним утворенням, міфологема має матеріальну силу, бо реально впливає на життя людей, визначає їхні цінності та вчинки. Виступаючи для етносу вічним феноменом, національна міфологема є не лише бажаним, але й дійсним, тим, що супроводить людину все її життя, входить у світ етнічного підсвідомого. Звідси впливає її можливість розуміти пов’язання з константами національної культури або архетипами, які можна розуміти як певну світоглядну основу, на якій базується культуротворчість представників етносу” [28]. Український національно-релігійний міф про Україну-Русь як християнську духовну спільність людей розвинуто в українській ідейно-літературній та суспільно-політичній думці. Найповніше цей міф розкрито у творчості митрополита Іларіона (у княжі часи) та Т. Шевченка (у нові часи).

Отже, трактування національної ідеї як “самостійної форми і творчого початку” має право на існування. Але сприймає і реалізує Слово (інформацію) обмежена у своєму розвитку й історичними умовами людська спільнота і окрема людина як член цієї спільноти. Тому традиційний для української науки підхід, який передбачає розгляд національної ідеї як форми відображення дійсності, також є прийнятним. Ці два підходи можна гармонійно поєднати, щоб подолати різнотлумачення поняття “національна ідея” і сформувати цілісне уявлення про неї.

Висновки

Національна ідея є осмисленою формою сприйняття глибинної сутності та буття свого народу, яка узагальнює знання про різні факти, сфери й складники життя етнополітичної спільноти, пояснює її сутність і відображає стійкі й необхідні зв’язки між цими фактами, сферами й складниками буття нації. У практичній площині національна ідея – це певний ідеальний образ-задум (проект), який нація має намір реалізувати щодо себе за допомогою практичних дій. Зміст національної ідеї можна з’ясувати за допомогою дослідження його складових понять “нація” та “ідея”. У поняття “нація” різні народи вкладають відмінний зміст, залежно від типу націогенези цих народів, на формування якої різним чином впливають етнічний, політичний, психологічний, культурологічний чи історико-економічний фактори. Національну ідею можна також розглядати як єдину, неподільну і цілісну думку (Слово – інформація) Творця про окремих народ, яка спрямовує націю у розвиток із внутрішнього (своїєї сутності, інформації) у зовнішнє (матеріальний світ) згідно з певною необхідністю й заданістю відповідно до цієї інформації. Національна ідея не обмежується суто науковими знаннями, які розглядають буття людини переважно в природному та суспільному вимірах, а містить також філософські, релігійні знання, елементи міфології. А реалізацію національної ідеї можна розглядати як процес, що спрямовує народ до Богобуття.

Література

1. Забужко О. Філософія української ідеї та європейський контекст [Текст] / О. Забужко. — К. : Наук. думка, 1992. — С. 11.
2. Гринів О. Українська національна ідея як засіб національного самоусвідомлення / О. Гринів // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку [Текст]. — Львів : Інститут народознавства НАН України, 1999. — Вип. 1. — С. 6.

3. Лісовий В. Перший в Україні системний виклад теорії нації і націоналізму / В. Лісовий // Вступне слово до книги: Касьянов Г. В. Теорія нації та націоналізму [Текст]. — К. : Либідь, 1999. — С. 5.
4. Забужко О. Філософія української ідеї та європейський контекст... — С. 8.
5. Фартушний А. Національна ідея як динамічна система духовних вартостей / А. Фартушний // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку [Текст]. — Львів: Інститут народознавства НАН України, 1999. — Вип. 1. — С. 13.
6. Касьянов Г. В. Теорія нації та націоналізму [Текст] / Г. В. Касьянов. — К. : Либідь, 1999. — С. 31.
7. Основи етнодержавознавства [Текст] / за ред. Ю. І. Римаренка. — К. : Либідь, 1997. — С. 130.
8. Касьянов Г. В. Теорія нації та націоналізму... — С. 31.
9. Там само. — С. 32, 33.
10. Там само. — С. 35.
11. Там само. — С. 36.
12. Основи етнодержавознавства... — С. 131—141.
13. Философский словарь [Текст] / под. ред. И. Т. Флорова. — М. : Изд-во полит. литературы, 1991. — С. 153.
14. Там же. — С. 153.
15. Кухта Б. Л. З історії української політичної думки [Текст] / Б. Л. Кухта. — К. : Генеза, 1994. — С. 348.
16. Яковлев А. Предисловие. Обвал. Послесловие [Текст] / А. Яковлев. — М. : Новости, 1992. — С. 54.
17. Соловьев В. Русская идея [Текст] / В. Соловьев ; сост. М. А. Маслин. — М. : Республика, 1992. — С. 187.
18. Юркевич П. Вибране [Текст] / П. Юркевич. — К. : Абрис, 1993. — С. 6.
19. Політологія [Текст] / за ред. О. Семківа. — Львів : Світ, 1994. — С. 243.
20. Маринюк В. Національна ідея як онтологічний та гносеологічний феномен / В'ю Маринюк // Українська національна ідея: реалії та перспектива розвитку [Текст]. — Львів : Інститут народознавства НАН України, 1999. — Вип. 1. — С. 61.
21. Кісь Р. Аспекти національної ідеї [Текст] / Р. Кісь. — К. : Українська видавнича спілка, 1997. — С. 25.
22. Денисенко В. Проблеми раціоналізму та ірраціоналізму в політичних теоріях Нового часу європейської історії [Текст] / В. Денисенко. — Львів : [б. в.], 1997. — С. 74.
23. Леся Українка і національна ідея [Текст]. — К. : Вид-во ім. О. Теліги, 1997. — С. 17.
24. Маринюк В. Національна ідея як онтологічний та гносеологічний феномен... — С. 61.
25. Денисенко В. Проблеми раціоналізму та ірраціоналізму в політичних теоріях Нового часу європейської історії... — С. 23.
26. Там само. — С. 23.
27. Степико М. Т. Буття етносу: витоки, сучасність, перспективи (філософсько-методологічний аналіз) [Текст] / М. Т. Степико. — К. : Знання, 1998. — С. 45.
28. Там само. — С. 46, 47.

V. Pasichnyk

THE ESSENCE AND SPIRITUAL DIMENSION OF NATIONAL IDEA

The approaches to interpretation of national idea are considered. Methodological approach to research of national idea is suggested on the basis of its component concepts analysis: “nation” and “idea”. The essence of concept of “national idea” is analyzed. The spiritual dimension of the Ukrainian national idea is clarified.

Key words: national idea, nation, idea, Ukrainian national idea.

УДК 351.851:37(477)

В. Філіппова

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Досліджено етапи реформування державної політики в галузі освіти в Україні в умовах набуття незалежності, а також зміни і шляхи розвитку вищої педагогічної освіти України сьогодення.

Ключові слова: реформи, державна політика, вища педагогічна освіта.

Бурхливий період реформ, пов'язаних із корінними змінами в Україні після розпаду СРСР і переходом у третє тисячоліття, зачепив усі сфери життя держави, не залишив осторонь і сферу освіти. Відомо, що успішне становлення нового суспільства настійно вимагає створення нової, відповідної йому системи освіти. До розвитку такої системи залучаються всі сили нації, для того, щоб цей розвиток став дійсно загальнонаціональним завданням. Іншими словами, з набуттям незалежності виникла необхідність оновлення змісту державної політики у галузі освіти.

В Україні опубліковано чимало наукових праць про державну політику та її аналіз. Серед дослідників проблем державної політики потрібно назвати В. Гальперину, В. Ребкала, В. Тертичку та інших.

Дослідженням теоретико-методологічних засад державної політики в галузі освіти присвятили свої праці В. Андрющенко, В. Дарманський, Д. Дзвінчук, В. Кремень, І. Лопушинський, В. Огнів'юк й інші вітчизняні науковці.

Зазначені проблеми активно досліджують відомі в цій галузі зарубіжні фахівці А. Адамський, П. Браун, В. Полонський, О. Смолін, Ж. Халлак та багато інших.

Водночас, сучасний стан наукової розробленості цієї проблеми в історично-хронологічному контексті України є недостатнім. Відтак, метою статті є аналіз державної політики в галузі освіти в умовах зміни суспільно-політичного ладу і структури вищої педагогічної школи.

Перехід України до демократичного суспільства, правової держави та ринкової економіки потребував докорінного реформування системи освіти. Це виявлялося передусім у: невідповідності освіти запитам особистості, суспільним потребам та світовим досягненням людства; зміцненні соціального престижу освіченості та інтелектуальної діяльності; спотворенні цілей та функцій освіти; бюрократизації всіх ланок освітньої системи. З огляду на це, було поставлено стратегічні завдання щодо відродження й розбудови системи освіти як найважливішої ланки виховання свідомих громадян, формування освіченої, творчої особистості, виведення освіти в Україні на рівень розвинених країн світу.

Державною було визнано освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного життя.

Основними демократичними принципами української освіти було проголошено: доступність освіти для кожного громадянина; рівність умов для цілковитої реалізації здібностей кожної людини; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських цінностей; науковий, світський напрям освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування тощо.

Державна політика в галузі освіти ставить за мету розвиток системи освіти в інтересах формування гармонійно розвинутої, соціально активної, творчої особистості, а також як одного з чинників економічного й соціального прогресу суспільства. Відомо, що на формування державної політики в галузі освіти впливають зовнішні чинники, що дає змогу враховувати стан, тенденції та перспективи розвитку освіти, потреби суспільства та держави в освіті, розробляти реалістичну освітню політику, побудовану на вітчизняному досвіді освітньо-педагогічної діяльності з урахуванням досягнень міжнародного співробітництва в освітній сфері [1].

Відповідно до пункту 6 частини першої ст. 92 Конституції України, “засади регулювання виховання та освіти визначаються виключно законами України” [2], які приймає єдиний орган законодавчої влади в Україні – Верховна Рада України. Закон України “Про освіту” передбачає, що “державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування” [3].

Зі становленням і розвитком незалежної Української держави завдання розробки власної державної освітньої політики стало одним із пріоритетних. Як напрямок реалізації цього питання, на сьогодні окреслено її засади і основні механізми, визначено суб’єкти, які формують і здійснюють державну політику в галузі освіти тощо.

Ураховуючи соціально-політичні та економічні чинники впливу на формування освітньої політики того часу, на законодавчому рівні було закріплено гарантії держави педагогічним, науково-педагогічним працівникам та іншим категоріям працівників навчальних закладів, зокрема забезпечення належних умов праці, побуту, відпочинку, медичного обслуговування, заохочення, гідної заробітної плати (ст. 57 Закону України “Про освіту”); повноваження центрального органу державної виконавчої влади в галузі освіти – Міністерства освіти і науки та міністерств і відомств України, яким підпорядковані навчальні заклади, а також повноваження місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти (ст. 12, 14 Закону України “Про освіту”); міжнародне співробітництво у державній системі освіти (ст. 64 Закону України “Про освіту”).

Розробку державної політики в галузі освіти України можна розглядати за певними етапами:

1. Травень 1991 р. – березень 1996 р. – ухвалення Закону Української РСР “Про освіту” та затвердження державної національної програми “Освіта” (Україна ХХІ ст.).

2. Березень 1996 р. – грудень 1998 р. – удосконалення базового законодавства про освіту, ухвалення Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про освіту”, який за своєю суттю, змістом і напрямками став фактично новою редакцією Закону “Про освіту”.

3. Грудень 1998 р. – січень 2002 р. – прийняття законів прямої дії, що визначають стратегію розвитку національної освіти, закріплюють її нормативи, вимоги, стандарти, законодавчо регулюють відносини всіх структурних підрозділів освіти.

4. Січень 2002 р. – жовтень 2002 р. – утілення в життя окремих положень законів прямої дії шляхом формування нормативно-правової бази галузі освіти;

розробка стратегічного документа щодо розвитку освіти, підготовка до затвердження цільових державних програм.

5. Жовтень 2002 р. – липень 2010 р. – затвердження стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти, формування відповідної нормативно-правової бази, спрямованої на її реалізацію.

6. Липень 2010 р. – жовтень 2011 р. – забезпечення поліпшення функціонування та інноваційного розвитку освіти, підвищення її якості та доступності, коригування завдань та заходів відповідно до сучасних потреб (запровадження 11-річного терміну навчання в загальноосвітніх навчальних закладах та обов'язкової дошкільної освіти дітей 5-річного віку), інтеграції до європейського освітнього простору.

7. Жовтень 2011 р. – до цього часу – ухвалення Національної стратегії розвитку освіти України на 2012 – 2021 рр., визначення основних напрямів подальшого розвитку системи освіти [4].

Наразі, виникає певний інтерес розгляду історичних аспектів формування державної політики в галузі освіти.

Як відомо, основними напрямками державної політики, наприклад у вищій технічній освіті в 30-і рр. XX ст. були: вдосконалення навчальних планів і програм; введення в навчальний процес безперервної виробничої практики; вдосконалення методів викладання; вдосконалення комплектування навчальних закладів; вдосконалення підготовки наукових кадрів; поліпшення роботи навчальних закладів; вдосконалення управління, підвищення ефективності використання ресурсів тощо. Завдання, які вирішувались в рамках цих напрямів, були поставлені постановою Центрального виконавчого комітету (ЦВК) Союзу РСР “Про навчальні програми і режим у вищій школі і технікумах” від 19 вересня 1932 р. [5]. Передбачалося, зокрема: переглянути навчальні плани і програми для того, щоб на всі загальнонаукові (математика, фізика, хімія, біологія), загальнотехнічні і спеціальні предмети було відведено не менше 80 – 85% і по технікумах не менше 70% навчального часу без виробничої практики, при складанні програм уникати їх надмірної деталізації; ліквідувати багатопредметність; ввести на старших курсах факультативні заняття; максимально скоротити номенклатуру спеціальностей і встановлювати спеціальності з урахуванням перспектив розвитку галузей народного господарства і досягнень науки і техніки, а також необхідності дати спеціалісту широку загальнонаукову і загальнотехнічну базу для повного оволодіння даною спеціальністю. Таким чином, політика була оголошена допомогою перерахування напрямків діяльності, що реалізуються, і підтримуваних державою в системі освіти, зокрема за допомогою прямого припису їх розвитку. За деякими напрямками освіти органами управління висловлювалося негативне ставлення, причому як у формі прямої заборони, так і через розробку та реалізацію заходів обмежувального спрямування. Можна відзначити, що основні напрями діяльності держави формувалися за принципом “ліквідації вузьких місць” або, точніше, за принципом приватних поліпшень, виправлення недоліків. Вибір тих чи інших недоліків визначався економіко-політичною ситуацією в країні.

Аналіз структури прийнятих документів з удосконалення освіти засвідчує, що переважно напрямки політики в цій галузі протягом досить тривалого часу практично не змінювалися. Так, основні напрями перебудови вищої і середньої спеціальної освіти в країні в 1987 р. [6] практично повторювали аналогічні напрямки 30-х рр. XX ст.: інтеграція освіти, виробництва і науки, підвищення якості

підготовки фахівців; розвиток вузівської науки; поліпшення якісного складу науково-педагогічних і наукових кадрів; посилення ролі вищої школи у підвищенні кваліфікації та перепідготовці фахівців; технічне переоснащення вищої школи; вдосконалення управління вищою освітою. Основною метою удосконалення управління освітою – “вимогою часу” – вважалося поліпшення централізованого керівництва системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у поєднанні з розширенням демократичних начал управління, самостійності і творчої ініціативи навчальних закладів. Визнавалося необхідним також розширення прав і збільшення відповідальності ВНЗ – самостійності, автономії і одночасно внутрішньої дисципліни і самодисципліни на основі автономії та самоврядування: у навчально-науковій та фінансово-господарській діяльності, враховуючи регулювання штатів професорсько-викладацького, адміністративно-управлінського та навчально-допоміжного персоналу в межах виділених асигнувань та загальної чисельності штатів; в питаннях навчання і виховання учнів; щодо формування та використання фондів матеріального заохочення для стимулювання працівників за досягнення високих результатів в організації навчально-наукового процесу; із виключення дріб’язкової регламентації діяльності навчальних закладів; із підняття і зміцнення ролі деканатів, кафедр, підтримання постійних зв’язків між профілюючими кафедрами і їх вихованцями. Ці напрямки вдосконалення управління були поставлені на перше місце, що можна розцінювати як надання їм більш важливого значення в порівнянні з вдосконаленням централізованої складової. До того ж, ці положення вказували на ті напрями діяльності в рамках державної освітньої політики, які держава передавала на реалізацію іншим суб’єктам, підтримуючи ці напрямки, але не реалізуючи їх безпосередньо через свої органи. Освітні установи є свого роду “продовженням” держави. Передбачалося підвищити роль Міністерства вищої і середньої спеціальної освіти СРСР шляхом здійснення ним діяльності за такими напрямками: довготермінового прогнозування, перспективного та поточного планування освіти з урахуванням тенденції і темпів розвитку продуктивних сил країни. В якості завдання передбачалося поглибити спеціалізацію ВНЗ, розширити кооперацію і усунути невиправданий паралелізм у навчанні кадрів, удосконалювати номенклатуру спеціальностей і зміст освіти; ефективно використовувати інтеграцію вищої школи з виробництвом і наукою в інтересах підвищення рівня навчання і перепідготовки кадрів, результативності наукових розробок; підвищити науково-методичне керівництво навчальними закладами шляхом посилення впливу міністерства через навчально-методичні об’єднання; посилити контрольні функції міністерства, розширення його прав у підборі і розстановці науково-педагогічних і керівних кадрів, у призначенні та звільненні ректорів вузів.

У період 1992 – 1996-х рр. були прийняті Закон Української РСР “Про освіту” та затверджена державна національна програма “Освіта” (Україна ХХІ століття) і деякі інші законодавчі акти. Про ці кроки написано досить багато. Проаналізовано їх переваги і недоліки, запропоновано і внесено в них доповнення і зміни. Закон “Про освіту” навіть був виданий у новій редакції, що свідчить про прагнення максимально наблизити його до вимог сьогодення.

Необхідно підкреслити, що ці законодавчі акти зафіксували і оголосили позицію держави стосовно системи освіти за такими напрямками: підтримка процесів саморозвитку в системі; контроль якості освіти; прагнення мінімізувати державне

втручання у діяльність навчальних закладів та низка інших. Цей крок, на нашу думку, є найважливішим у формуванні державної політики в галузі освіти.

Однак напрями державної політики у галузі освіти багато в чому перекликалися з напрямками вдосконалення освіти 30-х рр. XX ст., модернізацією 1987 р., Положеннями законодавства і пов'язувалися з фінансовим становищем системи освіти, що загострилася на той час, зважаючи на недостатнє бюджетне фінансування.

У цих умовах напрями державної політики в освіті були змінені для скорочення витрачання бюджетних коштів. Окрім прямої економії була поставлена мета створення ефективної системи державно-громадського управління освітою, що забезпечує динамічний розвиток і високу якість освіти, її різноманітність і орієнтацію на задоволення запитів особистості, суспільства і держави. Іншими словами, було вибрано напрямок на ефективне функціонування системи освіти в умовах різкого ресурсного обмеження, на збереження освітнього потенціалу.

Кардинальні зміни в державній політиці України розпочалися із початком нового століття. Справа в нових принципах взаємини між державою та системою освіти. Передусім змінилося розуміння реформ в освіті, яке раніше базувалося й вирішувалося на твердженні, що в Україні занадто багато науки і занадто багато освіти. Нині відбуваються зміни. Тепер вектор реформування в іншому – поставити перед суспільством і державою завдання надання системі освіти пріоритетного значення у справах подальшого облаштування України. І це завдання треба вирішувати на сьогодні, коли обговорюється і приймається Закон України “Про вищу освіту”. Це важливий крок до зміцнення взаємної довіри між державною владою та освітою. Головне – цей крок зроблено за обопільною згодою і назустріч один одному. Уряд переконався в тому, що освіта – за реформи, реформи ґрунтовні і продуктивні, а не показні і надумані. Освіта, своєю чергою, побачила, що не всі у владі одержимі “ринковим фундаменталізмом” у галузі освіти.

Реформування освіти в Україні – це не лише розроблення і впровадження нової моделі педагогічного процесу, але й зміна соціальної мети і завдань освіти. Педагогічна освіта має особливу мету і виконує ключову функцію формування особистості, покликанням якої є творення сучасної людини, її інтелектуального та духовного потенціалу. Перед сучасною українською освітою постало непросте подвійне завдання: зберегти всі позитивні здобутки та досвід української освіти і збагатити його інноваційними досягненнями європейських освітніх середовищ, гармонійно узгодити їх з українськими [7]. Ступеню складності і комплексності завдання має відповідати міра гармонійності і прозорості взаємин в освітньому трикутнику: держава – освіта – суспільство.

Одним із перспективних шляхів оновлення вищої освіти є створення навчальних і навчально-науково-виробничих комплексів. Об'єднання різних установ навколо ВНЗ III – IV рівнів акредитації в Україні сприяє створенню університетських регіональних округів. Це дасть змогу сформувати потужні регіональні, корпоративні та дослідницькі університетські центри, в яких буде зосереджено високий методичний, науково-педагогічний і виховний потенціал, а також вирішити проблеми якісного кадрового забезпечення навчального процесу, провести якісний моніторинг вищої освіти в державі та забезпечити належну якість організації навчального процесу, наукової діяльності та якості вищої освіти тощо [8].

На сьогодні в Україні сформувалася система підготовки педагогічних кадрів, до складу якої належать розгалужена мережа вищих і середніх спеціальних

навчальних закладів. Потреба освітніх установ у спеціалістах середньої і вищої кваліфікації задовольняється за рахунок педагогічних училищ, інститутів та університетів, причому основним джерелом поповнення учительського персоналу є педагогічні навчальні заклади (зокрема 22 педагогічних, 26 класичних і гуманітарних університетів, 27 закладів післядипломної освіти). Потенціалом педагогічної освіти на сьогодні є 108 вищих навчальних закладів.

Результатом інноваційної освітньої політики України є перехід на ступеневу систему освіти, яка орієнтована на підготовку фахівців із різними кваліфікаційними рівнями та створення цілісної системи взаємопов'язаних закладів освіти шляхом координації та взаємної адаптації навчальних планів і програм. Відповідно до Болонської декларації здійснюється всебічна реструктуризація системи європейської вищої освіти та перехід на двоступеневу систему освіти – бакалавр і магістр. Серед стратегічних завдань модернізації вищої освіти в контексті Болонського процесу є забезпечення інформатизації навчального процесу та доступу до міжнародних інформаційних систем. Технічна і технологічна модернізація вищих педагогічних навчальних закладів шляхом комп'ютеризації навчального процесу, їхнє забезпечення телекомунікаційними засобами доступу до міжнародної інформаційної мережі Інтернет, базовими та спеціалізованими програмними продуктами є одним із пріоритетних завдань, визначених державною програмою “Вчитель”. Очевидно, що в найближчому майбутньому вищі школи будуть змушені прилучатися до використання ефективної схеми телематики в освіті: електронна пошта – Інтернет-сервіс – навчальна аудиторія [9].

Відповідно, такий підхід створить умови для: інтеграції в міжнародну систему освіти; використання світових інформаційних ресурсів із метою розроблення власних навчальних матеріалів; спілкування та обміну досвідом між педагогами в усьому світі; залучення до навчального процесу висококваліфікованих фахівців ззовні; розширення контактів між педагогами, учнями і студентами тощо.

Висновки

Проведений аналіз засвідчує, що державна політика в галузі педагогічної освіти України у ХХІ ст. спрямована на реформу існуючої системи освіти і виведення її на міжнародну арену. Формування та реалізація державної політики відбувалися і відбуваються в межах і відповідно до пануючої в суспільстві та притаманної індивідуальним суб'єктам влади системи суспільно-політичних і морально-етичних цінностей. На відміну від радянської політики у галузі освіти, яка не мала цілі підтримки престижу національної освіти на міжнародній арені, на сьогодні це ключова проблема державної політики та один із національних інтересів України.

З огляду на це, у напрямку подальшого дослідження зазначеної проблематики цікавим видається аналіз змісту та основних тенденцій державної політики в галузі педагогічної освіти України.

Література

- 1.Огнев'юк В. О. Університетська освіта України в контексті перспектив Європейської інтеграції / В. О. Огнев'юк // Віче [Текст]. — 2010. — № 20. — С. 22.
- 2.Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- 3.Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.

4.Красняков Є. Формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні / Є. В. Красняков // Вісник державної служби України [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 19—24.

5.Сборник постановлений по высшему техническому образованию [Текст] / сост. М. А. Романовский. — М. ; Л. : Сектор ведомственной литературы ОНТИ НКТП, 1935. — 235 с.

6.Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране [Текст]. — М. : Высшая школа, 1987. — 77 с.

7.Модернізація системи вищої освіти: соціальна цінність і вартість для України [Текст] : монографія / В. Кремень (гол. ред. кол.). — К. : Педагогічна думка, 2007. — 257 с.

8.Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи // Вища школа [Текст]. — 2008. — № 5. — С. 88—110.

9.Хомич В. Діє програма інформатизації / В. Хомич // Вища освіта України [Текст]. — 2005. — № 2. — С. 79—81.

V. Filippova

BASIC DIRECTIONS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF PEDAGOGICAL EDUCATION IN THE CONDITIONS OF UKRAINIAN STATE FORMATION

The stages of the state policy reforming in the field of education in Ukraine in the conditions of independence are studied, as well as changes, problems and development of higher pedagogical education in Ukraine.

Key words: reforms, public policy, higher pedagogical education.

УДК 323.1:353(477)

В. Андріяш

СЕЦЕСІЯ В СУЧАСНОМУ СВІТІ: РИЗИКИ І ЗАГРОЗИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто особливості сецесії як стратегії деполітизації етнічних протиріч. Проаналізовано основні переваги та недоліки процесів сецесії в сучасному світі. Охарактеризовано можливості застосування сецесійного сценарію щодо етнонаціональної ситуації в Україні.

Ключові слова: сецесія, територіальний розподіл, право на самовизначення, право на відокремлення, іредентизм, сепаратизм.

Глобалізаційні зміни сучасного світу призвели до того, що держави стають все менш однорідними за своїм етнічним складом, тому проблема вибору етнічної конструкції суспільства стала однією із провідних у таких сферах, як політика, економіка, безпека та інші. Політика має всеосяжне спрямування і охоплює усі сфери життєдіяльності особи та соціальних груп, а серед останніх чільне місце у сучасному світі посідають етнічні спільноти та етнічні групи – нації, етноси, субетноси, національні та етнічні меншини, корінні народи тощо. Саме тому важливою складовою політики сьогодення є взаємодія держави та етнічних груп, що проживають на її території та політичні взаємовідносини етнічних спільнот.

Проблеми сецесії, зокрема права народів на самовизначення, перебувають в центрі уваги багатьох сучасних українських та зарубіжних науковців, представників різних соціально-гуманітарних наук, таких як О. Кравцова, Г. Шелест, Р. Ключник, В. Нахманович, В. Яровий, А. Аклаїв та інші.

Мета статті – окреслення основних передумов та напрямків сецесії й перспективи її розвитку в сучасних умовах.

На сьогодні більшість існуючих держав є поліетнічними, навіть на території найменших держав, що раніше були моноетнічними, на сьогодні проживають представники різних народностей [1]. Незважаючи на це, між представниками різних етнічних та національних груп залишаються, а в деяких випадках, і посилюються, мовні, культурні та релігійні розбіжності, що досить часто призводить до міжнаціональних суперечок та конфліктів, як в державі так і за її межами.

Більшість сучасних держав, на думку науковців, прихильники консолідованої позиції, обґрунтовуючи необхідність забезпечення державою принципу рівноправ'я та самовизначення народів шляхом надання етнічним групам, національним меншинам відповідних прав у культурній, економічній і політичній сферах [2]. Наприклад, дослідник М. Кампельман вважає, що необхідно відокремлювати право на самовизначення і право на відокремлення. Адже, в деяких випадках, реалізація права на самовизначення може спричинити загрозу міжнародному миру й безпеці, або ж сам принцип, з часом, перетвориться на історичний анахронізм, який буде здатним підірвати можливості демократичного розвитку світового суспільства, оскільки вважатиметься, що право народів на самовизначення не включає у себе право на відокремлення, саме тому це два самостійних інститути права, які потрібно розглядати окремо [3].

Отже, сецесія – це вихід зі складу держави будь-якої її частини. В процесі сецесії, певна територія, на якій проживає більшість етнічної меншини, відокремлюється від держави, й таким чином стає більшістю в новоствореній державній одиниці. Сецесія може бути внутрішньою (створення субдержавного утворення – Нагірний Карабах у СРСР) та зовнішньою (створення нової державності – виділення Бангладеш (переважають бенгальці) із Пакистану) [4].

Нормативно-правовою основою сецесії є право на самовизначення, втім на практиці сецесія використовується досить рідко. Право на сецесію може визнаватися правом держави, з якої відбувається вихід (наприклад, Конституція СРСР) або не визнаватися (наприклад, Конституція СФРЮ) [5]. У іншому випадку при спробі сецесії відразу виникатиме правове питання про застосування принципу територіальної цілісності держави або права народу на самовизначення. Наприклад, діючою Конституцією РФ право на сецесію не передбачено. Не передбачено це право і в Конституції України, хоча вона гарантує можливість створення національними меншинами національно-культурної автономії, що у контексті міжнародного права, означає право національної меншини на самоуправління в межах певної території. Міжнародна спільнота досить обережно реагує на сецесійні процеси, а принцип самовизначення вдало використовується там, де немає значної кількості незадоволеної меншини [6].

Історія має багато прикладів проголошення незалежності держав різними сепаратистськими рухами чи етнічними групами. Найбільш показовим у цьому сенсі є ХХ ст., протягом якого відбулися розпад Оттоманської, Австро-Угорської та Російської імперій, кінець колоніальної системи та розпад східних та південно-східних європейських держав та СРСР [7]. Деякі з цих держав були досить швидко визнані світовим співтовариством, деякі пройшли довгий шлях до свого міжнародного визнання. Зокрема, саме розпад Югославії та СРСР й поява нових незалежних держав, викликало досить критичну реакцію міжнародної спільноти, що призвело до жорсткої позиції та проголошення пріоритету принципу “непорушності кордонів” над принципом “права на самовизначення” і категоричною відмовою визнавати нові держави та появою феномену пострадянських “невизнаних держав”, статус яких не було визначено, що не заважало їх існуванню [8]. Хоча деякі експерти зазначали, що більшість з новоутворених держав, є по суті, справжніми державами, які володіють ефективним державним апаратом та користуються підтримкою населення. Водночас проголошення нових незалежних держав призводило до конфліктних ситуацій між ними самими. Зокрема, у 1995 р. контроль над територією, на яку претендувала Сербія, відновила Хорватія; в 1999 р. Росія відновила свій контроль над територією, на яку претендувала Ічкерія.

Така ж тенденція збереглася і у ХХІ ст. На думку деяких дослідників, остання хвиля проголошення незалежності держав у Європі розпочалася у 2008 р., з проголошенням та визнанням Косово незалежною державою. В наукових колах досі відбуваються суперечки, чи є це продовженням розпаду колишньої Югославії, чи це новий процес державотворення в Європі. Цей процес отримав своє продовження одностороннім визнанням незалежності Південної Осетії та Абхазії з боку Росії у серпні 2008 р. [9]. Однак політичні та міжнародні умови, за яких відбувалося проголошення незалежності держав у 2008 р., суттєво відрізнялися від тих, що були у ХХ ст., тому і наслідки проголошення незалежності мають бути проаналізовані з урахуванням нової парадигми міжнародних відносин [10]. Окремої уваги міжнародної спільноти заслуговують і конфліктні ситуації, які продовжили виникати

між новоутвореними державами на початку нового тисячоліття. Зокрема, в 2008 р. Росія попередила спробу Грузії відновити контроль над територією, на яку претендувала Південна Осетія [11]. Гагаузія в кінці 1994 р. увійшла до складу Молдавії як автономії, проте з середини 2000-х рр. молдавсько-гагаузький конфлікт розгорівся з новою силою [12].

Натомість, прикладом успішної сецесії країни з економічних причин є вихід Чорногорії зі складу Сербії у 2006 р. Нова держава спромоглася успішно використати вигідне географічне положення (сприятливий клімат, наявність виходу до моря) для розвитку міжнародного туризму. До країн, у яких основним джерелом сецесії є економічні чинники, можна віднести Бельгію, Італію та Данію. Основною проблемою цих країн є нерівномірний економічний розвиток, наслідком якого є спроба більш розвинених регіонів відокремитися або отримати більші повноваження в економічній сфері [13].

Якщо держава обирає радикальний варіант – сецесію, перед нею виникає потреба у зміні кордонів. Такий варіант вирішення проблеми може викликати незадоволення інших держав і їх бажання втрутитися у справи. Вимога іншої держави інкорпорувати територію, де проживають зарубіжні родичі, теж означає зміну державних кордонів, тому засновані на етнічній приналежності вимоги можуть стати причиною не тільки міжетнічної, а й міждержавної війни [14].

Як компромісний варіант, можливе також застосування політики переселення, як це зробили уряди Греції та Туреччини, виконуючи умови Лозанського договору 1923 р. Протягом 1923 – 1924 рр. відбувся обмін населенням (за віросповіданням) між двома країнами: до Греції з Малої Азії переселилося майже 1,1 млн православних, до Туреччини – 380 тис. мусульман. Через культурні відмінності та пам'ять про втрачені домівки на своїй історичній батьківщині біженці неминуче зіштовхувалися із проблемою адаптації [15].

На сьогодні, в умовах посилення процесів глобалізації та регіоналізації, можливість використання в Україні сецесії розглядається як необхідність вирішення проблеми вибору вектора цивілізаційного розвитку. Об'єктивні процеси, що відбуваються в українському суспільстві, свідчать про тенденцію до його українізації та європеїзації. Незважаючи на те, що відбуваються ці процеси досить повільно, вони вже мають свої переваги та недоліки [16]. До позитивних рис належить той факт, що зміна цивілізаційного розвитку відбувається одночасно зі зміною поколінь, хоча в деяких випадках це і призводить до виникнення конфліктних ситуацій [17].

Недоліком таких процесів залишається наявність можливості зовнішнього втручання іншими країнами у внутрішні справи держави, під гаслом захисту етнічно та/або мовно-культурно спорідненого населення. Підтвердженням цього є результати опитування Центру Разумкова, які констатують, що рівень міжрегіональної відчуженості українських громадян є високим, зокрема громадяни України вважають більш близькими до себе жителів сусідніх країн, ніж мешканців різних регіонів власної країни [18].

Таке втручання можливе як на рівні державної ідеології та пропаганди, так і у формі практичних заходів: фінансової підтримки громадських та політичних структур, надання громадянства тощо.

Наприклад, деякі держави, що межують з Україною є етнічними батьківщинами для народів, що проживають на українській території. На думку Г. Луцишин, значення етнічної батьківщини полягає в організації політичної

взаємодії, коли здійснюється політика пошуку та визначення етнонаціональної спільності зі представниками етнічних груп в інших державах [19]. Таким чином, “етнічна батьківщина” сприяє формуванню уявлення серед своїх громадян про представників національних меншин в інших країнах, як про представників однієї нації, також вважає необхідним спостерігати за становищем національних меншин та захищати їхні інтереси [20]. Росія, наприклад, активно спекулює на становищі російської меншини в колишніх республіках СРСР. На думку А. Панаріна, на сьогодні “в політиці все активніше заявляє про себе не тільки “розумний егоїзм” посттрадиційних особистостей, переслідуючи свої індивідуальні інтереси, але і відчувається реванш “колективних сутностей”, таких як національний інтерес, національні цілі й пріоритети, цивілізаційна, соціокультурна, конфесійна ідентичність” [21]. Наявність таких цінностей призводить до розколу громадянського суспільства на субкультурні та регіональні групи, які починають протиставляти свою культурну або регіональну ідентичність політичній громадянськості [22].

Також на сьогодні посилюється проблема громадянства для деяких держав, оскільки сприймається ними як передумова втрати її певної частини. Ситуація погіршилася у зв’язку з недавніми рішеннями Румунії, Болгарії та Угорщини про надання подвійного громадянства своїм співвітчизникам, що проживають за кордоном [23].

Парламент Угорщини прийняв закон про подвійне громадянство 26 травня 2010 р., який потенційно зачіпає 3,5 млн угорців, що проживають у сусідніх країнах. Таким чином, 150 тис. українців, які належать до угорської меншини в Україні, зможуть стати повноправними членами ЄС [24]. Українці, які мають румунські паспорти, також отримають громадянство Євросоюзу, не зважаючи на те, що закони України не дозволяють подвійного громадянства.

Отже, прагнучи привести існуючу політико-правову систему у відповідність до нових реалій, багато західноєвропейських країн зробили спроби забезпечити іммігрантам (які потенційно мають можливість стати громадянами держави) політичне представництво в тих або інших формах. Необхідність надання та дотримання політичних прав і обов’язків мігрантам став свого роду перевіркою західної політичної системи на міцність і демократичність.

Тому цілком можливо, що у певний момент перед Українською державою може постати питання: чи добровільно віддати частину території, чи йти на силове придушення підтриманого ззовні збройного сепаратизму. Але досвід посткомуністичних країн та колишнього СРСР свідчить: практично в усіх випадках збройний етнічний сепаратизм перемагає, якщо не де-юре, то де-факто, а відтак проблеми треба вирішувати наперед [25].

На думку Л. Нагорної, завчасно зроблено висновок про можливість розколу в Україні на основі існуючих регіональних розбіжностей, “бо реальну загрозу розколу створюють не орієнтаційні відмінності, а конкуренція націоналізмів, коли вони входять у стадію ворожості і “перемоги будь-якою ціною” [26], за цього вона наголошує на наявності більш серйозного конфлікту по лінії “південь – північ”: “Якщо країні й справді невдовзі доведеться зіткнутися із проблемою сепаратизму, то він вочевидь матиме південне, кримське походження” [27]. Натомість, на думку автора, треба наголосити, що в Україні етнічний чинник у регіонах має велике значення для утвердження соціально-політичної стабільності, особливо в прикордонних територіальних утвореннях, де зосереджена значна група

національних меншин (АР Крим, Донецька, Луганська, Одеська, Чернівецька, Закарпатська області). Цю думку поділяє й С. Мітряєва, стверджуючи, що в Україні існують передумови для подальшого загострення протиріч між етнічними групами, у зв'язку з не вирішеністю політико-правових, економічних та національно-культурних проблем. Вихід із такої ситуації, на думку автора, деякі спільноти намагаються знайти у сепаратизмі, створенні власної держави чи приєднанні до іншої країни [28]. Деякі науковці вважають, що з погляду нестабільності і проявів сепаратизму Закарпаття на другому місці після Криму. В умовах політичного розколу в Києві і проросійських тенденцій у значної частини української політичної еліти це може стати реальною небезпекою для територіальної цілісності України [29].

Існують і такі передумови в Україні, адже досить часто з вимогами стосовно автономії виступають кримські татари. Русини Закарпаття в цьому питанні пішли ще далі. 25 жовтня 2008 р. у м. Мукачеве делегати II Європейського конгресу підкарпатських русинів оголосили про відтворення русинської державності на території України, проголосили створення республіки в статусі від 22 листопада 1938 р., обрали державний виконавчий уряд та склали Акт проголошення русинської державності, й висунули умову, що у разі, якщо до 1 грудня 2008 р. Закарпатська облрада не оголосить республіку автономією, русини готові самостійно проголошувати свою державність [30]. До активних дій вони так і не перейшли, тому це питання й до сьогодні залишається відкритим.

У багатьох країнах Європи тією чи іншою мірою є тенденції до відокремлення етнічних груп від єдиної держави. На нашу думку, їх активізація може призвести до порушення її територіальної цілісності, до масових заворушень та невдоволь. Ці процеси супроводжуються підризом економіки, дестабілізацією влади, а з цим – зниженням соціальної захищеності населення, втратою державою своїх політичних та стратегічних позицій. Наведені наслідки будуть сприяти і послабленню ЄС. Так як Європейський Союз є об'єднанням держав, то дестабілізація однієї країни призводить до розхитування системи загалом.

На нашу думку, дискусії щодо обрання ефективного шляху національного розвитку в Україні мають не лише академічний інтерес, а й вихід на політичну практику, визначаючи програму, геополітичні пріоритети, соціокультурні перспективи нашої країни. Тому проблеми державного регулювання національного розвитку, створення оптимальних моделей міжетнічної взаємодії, що запобігають виникненню конфліктогенних ситуацій у нових геополітичних умовах, є актуальними для багатьох країн світу й для України зокрема. Тут постає необхідність вирішити низку проблем, пов'язаних з національно-культурною, мовною, релігійною орієнтацією та ідентичністю, адже сама етнічна структура українського суспільства на сьогодні перебуває в стадії реформування, становлення етнополітичної цілісності – української нації. Зазвичай, державний розвиток взаємопов'язаний з національним, й лише консолідаційні етнополітичні процеси сприяють становленню державності, а отже, створюють умови для формування політичної нації.

Література

1. Кравцова О. Міжнаціональні відносини у контексті права держав на самопомогу (історична ретроспектива) [Електронний ресурс] / О. Кравцова. — Режим доступу : <http://historylaw.lp.edu.ua/index.php>.
2. Там само.

3. Boulding K. E. Conflict and defense: a general theory [Text] / K. E. Boulding. — N.-Y. : Harper & Brothers, 1962. — P. 212.

4. Політологія [Текст] : підручник / за ред. М. Вегеша. — 3-тє вид., перероб. і доп. — К. : Знання, 2008. — 384 с.

5. Б'юкенен А. Сецесія. Право на відділення, права людини і територіальна цілісність держави [Текст]. — М. : Рудоміно, 2001. — 220 с.

6. Політологія... — 384 с.

7. Шелест Г. Аналіз реакції світової спільноти щодо проголошення незалежності Косово, Абхазії та Південної Осетії: висновки для України / Г. Шелест // Чорноморська безпека [Електронний ресурс]. — 2010. — № 3(17). — С. 11—19.

8. Невизнані і частково визнані держави [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://znaimo.com.ua>.

9. Зозуля А. До питання кризи інституту міжнародно-правового визнання держав (на прикладі Південної Осетії, Абхазії та Косово) / А. Зозуля // Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації [Електронний ресурс]. — 2011. — № 2. — С. 91. — Режим доступу : <http://www.social-science.com.ua>.

10. Шелест Г. Аналіз реакції світової спільноти щодо проголошення незалежності Косово, Абхазії та Південної Осетії: висновки для України... — С. 11—19.

11. “Болевые точки” постсоветского пространства [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.politjournal.ru/index.php.

12. Невизнані і частково визнані держави...

13. Ключник Р. Сепаратизм як світова мегатенденція сучасності [Електронний ресурс] / Р. Ключник. — Режим доступу : <http://zgroun.com.ua/print.php>.

14. Аклаев А. Этнополитическая конфликтология: Анализ и менеджмент [Текст] / А. Аклаев. — М. : Дело, 2005. — С. 160.

15. Яровий В. Новітня історія Центральноєвропейських та Балканських країн ХХ століття [Текст] : підруч. для вищ. навч. закл. / В. Яровий. — К. : Генеза, 2005. — С. 140.

16. Нахманович В. Моделі етнонаціональної політики: перспективи застосування в Україні / В. Нахманович // Форму націй [Електронний ресурс]. — 2012. — № 01/116. — січ. — Режим доступу : <http://www.forumn.kiev.ua>.

17. Там само.

18. Ідентичність громадян України: стан і зміни : аналіт. доп. // Національна безпека і оборона [Текст]. — 2007. — № 9(93). — С. 9.

19. Луцишин Г. Національні меншини у політичному житті України [Текст] : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / Г. І. Луцишин ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. — Львів : [б. в.], 2002. — 20 с.

20. Там само. — 20 с.

21. Панарин А. Политология [Текст] / А. Панарин. — М. : [б. и.], 1997. — С. 37.

22. Там же. — С. 176.

23. Басараб О. Два паспорти [Електронний ресурс] / О. Басараб. — Режим доступу : <http://www.ji-magazine.lviv.ua>.

24. Там само.

25. Нахманович В. Моделі етнонаціональної політики...

26. Нагорна Л. П. Феномен регіоналізму і національна ідентичність в Україні: історичні витоки / Л. П. Нагорна // Регіональна історія України [Текст] : зб. наук. стат. — Вип. 1 / гол. ред. В. Смолій ; відп. ред. Я. Верменич. — К. : Ін-т історії НАН України, 2007. — С. 112.

27. Нагорна Л. Соціокультурні та політичні параметри регіональних ідентифікацій в Україні / Л. Нагорна // Наукові записки [Текст] : збірник. — Вип. 29. — К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАНУ, 2006. — С. 205. — (Серія “Політологія і етнологія”).

28. Мітряєва С. Міжнаціональні аспекти консолідації українського суспільства (регіональна модель) [Електронний ресурс] / С. Мітряєва. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

29. Зіггалов В. Політичне русинство на Закарпатті – це вже ми проходили... [Електронний ресурс] / В. Зіггалов. — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org>.

30. Закарпатська облрада проігнорувала вимоги II Європейського Конгресу русинів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ua-reporter.com>.

V. Andriyash

SECESSION IN THE MODERN WORLD: RISKS AND THREATS TO UKRAINE

The features of secession as a strategy of ethnic conflicts depoliticization are considered. The main advantages and disadvantages of secession processes in the modern world are analysed. The possibilities of secessionist scenario application for ethnic situation in Ukraine are characterised.

Key words: secession, territorial division, the right to self-determination, the right to secession, irredentism, separatism.

УДК 34.028:342.56(4ЄС)(477)

А. Олійник

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ В УКРАЇНІ В ДОКТРИНІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено основні доктринальні підходи до трактування державного управління у сфері забезпечення прав людини, зокрема європейських стандартів права на судовий захист. Висвітлено поняття забезпечення прав людини у межах концепції правової держави та як напрямок державної політики.

Ключові слова: державне управління, забезпечення прав людини, європейські стандарти права людини на судовий захист, правова держава, державна політика.

У міру розширення євроінтеграційного співробітництва та поглиблення євроінтеграційних процесів відбувається поглиблення співпраці в галузі державного управління. Процес приведення усіх сфер діяльності органів державної влади до європейських стандартів розпочався ще з моменту проголошення незалежності України, яка обрала проєвропейський шлях розвитку. З цією метою було здійснено чимало перебудов, проте малоефективність державного управління у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина гальмує розвиток усіх сфер державної діяльності та посилює недовіру суспільства до обраної нею влади.

Саме термін “забезпечення” найповніше відображає сутність діяльності держави, спрямованої надати правам і свободам громадян реального змісту, тому що включає в себе такі поняття, як “вшанування”, “повага”, “визнання”, “дотримання”, а також “гарантування” [1].

Дослідженню теоретичних проблем забезпечення та реалізації прав людини і громадянина у предметній площині державного управління присвячені праці А. Авер'янова, О. Красівського, А. Мельника, Л. Новак-Каляєвої, П. Петровського, В. Решоти, Ю. Сурміна та інших.

У науці державного управління питання забезпечення та захисту прав людини розглядається здебільшого побічно. Про забезпечення прав та їх європейських стандартів говориться в ракурсі конституційного обов'язку держави (ст. 3 Конституції України), також її міжнародних зобов'язань, що випливають із низки ратифікованих Верховною Радою України міжнародно-правових актів щодо прав людини.

Мета статті – дослідити основні доктринальні підходи до трактування державного управління у сфері забезпечення прав людини, а саме права на судовий захист, а також синтезувати на основі проаналізованого поняття та основні ознаки державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист в Україні.

У доктрині державного управління пріоритет прав і свобод є також складовою принципу державного управління. Дослідник проблем адміністративно-правової теорії А. Авер'янов рівень розвитку правосвідомості, заснованої на визнанні пріоритету прав і свобод людини, правової культури громадян, і насамперед

державних службовців, відносить до ідеологічної умови забезпечення законності, як одного з принципів державного управління [2]. На думку науковця, критерієм ефективності використання принципів державного управління є передусім досягнення системності державного управління, а за її допомогою – гармонійності та комплексності суспільного життя загалом та його окремих сфер.

А. Мельник забезпечення прав і свобод людини відносить до політико-адміністративних функцій державного управління, а також до соціальної функції держави загалом [3].

Проте найчастіше питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина в теорії державного управління розглядається в межах дослідження концепції правової держави, а саме її принципів. Зокрема до них зараховують гуманізм (пріоритет прав і свобод людини відносно публічної влади); демократичність (подолання відчуження особистості від держави, створення масової соціальної бази); моральні засади здійснення публічної влади (рівноправність і справедливість); обмеження всевладдя держави (розподіл гілок влади, створення механізму стримувань і противаг); моральний вимір економічних процесів; поширення законодавчого закріплення соціально-економічних і культурних прав людини [4].

“Для здійснення державного управління у правовій державі необхідно, щоб закони були орієнтовані на загальне забезпечення суб’єктивних прав, що виключає невинуватене втручання публічної влади в приватне життя, робить державу й особистість однаково підзаконними і підсудними. Для визнання держави правовою недостатньо наявності в неї Конституції та інших законів, тому що, по-перше, Конституція і закони можуть в усьому відповідати виключно інтересам “власників” влади; по-друге, Конституція і закони можуть бути неправовими. Не кожний закон є право. Навпаки, він може породжувати безправ’я”, – зазначає суддя Конституційного Суду Російської Федерації Н. Вітрук [5].

Забезпечення прав і свобод людини в науці державного управління розглядається також як напрямок державної політики. В контексті забезпечення прав питання державної політики досліджує низка як вітчизняних, так і зарубіжних науковців: В. Бакуменко, В. Дрешпак, С. Дубенко, В. Купрій, О. Кучеренко, О. Лебединська, М. Лесечко, Ю. Полянський, Л. Приходченко, Я. Радиш, А. Рачинський, В. Ребало, В. Романов, Є. Романенко, С. Серьогін, О. Тинкован, В. Токовенко та інші.

Зокрема, Є. Романенко стверджує, що “державна політика має спрямовуватися на утвердження і забезпечення автономії індивіда, прав і свобод людини. Але в жодному разі не потрібно намагатися вирішувати за людину всі її життєві проблеми (патерналізм), а лише створювати їй умови (засоби і можливості), щоб людина особисто (здатна до цього фізично й інтелектуально) творила своє життя і несла за це свою частку соціальної відповідальності” [6].

У 1999 р. Верховна Рада України затвердила Засади державної політики України в галузі прав людини, де серед основних напрямів державної політики в галузі прав людини встановила: створення належних умов, вироблення механізмів і процедур для повної і безперешкодної реалізації кожною особою своїх прав та законних інтересів; забезпечення захисту людини і громадянина від посягань з боку іншої людини та посягань із боку держави; удосконалення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина через інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; утворення

ефективної судової влади як гаранта прав і основних свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України [7].

Пріоритет прав і свобод людини є основним принципом державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, стратегія якої була затверджена Указом Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. [8]. Метою цієї сфери державної політики є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, подальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

На думку науковців у сфері державного управління Ю. Полянського, А. Рачинського, – “сьогодні є актуальним розробка правових механізмів, які реально забезпечують верховенство права, прав і обов’язків громадян у державі, оскільки утвердження демократичного правового порядку тісно пов’язане з проблемою авторитету держави та її керівництва, довіри до них. Передусім:

- державна політика має ґрунтуватися виключно на Конституції, законах, а не на особистих поглядах з того чи іншого питання керівника;

- необхідно запровадити демократичну процедуру розробки, прийняття і впровадження державно-політичних рішень (однієї бази з правових норм недостатньо);

- постійно проводити аналіз громадської думки, послідовно враховувати всі нюанси змін, кризових явищ тощо та прогнозувати соціальну поведінку людей;

- акцентування завдань уряду на досягненні порозуміння між громадянами і урядом (розуміння управлінських функцій як надання послуг та готовність інформувати громадян з наданням їм можливості вибору);

- діяльність уряду повинна бути прозорою для громадян” [9].

Сучасні дослідники розглядають державну політику у сфері забезпечення прав і свобод людини, із процесуальними гарантіями прав і свобод, із демократичними принципами судочинства. Розробці державної політики стосовно прав і свобод людини присвячені праці К. Арчер, Р. Гіббінс, Р. Кнопф, Л. Пел, Т. Дай та інших авторів.

Дослідження проблем забезпечення прав і свобод людини в науці державного управління здійснюється також на рівні теоретичного обґрунтування елементів адміністративно-правового статусу особи. Зокрема, вітчизняні науковці В. Авер’янов, О. Андрійко, Ю. Битяк до головних чинників забезпечення реальності адміністративно-правового статусу відносять юридичні гарантії та загальносоціальні умови забезпечення прав, свобод та законних інтересів.

Систему юридичних гарантій прав і свобод громадянина вищезгадані дослідники характеризують сукупністю взаємопов’язаних і взаємодіючих нормативно-правових та інституційно-організаційних засобів їх забезпечення. Нормативно-правові гарантії забезпечення прав і свобод громадянина – це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони й захисту прав та свобод. Інституційно-організаційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян – це передбачені в нормативно-правових актах суспільно-політичні інституції, на які покладаються відповідні функції та повноваження щодо організації й здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав та свобод громадянина. За

суб'єктами здійснення забезпечувальної діяльності вони можуть поділятися на державні й громадські [10].

На практиці права та свободи громадян забезпечуються й реалізуються лише за умови їх надійного захисту. Загалом у науці державного управління визначають такі основні конституційні гарантії прав і свобод:

- загальні гарантії прав і свобод людини й громадянина (захист прав і свобод – обов'язок держави, самозахист прав і свобод, судовий захист, міжнародний захист, відшкодування збитків, невід'ємність прав і свобод);

- конституційні гарантії правосуддя (гарантії підсудності, право на юридичну допомогу, презумпція невинуватості, право на перегляд вироку тощо);

- конституційні обов'язки людини й громадянина (рівність обов'язків, дотримання Конституції та законів, повага прав і свобод інших осіб) [11].

Досить часто проблематика державно-політичних аспектів прав і свобод людини тлумачиться відповідно до змісту найважливіших міжнародних документів. Міжнародні фактори значно впливають на напрямки державної політики, на розвиток національних інститутів прав і свобод людини. Дослідники підкреслюють значний вплив глобалізації на суспільний розвиток: економічна, культурна глобалізація та міжнародні стандарти в державній політиці, політична взаємозалежність, урядування в умовах глобалізації, окремо виділяють технологічні фактори глобалізації, інформаційний простір та їх вплив на державну політику, тому принцип пріоритетності міжнародного права щодо внутрідержавного у сфері прав і свобод людини стає все більше вагомим і загальновизнаним.

Право на судовий захист є гарантією забезпечення, реалізації та поновлення всіх інших прав людини, що свідчить про його особливе місце в ієрархії принципів здійснення державного врядування. У доктрині державного управління право на судовий захист постає найчастіше як передумова створення та функціонування адміністративної юстиції. Остання є основним інститутом у системі контролю й забезпечення законності в діяльності органів державної виконавчої влади, адже, як цілком справедливо зазначає російський науковець В. Севрюгін, за самим своїм призначенням адміністративна юстиція покликана сприяти утвердженню верховенства права над адміністративним свавіллям, захисту прав та законних інтересів громадян від неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади, забезпеченню законності в сфері публічного управління [12]. Зважаючи на це, становлення України як правової держави, в якій надійно захищаються й гарантуються права людини і громадянина, пов'язано з формуванням та ефективною діяльністю системи адміністративної юстиції. Більше того, на думку окремих сучасних дослідників, адміністративна юстиція – не просто один із інститутів сучасної правової держави, а її невід'ємний атрибут [13].

Враховуючи те, що праву особи на судовий захист кореспондує обов'язок держави забезпечити такий захист, то справедлива, на нашу думку, є позиція судді ВСУ О. Прокопенко, який стверджує, що “правовідношення, у якому реалізується право особи вимагати поновлення своїх порушених або оспорюваних прав у суді є складним і складається із декількох етапів, правова регламентація яких охоплюється процесуальною формою. Роль держави у забезпеченні реалізації цього правовідношення полягає, по-перше, у встановленні чітких і зрозумілих “правил гри”, тобто правил подачі, розгляду й вирішення вимог зацікавлених осіб, заснованих на праві, і, по-друге, у забезпеченні дотримання цих правил. Процесуальне законодавство відіграє роль правової форми, в якій виражені ці

правила. За цього метою держави є забезпечення дотримання принципів соціальної справедливості як при прийнятті процесуального законодавства, так і при розгляді й вирішенні конкретних юридично значущих справ у суді” [14].

На думку Л. Новак-Каляєвої, дієвими засобами запобігання порушення прав людини на практиці державотворення є удосконалення суспільно-правового механізму гарантування прав людини з метою утвердження невідворотності відповідальності влади за їх порушення на основі результатів публічної звітності влади та громадського моніторингу її діяльності щодо дотримання прав людини. Для забезпечення такого удосконалення необхідні: реальний розподіл влад, покликаний їх урівноважити; панування правового закону; засноване на такому законі обмеження індивідуалізму для запобігання зловживань правами і свободами як самих громадян, так і неправомірних дій всіх гілок влади [15].

Досліджуючи аспекти державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів прав і свобод людини загалом, і права на судовий захист зокрема, треба розмежувати поняття європейських стандартів самого державного управління і поняття державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів прав. Обидва поняття взаємообумовлені і взаємозалежні. У першому випадку йдеться про ті норми, яким має відповідати структура, функціональні обов’язки, нормативне і матеріальне забезпечення, а також рівень впливу на суспільні відносини органів державного управління, що були погоджені Європейською Спільнотою, та визнані Україною як керівні положення шляхом ратифікації відповідних міжнародно-правових договорів. У другому випадку йдеться про діяльність органів державного управління зі створення необхідних умов, за яких особі надається можливість втілювати гарантовані Європейськими нормативно-правовими актами права та свободи, зокрема право на судовий захист, як на території України, так і поза її межами.

З одного боку, рівень відповідності державного управління європейським стандартам прямо впливає на ефективність діяльності органів державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів прав людини, а з іншого боку, оцінка такої відповідності буде завжди залежати від спроможності інститутів державної влади належно забезпечити умови для реалізації громадянами своїх прав на рівні європейських стандартів. Як у першому, так і в другому випадку державне управління здійснюється з однією і тією ж метою – адаптація інститутів громадянського суспільства до європейських стандартів для утвердження верховенства права, сталого розвитку, забезпечення пріоритетності прав і свобод у всіх сферах державної діяльності, а також зміцнення демократії в Україні. Все це є необхідною умовою інтеграції України до Європейського Союзу. Тому в сучасних умовах важливо дослідити місце і роль органів державного управління із забезпечення прав людини та їх європейських стандартів.

Отже, у науці державного управління питання забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист є малодослідженим, хоча саме наукові напрацювання у сфері державного управління можуть найповніше обґрунтувати і розкрити зміст цього поняття, з огляду на особливий статус права людини на судовий захист, якому кореспондує конституційний обов’язок держави щодо його забезпечення.

З огляду на проаналізоване вище, пропонуємо поняття “державне управління у сфері забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист”

визначити як вид діяльності держави щодо створення, відповідно до європейських стандартів, умов для реалізації людиною права на судовий захист.

Державне управління у сфері забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист зумовлює розробку взаємообумовленого механізму реалізації правозахисної функції держави на рівні законодавчої, виконавчої і судової гілки влади. Законодавча гілка влади покликана забезпечити необхідну правову базу для реалізації людиною свого права на судовий захист, виконавча влада – організаційну підтримку у створенні умов для такої реалізації, а судова влада є безпосереднім суб'єктом забезпечення права особи на суд.

Таким чином, можна виділити певні ознаки державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист:

- 1) це вид діяльності органів державного управління, спрямований на виконання правозахисної функції держави;
- 2) полягає у створенні умов організаційного, правового, інформативного, матеріального та адміністративного типу;
- 3) у процесі його здійснення реалізується конституційне право людини на судовий захист;
- 4) покликане забезпечити виконання державою міжнародних зобов'язань щодо гарантування і захисту прав людини і громадянина;
- 5) є одним із напрямків державної політики у галузі прав людини та політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- 6) функції управління у цій сфері здійснюються прямо чи опосередковано органами усіх гілок влади;
- 7) абсолютно усі варіанти управлінських зв'язків між органами державної влади у цій сфері є регламентованими і опосередкованими нормативно-правовими актами.

І хоча право на судовий захист науковцями асоціюється тільки зі здійсненням правосуддя, а відтак, є більше вивченим у сфері юриспруденції, все ж, на нашу думку, воно має бути об'єктом дослідження теорії державного управління, яка може надати якнайповніше наукове обґрунтування всіх аспектів механізму забезпечення та реалізації цього права. Адже правосуддя є способом здійснення судової влади, а остання є однією з форм державної діяльності.

Література

- 1.Римаренко Ю. Права людини та громадянина, права народів, права етнічних меншин / Ю. Римаренко // Український часопис прав людини [Текст]. — 1996. — № 3/4. — С. 19—23.
- 2.Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Видавництво “Юридична думка”, 2004. — 584 с.
- 3.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.
- 4.Романенко Є. О. Державна політика у сфері забезпечення прав і свобод людини / Є. О. Романенко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : наук. фах. вид. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=82>.

5. Витрук Н. В. Права человека: состояние и перспективы развития / Н. В. Витрук // Право и власть [Текст]. — М. : Мысль, 1990. — С. 158—164.

6. Романенко Є. О. Державна політика у сфері забезпечення прав і свобод людини...

7. Про Засади державної політики України в галузі прав людини [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 757-XIV від 17.06.1999 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/757-14>.

8. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

9. Полянський Ю. Захист прав і свобод громадянина у сферах діяльності державної влади та управління / Ю. Полянський, А. Рачинський // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України [Текст] / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К. : Вид-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — 336 с.

10. Державне управління в Україні [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

11. Полянський Ю. Захист прав і свобод громадянина у сферах діяльності державної влади та управління... — 336 с.

12. Севрюгин В. Е. От административной ответственности к административному судопроизводству / В. Е. Севрюгин // Административное право и процесс [Текст]. — 2006. — № 1. — С. 41—43.

13. Димитрова Ю. Адміністративна юстиція атрибут демократичної правової держави / Ю. Димитрова // Право України [Текст]. — 1996. — № 4. — С. 7—14.

14. Прокопенко О. Б. Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації [Текст] : монографія / О. Б. Прокопенко. — Х. : ФІНН, 2011. — 248 с.

15. Новак-Каляєва Л. Деякі аспекти формування ідеології державного управління на основі ідеї дотримання прав людини / Л. Новак-Каляєва // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 31. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 33—43.

A. Oliynyk

ENSURING OF EUROPEAN STANDARDS OF THE HUMAN RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION IN UKRAINE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION DOCTRINE

The basic doctrinal approaches to the treatment of public administration in the field of human rights ensuring, including European standards of the right to judicial protection are studied. The notion of human rights ensuring within the concept of the law-governed state and as the way of public policy are highlighted.

Key words: public administration, human rights ensuring, European standards of human right to judicial protection, law-governed state, public policy.

УДК 351:005.591

О. Шпак

МОДЕРНІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ

Здійснено аналіз модернізації та її впливу на сучасну систему державного управління, систематизовано основні концепції та підходи до визначення змісту модернізації, охарактеризовано основні критерії, напрямки та моделі модернізації державного управління у контексті сучасних дослідницьких підходів, на підставі чого конкретизовано механізми переходу суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого, шляхом цілеспрямованої модернізації інституційних сфер суспільства.

Ключові слова: модернізація, модернізаційні трансформації, модернізація державного управління, державне управління, громадянське суспільство, суспільство модерності, національна держава, модернізована держава.

На сьогодні термін “модернізація” зберігає певну методологічну невизначеність в силу суперечності та неоднозначності його розуміння в межах різних дослідницьких підходів. Саме тому у контексті цього аналізу особливу увагу необхідно приділити розкриттю змісту модернізації та особливостей її впливу на функціонування системи державного управління.

У дослідженні цього аспекту доцільно передусім виходити із розуміння різних аспектів модернізації, із визначення внутрішніх цілей, з яких фактично формується зміст функціонування системи державного управління. Це тим самим увиразнює теоретико-методологічну потребу аналізу модернізації у контексті сучасних дослідницьких підходів.

Метою статті є здійснення концептуального аналізу модернізації та її впливу на сучасну систему державного управління. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення таких завдань: систематизувати основні концепції та підходи до визначення змісту модернізації, охарактеризувати основні критерії, напрямки та моделі модернізації державного управління у контексті сучасних дослідницьких підходів.

На особливу увагу в межах сучасної науки заслуговують розробки проблем модернізації, представлені російськими вченими. Значна роль у цих напрацюваннях належить концепції Ю. Биченка та Л. Логінова, які під нею розуміють “перехід від традиційного до індустріального і від індустріального до постіндустріального” [1]. Цей підхід спричинив певну критику з боку окремих російських вчених, які вказали на те, що модернізація як процес соціального перетворення не може бути лінійною, а тому вважати, що перехід від аграрного суспільства до індустріального, який зумовлює низку змін, не означає, що будь-яка тенденція може продовжуватись у даному напрямку до безкінечності, а тому і модернізація, досягнувши у своєму розвитку свого апогею, починає йти на зниження.

Найбільшу цінність у дослідженні модернізаційної проблематики для сучасної російської науки має концепція Н. Гавро, який сформулював три контексти розуміння модернізації як мікропроцесу переходу від традиційного до сучасного суспільства – суспільства модерності, серед яких модернізація – це: 1) внутрішній

розвиток країн Західної Європи та Північної Африки, що належить до європейського Нового часу; 2) доганяюча модернізація, яку практикують країни, які не належать до країн першої групи, але намагаються їх наздогнати; 3) процеси еволюційного розвитку найбільш модернізованих суспільств (Західна Європа та Північна Америка), тобто тут модернізація є перманентним процесом, який здійснюється за допомогою проведення реформ та інновацій (перехід до постіндустріального суспільства) [2].

Цікавий підхід до трактування модернізації також запропоновано В. Федотовою, яка вказує на те, що воно залежить від теоретичних методів, жорсткості та слабкості теоретичних конструкцій, які застосовуються для з'ясування її сутності, кожен із яких виконує власну пояснювальну функцію, різний ступінь наближення до емпіричної реальності та різну концептуальну здатність проникати у сутність певного процесу [3]. Цей підхід має суттєву підтримку з боку значної кількості вчених, зокрема В. Цаф вказав, що фундаментальним елементом сучасної теорії модернізації є: а) існування еталонних модернізованих суспільства; б) процес, у межах якого ті держави, які відстали, доганяють тих, хто попереду; в) інновації модернізованих суспільств (позитивне оновлення економіки, демократія, універсалізм) [4].

З цього приводу на особливу увагу заслуговує концепція О. Нечипоренко та А. Вольського, які вказали на “вторинну модернізацію”, яка стосується залучення до “глобального світового співтовариства” держав, які перебувають на етапі розвитку [5]. Однак такий варіант модернізації також містить певні виклики, які обумовлені тим, що “процеси вторинної модернізації чреваті потужними соціальними конфліктами... у сучасну добу найтиповішими із них стають міжнаціональні та релігійні конфлікти” [6]. Аби подолати та попередити таку конфліктність, необхідним є перетворення внутрішньої структури локальних співтовариств, що і є визначальним фактором успішності процесів модернізації.

Цей підхід має суттєву підтримку в межах російської наукової традиції, зокрема О. Шапіро також вважає, що модернізація є потужним інструментом подолання конфліктів шляхом вироблення “ідеології міжнаціональної, міжкласової та міжстратифікаційної згоди, як головного завдання у процесі реалізації державної ідеологічної політики, спрямованої на вироблення сучасних модернізаційних цінностей для різних прошарків сучасного суспільства” [7].

З цього приводу особливий методологічний інтерес для цього дослідження становить підхід Л. Беляєвої, в межах якого ідентифіковано зміст *органічної та неорганічної модернізації*. Вчений виходить із того, що органічна модернізація, яка характерна для країн першого ешелону розвитку, є своєрідною реакцією на внутрішні імпульси, ґрунтується на ідеях національно-культурного відродження та сформованих у суспільстві ціннісних орієнтаціях більшості прошарків населення. До першого ешелону таких країн належать: Англія (періоду промислового перевороту), США (початку XX ст.), Франція (60-х рр. XX ст.), об'єднуючим імперативом для них, незважаючи на певну відмінність у фазах, моделях та часі, є культурна єдність суспільства, що тим самим призвело до тотожного типу суспільного розвитку. Неорганічна модернізація, або наздоганяюча модернізація, проводилась у країнах другого ешелону розвитку як своєрідна реакція на виклики, спричинені з боку більш розвинених та динамічних держав, серед яких Японія, Туреччина, країни Латинської Америки [8].

Певну конкретизацію у цей підхід було внесено також В. Красильщиковим, який країнами першого ешелону вважав ті, “які постійно йшли по шляху модернізації, хоча і швидкість цього руху, була неоднаковою на різних відрізках часу, а самі переміни досить часто супроводжувались гострими соціальними конфліктами та навіть громадянськими війнами (до прикладу війна між Північчю та Півднем у США в 1861 – 1865 рр.). До другого ешелону модернізації належать країни Східної та Південно-Східної Європи, Туреччина, Італія, Португалія, Іспанія, деякі найбільш розвинені країни Латинської Америки (Аргентина, Бразилія, Уругвай, Чилі), а також Японія та Росія” [9]. Процес оновлення суспільств у цих державах має ознаки неорганічної (екзогенної) модернізації, яка стала можливою лише завдяки форсованому запозиченню готових форм соціальної організації у розвинених країн. Така технологія модернізації дала змогу окремим країнам досить швидко перейти із країн другого ешелону до групи країн першого ешелону, а подекуди навіть і обійти їх.

Ідея модернізації як інструментального процесу перетворення суспільства має достатнє розроблення сьогодні в межах різних дослідницьких підходів російських вчених. Одним із таких є підхід М. Кірчанова, який виокремив п'ять важливих характеристик модернізації суспільства, які забезпечують його перетворення. До них належать:

- комплексність (модернізація є суспільним процесом, який охоплює всі сфери життя);
- системність (у межах модернізації зміна будь-якого елементу обумовлює зміну інших елементів);
- глобальність (хоча процес модернізації розпочався на Заході – перед модерністським натиском не встояли ні Північ, ні Південь, ні Схід);
- темпоральна пролонгованість (модернізація є довготривалим процесом з хронологічної точки зору);
- різноманітність (процес модернізації, незважаючи ні на що, є універсальним, відрізняється значними локальними здібностями [10]).

У межах цього контексту розгляду проблематики розробляє свій підхід також І. Скворцов, який зміст модернізації розглядає через ідентифікацію важливих умов успіху соціальних перетворень, які передусім стосуються культурних основ процесів модернізації, які забезпечують культурну ідентичність народів. До таких модернізаційних умов дослідник відносить:

- опору на культурні традиції та цінності країни, її народів;
- соціальність розвитку, його людський та соціальний виміри;
- глибоке розуміння та повагу до типу життя народу, його норм та традицій, цінностей та моралі, чим керується у своєму житті більшість;
- гармонійну інтеграцію приватних та суспільних інтересів [11].

Найбільш ціннісний підхід до аналізу модернізації в межах сучасної російської традиції належить В. Іноземцеву, який вважає нею “комплексний процес, в якому поєднуються політична воля, економічна доцільність та технологічні можливості держави” [12]. У межах свого авторського підходу дослідник проаналізував два варіанти модернізації. Перший – модернізація ХІХ ст., який є фундаментальною передумовою для розвитку сучасного і який “слугував задачам формування нових глобальних центрів політичної та економічної могутності, що заперечує домінування попередніх, а не становлення нового господарського світо устрою, базованого на поглибленні взаємодії між окремими суб'єктами” [13]. 3

огляду на це, В. Іноземцевим було виокремлено основні риси сучасної модернізаційної стратегії, які визначають її конкретний зміст, серед яких:

- фундаментальна роль держави як основного агента модернізації;
- готовність правлячих еліт до революційних змін у соціальній структурі суспільства;
- активне перейняття технологічних рішень із-за кордону;
- залучення прямих інвестицій та масштабні запозичення на світовому ринку капіталів.

Саме тому, на думку вченого, “сучасна модернізація – це прискорений та ініційований державою процес перетворення країни в промислову державу, кінцева продукція якої стає конкурентоздатною на світовому ринку” [14].

Ця думка є актуальною також для концепції таких вчених, як А. Данилюк та А. Кондаков, на думку яких, на початку ХХІ ст. процеси модернізації набувають нової соціокультурної якості. З огляду на це, вони акцентують увагу на соціокультурній модернізації, яка, на їхню думку, означає “ціленаправлену державно-суспільну політику по формуванню інноваційної активності людей в економічній, соціальній, науково-технічній та інших видах суспільної діяльності їх здатність до духовно-морального, громадсько-патріотичного, естетичного, інтелектуального, соціального розвитку протягом всього життя, вдосконалення соціальних відносин з оточуючим світом, духовної консолідації суспільства на основі загальнонаціональних пріоритетів, моральних цінностей та традиційних моральних норм” [15]. Відповідно до цього, модель державного управління модернізаційними процесами, на думку вчених, передбачає одночасне поєднання таких трьох ключових факторів, як:

- посилення лідируючої ролі держави;
- концентрація ресурсів та пріоритетних напрямків суспільного розвитку;
- формування інноваційної економіки, розвиток інститутів громадянського суспільства, орієнтованих на цінності модернізації сучасної держави [16].

Надзвичайно важливим аспектом, який необхідно враховувати у цьому контексті, є те, що модернізація традиційного типу передбачає, що держава самостійно визначає і реалізує модернізаційну політику, виступаючи при цьому головним суб'єктом її реалізації, тоді як модернізація соціокультурного типу передбачає, що держава реалізує політику модернізації лише з огляду на налагодження діалогу із громадянським суспільством, шляхом досягнення національної згоди як із стратегічних, так і тактичних питань розвитку держави. Тому в межах цього дослідження особливий методологічний інтерес для нас становить аналіз соціокультурної модернізації та механізмів державного управління нею. Це безпосередньо обумовлено саме тим, що “соціокультурна модернізація зорієнтована на людину, громадянина, на відповідальну, на креативну та успішну особистість, мотивовану на якісну працю, творчість, безперервний, духовний, професійний, соціальний та культурний розвиток” [17].

З цього приводу необхідно звернути увагу на концепцію В. Кузнецова, в межах якої вченим розмежовано поняття “модернізація суспільства та соціальна модернізація”. При цьому вчений виходить із того, що модернізація суспільства пов'язана із зміною життєдіяльності людини, тоді коли соціальна модернізація пов'язана із зміною типу економіки, характерними рисами якої є:

- прискорення процесу формування транснаціональних корпорацій;
- кардинальні зміни ролі та місця людського фактору у виробництві;

– процес трансформації ролі власності на засоби виробництва (індивідуальна власність на засоби виробництва втрачає своє значення, їй на зміну приходять асоційовані форми власності: акціонерні, корпоративні, партнерські, змішані);

– основним джерелом капіталу стає право власності на нематеріальні активи, зокрема зарубіжні;

– інтелектуалізація праці вимагає трансформації суспільної організації виробництва, пріоритету особистості працівника, примусова праця доби класичного капіталізму стає економічно не вигідною;

– розпочинається процес трансформації структур економіки внаслідок зміни об'ємів сфери виробництва та сфери послуг, інформації та інтелектуальної праці;

– в системі “виробництво – споживання” відбувається зміщення пріоритетів на користь споживання внаслідок інноваційних технологій [18].

Відтак, аналізуючи соціальну модернізацію як важливу складову соціально-економічного розвитку, необхідно звернути увагу на концепцію А. Прозоровського, який у її розуміння вносить авторські корективи. Під Соціальною модернізацією вчений вважає “особливу сферу, яка веде до колосального росту соціальної мобільності, в результаті чого відбувається диференціація соціальних груп, у тому числі навіть за професійним принципом, поширюється урбанізація, яка приводить до відтоку населення із сільських районів у міста, що у дальшому приводить до відносного зближення доходів різних груп, що є основним стимулом прогресу виробництва в умовах ринкового господарювання” [19]. На думку дослідника, унаслідок поширення соціальної модернізації відбувається розгортання системи масової освіти, медичного обслуговування та соціального забезпечення.

На сьогодні можна чітко ідентифікувати основні етапи становлення теорії модернізації.

Перший етап (1956 – поч. 60-х рр. XX ст.) – характеризує період, коли відбулося формування класичних концепцій первинної та вторинної модернізації. Вторинна модернізація – це вестернізація, запозичення (подекуди насадження) зразків західноєвропейської культури, які не враховують національні, індивідуально-типологічні властивості країн, які перебувають під її впливом. Теоретико-методологічною основою аналізу цього періоду є праці таких вчених, як: *М. Леві, Е. Хаген, Н. Смелсер, У. Ростон, К. Керра* та інші, завдяки яким і було сформовано класичну теорію модернізації, яка заклала основні принципи модернізаційного розвитку держав.

Другий етап (середина 60-х – кінець 80-х рр. XX ст.) – належить до періоду, коли сформувались вихідні положення концепцій неомодернізації, предметом яких був аналіз відставання різних сфер суспільного життя від інших, кризових умов розвитку держав, диктатура як альтернатива демократії, що фактично призвело до формування феномену “хибної модернізації”. Такий підхід до модернізації було представлено такими вченими, як *А. Турен, А. Абдель-Малека, Ш. Ейзенштадта*.

Третій етап (початок 90-х рр. XX ст. – до тепер) – безпосередньо пов'язаний із сучасними тенденціями та напрямками розвитку суспільства і стосується аналізу безпосереднього впливу глобалізації на утвердження нових принципів життєдіяльності людства в умовах “глобальної модернізації”. На цьому етапі основним аспектом модернізації є аналіз глобальних та локальних модернізаційних проектів.

Доцільно відзначити, що на початку XXI ст. ідея модернізації зазнала суттєвих змін, що призвело до утвердження нових концепцій та теорій розвитку

сучасного суспільства. На думку І. Побережнікова, її теоретична основа ґрунтувалась на відповідних положеннях, які стосувались:

- відмови від трактування модернізації як перетворення, базованого на західній системі цінностей, що призвело до обґрунтування власних шляхів розвитку, шляхом вироблення та апробації національних моделей оновлення суспільства;

- визнання конструктивної та позитивної соціокультурної традиції забезпечення модернізаційного процесу у суспільстві;

- легітимації глобального контексту, який зумовлює доцільність реалізації відповідних модернізаційних проектів;

- коригування еволюціоністського телеологізму, що акцентувало увагу на ролі соціальних акторів, які володіють потенціалом забезпечення трансформації суспільного розвитку (А. Турен, У. Бек, П. Штомпка);

- визнання необхідності розгляду трансформаційних процесів у межах конкретної “історичної констеляції” (К. Мюллер), що акцентувало увагу на просторово-часових горизонтах акторів, відповідно до ролі яких і вибудовуються нові лінії розвитку суспільства;

- відмови від трактування модернізації як єдиного процесу системної трансформації, навіть за умови, що конкретним суспільством пройдено стадію “розквіту” (“take off” за визначенням У. Ростоу);

- коректного ставлення до динаміки модернізації як циклічності цього процесу, що тим самим передбачало жорстку відмову від детермінізму та перехід до комплементарного, взаємодоповнюючого спрямування взаємозв’язків між різними соціальними факторами та системами [20].

Відтак, здійснений нами аналіз модернізації та особливостей її впливу на функціонування національних держав та їх управлінські системи свідчить про певну поляризацію поглядів дослідників, зокрема одна група вчених нею вважає лібералізацію системи державного управління, яка обмежує вплив держави у різних сферах суспільної життєдіяльності, призводить до заміни “вертикалі влади” розвиненою управлінською горизонталлю. Інша група вчених у модернізації державного управління розуміє посилення його мобілізаційного та централістського потенціалу, підвищення відповідальності, забезпечення організаційної стабільності та національного суверенітету держави.

Висновки

Отже, здійснений нами аналіз модернізації та її впливу на сучасну систему державного управління дав змогу систематизувати основні концепції та підходи до визначення змісту модернізації, охарактеризувати основні критерії, напрямки та моделі модернізації державного управління у контексті сучасних дослідницьких підходів, на підставі чого конкретизовано механізми переходу суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого, шляхом цілеспрямованої зміни інституційних сфер суспільства. Такий контекст розуміння проблеми актуалізує доцільність детального розроблення питання щодо становлення вітчизняної моделі державного управління модернізаційними процесами, що тим самим закладає перспективи для подальшого розроблення цієї проблематики в межах вітчизняної науки державного управління.

Література

1. Быченко Ю. Г. Модернизация общества и качество человеческого капитала / Ю. Г. Быченко, Л. В. Логинова // Известия Саратовского университета [Текст]. — 2008. — Вып. 2. — Т. 8. — С. 43—57. — (Серия “Социология. Политология”).
2. Гавро Н. С. Социокультурная традиция модерна и модернизация российского общества [Текст] / Н. С. Гавро. — М. : МГУКИ, 2012. — 378 с.
3. Федотова В. Г. Типология модернизации и способы ее изучения / В. Г. Федотова // Вопросы философии [Текст]. — 2000. — № 4. — С. 3—14.
4. Цаф В. Теория модернизации и различие путей общественного развития / В. Цаф // Социс [Текст]. — 1998. — № 8. — С. 12—24.
5. Нечипоренко О. В. Эволюция парадигмы социальной модернизации / О. В. Нечипоренко, А. Н. Вольский // Гуманитарные науки [Текст]. 2012. — № 3. — С. 45—63.
6. Там же. — С. 45—63.
7. Шапиро О. Р. Идеологические аспекты модернизации современного политического управления / О. Р. Шапиро // Политическое управление [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 25—37.
8. Беляева Л. А. Социальная модернизация в России в конце XX века [Текст] / Л. А. Беляева. — М. : ИФРАН, 1997. — 173 с.
9. Красильщиков В. А. Модернизация в России на пороге XXI века / В. А. Красильщиков // Вопросы философии [Текст]. — 2003. — № 7. — С. 74—89.
10. Кирчанов М. Национальная модель политической модернизации и трансформации европейских периферий [Текст] / М. Кирчанов. — Воронеж : [б. и.], 2009. — 489 с.
11. Сковрцов И. П. О социокультурных аспектах модернизации современной России / И. П. Сковрцов // Теория и практика общественного развития [Электронный ресурс]. — 2011. — № 4. — Режим доступа : <http://teoria-practica.ru/-4-2011/philosophy/skvortsov.pdf>.
12. Иноземцев В. Что такое модернизация и готова ли к ней Россия? / В. Иноземцев // Модернизация России: условия, предпосылки, шансы [Текст] : сб. ст. и матер. — М. : Центр исследования постиндустриального общества, 2009. — С. 3—43.
13. Там же. — С. 6.
14. Там же. — С. 8.
15. Данилюк А. Я. Развитие человеческого потенциала средствами воспитания и социализации в условиях модернизации России / А. Я. Данилюк, А. М. Кондаков // Педагогика [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 7.
16. Там же. — С. 7.
17. Там же. — С. 10.
18. Кузнецов В. А. Новая экономика и постиндустриальное общество: сопоставление понятий / В. А. Кузнецов // Вестник Челябинского государственного университета [Электронный ресурс]. — 2009. — № 2 (140). — Экономика. — Вып. 18. — С. 22—27. — Режим доступа : <http://www.lib.csu.ru/vch/140/003.p>.
19. Прозоровский А. С. Политический лидер и модернизация на Востоке [Текст] / А. С. Прозоровский. — М. : ИМЭМО РАН, 2009. — С. 18.
20. Побережников И. В. Модернизация: теоретико-методологические подходы / И. В. Побережников // Экономическая история. Обзор [Электронный

ресурс] / под ред. Л. И. Бородкина. — 2002. — Вып. 8. — С. 146—168. — Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/Labs/Ecohist/OB8/poberej.htm>.

O. Shpak

**MODERNIZATION AND ITS IMPACT ON THE SYSTEM
OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE NATURE AND BASIC CONCEPTS**

The analysis of modernization and its impact on the modern system of public administration is carried out, the basic concepts and approaches to determining the content of modernization are systematized, the basic criteria, directions and models of modernization of public administration are described in the context of current research approaches on the basis of which the mechanisms of transition of social order from one state of development to another by purposeful changing of institutional spheres of society are specified.

Key words: modernization, modernization transformation, modernization of public administration, public administration, civil society, the society of modernity, the nation-state, modern state.

УДК 351.77:614.2.004.68(477)

Б. Лемішко,
Р. Грицко

КЛАСИФІКАЦІЇ ТА ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО МОДЕРНІЗАЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Запропоновано модернізовані підходи щодо класифікації рівнів медичної допомоги та окремих термінів, які виникли у процесі реорганізації системи охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова: рівні медичної допомоги, родинна медицина, медична допомога, медична опіка, медична послуга.

Інтенсивна робота, яка ведеться в Україні щодо модернізаційного розвитку системи охорони здоров'я (далі – СОЗ), вимагає, на нашу думку, певних класифікаційних та термінологічних підходів до цього процесу. Так, сучасний поділ системи охорони здоров'я на три рівні вимагає певних уточнень і змін.

Оскільки система охорони здоров'я базується на колективних (“бригадних”) принципах професійної діяльності медичних працівників, засадничими принципами класифікації СОЗ за її рівнями треба визнати класифікацію закладів (підрозділів закладів) охорони здоров'я, а не окремих фахівців.

До *першого рівня* медичної допомоги доцільно віднести, як це визначено “Основами законодавства України про охорону здоров'я” [1], заклади первинної медико-санітарної допомоги (далі – ПМСД), які надають постійну медичну допомогу територіальним громадам відповідно до адміністративного поділу щодо формування, збереження і зміцнення здоров'я здорових людей різних вікових груп, а також відновлення здоров'я хворих на різні захворювання чи патологічні стани за участю родин і територіальних громад.

Другий рівень медичної допомоги (спеціалізована медична допомога) – це лікарняні (госпітальні) лікувально-профілактичні заклади, які надають індивідуальну медичну допомогу хворим при найпоширеніших захворюваннях травмах, отруєннях чи станах (вагітність тощо) з цілодобовим спостереженням за хворим чи вагітними в умовах лікувально-профілактичного закладу.

Третій рівень медичної допомоги (високоспеціалізована, високотехнологічна медична допомога) – це заклади, які надають індивідуальну високоспеціалізовану медичну допомогу при окремих захворюваннях чи групах захворювань із використанням вузькопрофільних фахівців і високотехнологічної діагностичної та лікувальної апаратури.

За такими визначеннями, до закладів ПМСД доцільно віднести фельдшерсько-акушерські пункти, які надають медичну допомогу в поселеннях із кількістю населення до 1000 тис.; сільські лікарські амбулаторії та амбулаторії сімейної медицини, що надають первинну медико-санітарну допомогу населенню в окремих поселеннях чи мікрорайонах великих поселень із кількістю населення 1000 – 10000; поліклінічні відділення районних (номерних, територіальних) лікарень чи відділення ПМСД районних (міських) поліклінік, які надають ПМСД від 10000 до 30000 населення; а також центральні районні поліклініки чи самостійні районні

центри ПМСД та поліклінічні відділення центральних районних лікарень, які надають первинну медико-санітарну допомогу понад 30 тис. населення сільських районів. До закладів ПМСД належать також міські поліклініки, які надають ПМСД населенню адміністративних районів у містах обласного та загальнодержавного підпорядкування, що поділені на адміністративні райони, кожний з яких має свій бюджет [2, 3].

До закладів вторинної медичної допомоги необхідно віднести дільничні лікарні, якщо вони залишаться в окремих поселеннях України після реформування галузі; районні номерні (територіальні) лікарні у сільських районах, які надають шпитальну допомогу визначеній та приписній до них частині населення району; центральні районні лікарні та госпітальні бази округів, а також територіальні медичні об'єднання, за якими залишається право організаційно-методичного керівництва лікарняною допомогою в районі, консультативної допомоги іншим закладам шпитальної допомоги районів, складної спеціалізованої медичної допомоги при поширених захворюваннях і визначення показань для скерування хворих на консультацію та лікування на третій рівень медичної допомоги; міські лікарні, які можуть мати у своєму складі й окремі високоспеціалізовані підрозділи, що надають високотехнологічну шпитальну допомогу при різних захворюваннях. Заклади лікарняної допомоги не прив'язані до окремих адміністративних районів сільської місцевості чи міст (госпітальні бази, госпітальні округи) і фінансуються з обласних бюджетів [4].

До закладів третього рівня належать обласні лікарі, диспансери та центри; клініки медичних університетів і академій, а також науково-дослідних інститутів; загальнодержавні лікувально-профілактичні заклади, у яких більшість підрозділів надають високоспеціалізовану медичну допомогу. При таких лікарняних закладах організовуються поліклініки, які надають високоспеціалізовану амбулаторну консультативну, лікувально-профілактичну та організаційно-методичну допомогу, вирішують питання про госпіталізацію і беруть активну участь у запровадженні науково-інноваційних діагностичних та лікувально-профілактичних технологій у закладах першого і другого рівнів.

У закладах ПМСД за цим класифікаційним поділом можуть працювати фахівці другого рівня медичної допомоги, надаючи переважно консультативну лікувально-діагностичну допомогу спеціалістам ПМСД (сімейним лікарям чи дільничним терапевтам і педіатрам), що суттєво підвищує рівень якості та ефективності первинної медико-санітарної допомоги. При переході закладів ПМСД на засади сімейної медицини доцільно, щоб медичні працівники “вузьких профілів” стали, наприклад, сімейними кардіологами, ендокринологами чи невропатологами, отримавши другу спеціалізацію дитячого чи дорослого профілів із урахуванням першої спеціалізації.

Профіль і спеціальність фахівців “вузьких профілів” у закладах сімейної медицини після отримання закладом статусу комунального некомерційного підприємства, як це передбачено Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я” № 208 від 17.02.2010 р. [5], має визначити керівник лікувально-профілактичного закладу, залежно від потреби у такій консультативній допомозі фахівцям сімейної медицини.

Заклади швидкої та невідкладної медичної допомоги, мають, на нашу думку, залишитись окремими структурами, які надаватимуть допомогу переважно у випадках, коли заклади ПМСД не можуть її надати у неробочий час, чи у випадках

необхідності отримання такої допомоги в екстремальних ситуаціях при дорожньо-транспортних пригодах. У таких закладах ПМСД, як сільські амбулаторії сімейної медицини, районні поліклініки можуть бути організовані пункти невідкладної допомоги, які частково замінять службу швидкої та невідкладної медичної допомоги у сільській місцевості.

Фахівці сімейної медицини у закладах ПМСД відіграють провідну роль щодо надання валеологічної, профілактичної та лікувально-реабілітаційної допомоги територіальним громадам. Однак сучасний сімейний лікар не в змозі виконати всі вимоги окремих громадян і територіальних громад щодо складного лікувально-діагностичного процесу, який реалізується на догоспітальному етапі. Тому необхідно визначити роль і місце “вузьких спеціалістів”, які працюють у поліклінічних закладах. У процесі модернізації закладів первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини ці спеціалісти виконують значний обсяг діагностичної та лікувально-реабілітаційної допомоги населенню, надаючи професійні консультації фахівцям сімейної медицини.

Завдання цього дослідження полягає у з’ясуванні можливості активної співпраці сімейних лікарів та “вузьких спеціалістів” у самостійній міській поліклініці, сімейні лікарі якої, об’єднанні у центрі ПМСД, надають лікувально-профілактичну допомогу 86 тис. мешканців одного з районів м. Львова.

У закладах ПМСД, що надають медичну допомогу на засадах сімейної медицини, за нашим 9-річним досвідом, можна успішно організувати часткове фондотримання (фонд заробітної плати), а при необхідності й повне фондотримання (всі бюджетні кошти при поособовому фінансуванні) у центрі ПМСД, якщо інші підрозділи поліклініки перевести на господарський розрахунок. Тому ми вважаємо, що створені на виконання названої вище постанови КМУ у самостійних поліклініках чи поліклінічних відділеннях лікарень або територіальних медичних об’єднань центри ПМСД не доцільно реорганізовувати у юридично незалежні заклади. Це вимагатиме додаткових капіталовкладень, однак погіршить професійні контакти між фахівцями сімейної медицини та “вузькими” спеціалістами, тому що вони будуть працювати у різних закладах. Досвід роботи комунальної 5-ої міської клінічної поліклініки м. Львова показує, що сімейні лікарі досить часто звертаються до лікарів-спеціалістів неофіційно щодо вирішення багатьох діагностичних і лікувальних питань в окремих клінічних ситуаціях, що унеможливується при їх роботі у різних лікувально-профілактичних закладах.

Консультативний лікувально-діагностичний центр, який вперше в Україні створено у 5-й поліклініці м. Львова 9 років тому, відіграє важливу роль як у поліпшенні діагностичного процесу, так і наданні первинної медико-санітарної допомоги. При цьому проводиться значна робота вузьких спеціалістів щодо безперервного професійного розвитку фахівців ПМСД, запровадження нових методів діагностики та лікування різних захворювань на позагоспітальному етапі з використанням таких нових форм надання допомоги хворим, як поліпрофільні денні стаціонари, домашні стаціонари з децентралізованою та централізованою формами лікування хворих, домашні хоспіси.

Отже, на нашу думку, відривати силоміць центр ПМСД від інших підрозділів поліклініки не лише не корисно, але й шкідливо щодо поліпшення якості та ефективності первинної медико-санітарної допомоги хворим у закладах першого рівня. Це зводить професійну діяльність сучасного сімейного лікаря до принципів роботи земського лікаря, який працював у зовсім інших умовах з огляду на розвиток

медичної науки та практики охорони здоров'я. Цього не можна пропагувати та допускати у сучасних умовах, створюючи самостійні юридичні особи центрів ПМСД в організаційній системі охорони здоров'я. Це буде негативним явищем у модернізаційному розвитку сімейної медицини в Україні.

Розвиваючи сімейну медицину як надійну і ефективну підсистему охорони здоров'я, яка, за досвідом розвинутих країн світу, дає змогу вирішувати понад 80% всіх проблем зі здоров'ям сучасного суспільства, необхідно модернізувати назву лікарської спеціальності “загальна практика – сімейна медицина”, адже вона також вимагає оновлення. Ця назва наших фахівців сімейної медицини походить від об'єднання назв таких спеціалістів у німецькій та англійській мовах. Коли ця спеціальність вперше затверджувалась в Україні, така назва спеціальності стала компромісом між ініціаторами розвитку сімейної медицини та їх опонентами, які категорично виступали проти сімейної медицини, однак вітали “загальну практику”.

У сучасних умовах розвитку сімейної медицини проявились негативні тенденції щодо появи “лікарів загальної практики педіатрів” та “лікарів загальної практики терапевтів”, які нічим не відрізняються від колишніх дільничних педіатрів і дільничних терапевтів. Такі трансформації лише заплутують шляхи досягнення основної мети сімейної медицини. Тому вважаємо, що, враховуючи деонтологічні принципи роботи сімейного лікаря в Україні, спеціальність “загальна практика – сімейна медицина” доцільно замінити на “родинну медицину”, адже родинний лікар і родинна медична сестра дуже часто опікуються не лише членами однієї родини (сім'ї), але й декількома поколіннями конкретної людини (ріднею хворого), що також вкладається в українськомовне поняття “родина”. Окрім того, слово “родина” і “рідня” дуже близькі за вимовою і змістом, тому родинний лікар стане ще ближчим до сім'ї. Тобто, змінивши назву лікаря загальної практики – сімейної медицини (сімейного лікаря) на родинного, ми наблизим його до будь-якого члена родини, що сприятиме підвищенню мотивації випускників медичних навчальних закладів до такої спеціальності, а людей мотивуватиме до того, щоб родинний лікар став справжнім опікуном їхнього здоров'я, звичайно, якщо родинний лікар буде справжнім професіоналом, а родинна медична сестра буде справжнім партнером родинного лікаря [6, 7].

У комплексному механізмі державного управління здоров'ям як здорової людини, так і хворого завжди можна відрізнити професійні дії медичних працівників, що власне належать до медичної допомоги, без яких хворий не зможе одужати, або одужання буде неповним, від медичної та фармакотерапевтичної опіки.

Медична допомога ґрунтується на патофізіологічних механізмах розвитку захворювань із використанням етіотропної, патогенетичної та саногенетичної терапії. У ст. 3 Закону України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги” № 3611-VI від 07.07.2011 р. подається таке визначення: “Медична допомога – діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю і пологами” [8].

Медична опіка переважно стосується біологічних, психологічних, соціальних і емоційних відповідей хворої людини на хворобу або дії медичних працівників із профілактичною метою. Медична опіка переважно стосується турботи про задоволення індивідуальних потреб і особливостей кожної людини та їх проявів у процесі обмеження свободи поведінки хворої особи під час захворювання. Тому

медична опіка чи догляд за хворою людиною є основою турботи про хворого з боку медичних працівників протягом усього періоду хвороби для блага пацієнта. Така ж роль медичної опіки у процесі формування, збереження і зміцнення здоров'я здорових людей різних вікових груп та профілактики захворювань при загрозі їх здоров'ю пацієнта.

Поряд із родинним лікарем завжди працює на правах його партнера медична сестра, основним завданням якої є опіка пацієнта або догляд за хворим. На різних етапах медичної допомоги чи медичної опіки можуть виникнути непередбачувані зміни поведінки пацієнта. Сестринська опіка, що є багатовекторною та багаторівневою, дає змогу уникнути або попередити негативні наслідки неадекватної поведінки хворого чи дії окремих лікувальних та профілактичних процедур, які можуть несприятливо вплинути на перебіг захворювання чи ефективність комплексу профілактичних заходів.

Важливим аспектом медичної опіки в родинній медицині є її пацієнтоорієнтованість. При цьому хвора людина або особа, яка потребує проведення профілактичних заходів, стає у центрі уваги не лише сімейного лікаря, але і медичної сестри та родини пацієнта. Тобто, медична опіка – це складова медичної допомоги та медичного обслуговування, що відповідає його законодавчому визначенню.

Особливого значення набуває медична опіка пацієнтів, спрямована на первинну і вторинну профілактику найпоширеніших захворювань у сфері превентивної медицини та медичної валеології. Медична сестра виконує важливі партнерські функції родинного лікаря, яка на засадах громадського медсестринства активно проводить санітарно-освітню роботу на сімейно-територіальній дільниці щодо профілактики найпоширеніших хвороб і травм, пропагує та запроваджує принципи здорового способу життя, що зменшує вплив поведінкових чинників ризику (гіподинамія, нераціональне харчування, тютюнопаління, алкоголізація тощо) на виникнення нових захворювань і поліпшення перебігу вже наявних хронічних патологічних станів.

Модернізуючи систему охорони здоров'я, доцільно звернути особливу увагу на створення умов для безперервного професійного розвитку родинних (сімейних) лікарів і медичних сестер. Адже родинна медицина – це поліпрофільна спеціальність, яка має у своєму арсеналі величезну суму знань і практичних навиків, що постійно оновлюються. А “Навчально-практичні центри родинної медицини”, положення про які вже опрацьовано МОЗ України, мають стати реальністю у підвищенні якості первинної медико-санітарної допомоги, яка надається на засадах родинної медицини. Такі центри стануть справжніми осередками безперервного професійного розвитку фахівців родинної медицини, що, на вимогу Всесвітньої федерації медичної освіти, має продовжуватися протягом усього професійного життя кожного лікаря [9].

Самостійні міські та центральні районні поліклініки, які приступили до надання ПМСД 100% прикріпленого до них населенню на засадах сімейної медицини, незалежно від того, скільки в цих закладах “вузьких” спеціалістів надають консультативну допомогу сімейним лікарям, мають змінити свою назву на клініки родинної медицини. Це буде відповідати поліпрофільності таких амбулаторних закладів без частини “полі”.

Дуже важливим чинником у підвищенні якості медичної допомоги в закладах родинної медицини має стати сучасне інформаційне забезпечення її фахівців.

Створення автоматизованих робочих місць родинних лікарів дасть змогу розвантажити їх від дуже великого у сучасних умовах обсягу “паперової роботи” та наблизити їх до хворих і здорових пацієнтів. За допомогою комп’ютерних технологій, використовуючи Інтернет, сучасний родинний лікар суттєво також наблизить до свого робочого місця досягнення світової медичної науки та практики охорони здоров’я в різних країнах, що сприятиме безперервному поліпшенню якості медичної допомоги на рівні закладів ПМСД.

Висновки

На основі викладеного вище можна стверджувати, що сучасні заклади первинної медико-санітарної допомоги на засадах родинної медицини можуть надавати якіснішу і ефективнішу медичну допомогу населенню, коли в їх складі будуть працювати фахівці “вузьких спеціальностей”, які безпосередньо консультуватимуть родинних лікарів.

Медична допомога профільних спеціалістів амбулаторно-поліклінічних закладів у лікувально-діагностичному процесі фахівців родинної медицини на догоспітальному етапі сприятиме не лише поліпшенню якості їх професійної діяльності на першому рівні, але й дасть змогу досягнути вирішення понад 80% всіх проблем зі здоров’ям громадян України, як це є у розвинених країнах Європи.

Модернізуючи сучасну первинну медико-санітарну допомогу в країні, доцільно потурбуватись про оновлення термінології у цій сфері. При цьому особливу увагу необхідно звернути не лише на медичну допомогу, але й на медичну опіку пацієнтів, неоднозначність у назві “загальна практика – сімейна медицина”.

Література

1. Основи законодавства України про охорону здоров’я : Закон України № 2801-XII від 19.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 4. — С. 35.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини до 2011 року : Закон України № 1841-VI від 22.01.2010 р. // Управління закладом охорони здоров’я [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 57, 58.
3. Регіональна модель надання первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини у Львівській області / Я. М. Пітко, Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк [та ін.] // Практична медицина [Текст]. — 2008. — № 4. — С. 132—141.
4. Петряева Е. Б. О реформировании системы здравоохранения Донецкой области / Е. Б. Петряева // Новости медицины и фармации [Текст]. — 2011. — № 5(356). — С. 2—4.
5. Деякі питання удосконалення системи охорони здоров’я : Постанова Кабінету Міністрів України № 208 від 17.02.2010 р. // Управління закладами охорони здоров’я [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 69—72.
6. Грицко Р. Ю. Державна політика забезпечення медичної опіки – одна із складових сімейної медицини / Р. Ю. Грицко, Я.-Р. М. Федорів, Б. Б. Лемішко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 29 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 241—248.

7. Лікар загальної практики – сімейний лікар чи просто “родинний лікар” / Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк, В. О. Кобилух [та ін.] // Матеріали XII конгресу СФУЛТ [Текст]. — Івано-Франківськ ; К. ; Чикаго : [б. в.], 2008. — С. 553.

8. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги [Електронний ресурс] : Закон України № 3611-VI від 07.07.2011 р. — Ст. 3. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

9. Медична освіта у світі та в Україні [Текст] / Ю. В. Поляченко, В. Т. Передерій, О. П. Волосовець [та ін.]. — К. : Книга плюс, 2005. — С. 190.

B. Lemishko,

R. Hrytsko

CLASSIFICATION AND TERMINOLOGICAL APPROACHES IN THE PROCESS OF STATE MODERNIZATION OF HEALTH CARE REFORMING IN UKRAINE

The modernized approaches to the classification of health care levels and specific terms are suggested that have appeared during the reorganization of health care system in Ukraine.

Key words: level of medical care, family medicine, medical care, medical service.

УДК 351(477)

Р. Бортейчук

ОПТИМІЗАЦІЙНА РОЛЬ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Здійснено ґрунтовний аналіз оптимізаційної ролі стратегічного управління у діяльності органів державної влади, відповідно до чого систематизовано основні підходи до розуміння стратегічного управління. З'ясовано сутність стратегічного управління в межах західноєвропейської та пострадянської науки. Конкретизовано його основні структурні елементи, виявлено методологічні відмінності у розумінні стратегічного управління та загального управління, управління організацією, оперативного та тактичного управління, здійснено методологічне обґрунтування ролі стратегії як засобу оптимізації стратегічного управління.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегія, оперативне управління, тактичне управління, державне управління, органи державної влади, стратегічне планування, стратегічні ініціативи.

На сучасному етапі розвитку та функціонування вітчизняної системи державного управління важлива роль належить сучасним методикам та технологіям стратегічного управління як фундаментальному механізму оптимізації діяльності органів державної влади. Доцільність розробки цієї проблематики обумовлена сучасними умовами динамічного розвитку сучасного світу, який вимагає від органів державної влади ефективної та мобільної діяльності, яка б мала стратегічну спрямованість та гарантувала сталість у реалізації їх функціональних повноважень. Це свідчить про те, що стратегічне управління є важливим функціональним ресурсом оптимізації діяльності органів державної влади, який би мав спростити складні структури управління та взаємодії між рівнями владної вертикалі у такий спосіб, аби діяльність органів державної влади мала внутрішньо збалансоване спрямування між стратегічними та тактичними засадами управління. Відтак, саме стратегічне управління у діяльності органів державної влади передбачає розробку та запровадження новітньої технології оптимізації їх функціонування, що таким чином дозволить ефективно та успішно вирішувати тактичні завдання і конфліктні ситуації.

Проблемам розробки та реалізації стратегічного управління приділяють значну увагу такі вітчизняні і закордонні вчені, як І. Ансоф, О. Віханський, Б. Карлоф, Г. Одінцова, А. Стрикленд, А. Томпсон, Д. Трейсі, Н. Туленков, Ф. Хедоурі, А. Кібанов, В. Пономаренко, В. Ребкало, В. Травін, Р. Уотермен, Л. Чижова, В. Шкатула та інші.

У контексті визначення місця та ролі стратегічного управління у діяльності органів державної влади особливу увагу доцільно приділити розгляду концепцій стратегічного управління у сучасній західноєвропейській науці. Закономірно стратегічне управління є своєрідною відповіддю на виклики нестабільності функціонування національних державно-управлінських систем.

Стратегічне управління на сьогодні є предметом окремого аналізу в багатьох предметних галузях, зокрема, філософії, соціології, політології, менеджменту та державного управління. Більшість вчених при розумінні сутності стратегічного

управління виходять із доцільності його розгляду як системи управління та окремої науки. Такої позиції зокрема дотримуються американські вчені, такі як: Г. Мінцберг, Б. Альстренд, Д. Лемпел [1].

Для пострадянської управлінської науки характерним є дослідження практичних розробок та окремих методологічних підходів до стратегічного управління, що супроводжується створенням стратегій, стратегічних планів, програм, проєктів. У цьому відношенні стратегічне управління є оптимізаційною технологією забезпечення функціонування системи державного управління. Однак, на нашу думку, розробка таких оптимізаційних технологій стратегічного управління ще не може гарантувати ефективність функціонування діяльності органів державної влади. Це обумовлено тим, що більшість сучасних підходів до стратегічного управління на пострадянському просторі не враховують зміст результатів стратегічних розробок, а відтак гарантувати ефективність стратегічного управління практично стає неможливим.

Особливу увагу в межах дослідження необхідно звернути на методологічний підхід Л. Шеховцева, відповідно до якого під стратегічним управлінням вважає “діяльність по розробці місії, важливих цілей організації та способів їх досягнення, які забезпечують її розвиток в нестабільному зовнішньому середовищі шляхом зміни та самої організації та її зовнішнього середовища” [2]. В даному контексті стратегічне управління розглядається вченою як безперервний процес вибору та реалізації цілей і стратегій організації.

Концепція стратегічного управління російської дослідниці Л. Шеховцевої здебільшого використовувалась нами при розгляді конкретизованого аспекту аналізу згаданої проблематики. Стратегічне управління Л. Шеховцевою розглядається у формі послідовності етапів, які забезпечують функціонування основних інституційних структур управління. Відповідно до цього специфіка реалізації стратегічного управління зводиться нею до:

- визначення чітких цілей функціонування організації;
- стратегічного аналізу зовнішніх та внутрішніх умов організації;
- прогнозування параметрів розвитку та функціонування організації;
- розробка та запровадження стратегічних цілей організації;
- формування та вибір альтернативних стратегій розвитку організації;
- реалізація стратегій;
- контроль, корегування і регулювання процесу запровадження стратегій [3].

Розроблені автором етапи стратегічного управління є основними функціями стратегічного управління, до яких він відносить стратегічний аналіз, стратегічне прогнозування, стратегічне планування, стратегічну організацію та мотивацію, стратегічний контроль та регулювання. Кожен етап стратегічного управління, який передбачає запровадження відповідних функцій стратегічного управління завершується, отриманням певного результату.

Мети статті – здійснити концептуальний аналіз оптимізаційної ролі стратегічного управління у діяльності органів державної влади. Досягнення цієї мети обумовлює реалізацію таких завдань, а саме: з’ясувати сутність стратегічного управління у контексті сучасних дослідницьких підходів; визначити місце та роль стратегічного управління у діяльності органів державної влади; чітко ідентифікувати його місце та роль в організації діяльності суб’єктів державного управління; показати оптимізаційну роль стратегічного управління та визначити альтернативи

оптимізації державного управління за умови запровадження відповідних методик стратегічного управління.

Визначаючи місце та роль стратегічного управління у діяльності органів державної влади, доцільно звернути особливу увагу на основні його критерії. З огляду на це, стратегічне управління у діяльності органів державної влади повинно сприяти:

- оптимізації функціонального потенціалу структурних підрозділів;
- створенню потужного тактичного ресурсного забезпечення процесу прийняття державно-управлінських рішень;
- оптимізації системи делегування повноважень;
- результативності цілей та задач, що відкривало б нові горизонти для функціонування структурних підрозділів державно-управлінських структур;
- покращенню показників ефективності формування перспективних напрямів діяльності.

Відтак стратегічне управління у діяльності органів державної влади має забезпечити автоматизоване реагування на зовнішні зміни та організацію відповідного процесу прийняття державно-управлінських рішень. На думку Дж.Чайлда, “стратегічне управління у діяльності органів державної влади має виступати у ролі своєрідної наукоємної технології конструювання організаційної структури, здатної забезпечити саморозвиток, високомобільність та гнучкість системи, яка б самостійно усувала проблеми, які виникають у процесі державно-управлінської діяльності” [4, с. 311].

В межах цієї дослідницької концепції стратегічне управління розглядається як внутрішній механізм управління та оптимізаційного функціонування системи органів державної влади, який має знайти своє пристосування у сучасній державно-управлінській практиці. В цьому плані одним із важливих проблемних питань, що потребує свого вирішення є розуміння стратегічного управління як важливого оптимізаційного інструментарію розвитку та функціонування системи органів державної влади.

Стратегічне управління у діяльності органів державної влади загалом становить чітко структуровану діяльність суб'єктів державного управління, спрямовану на досягнення чітко визначених цілей. В даному контексті стратегічне управління у діяльності органів державної влади відіграє універсальну роль, а саме забезпечуючи ефективність, оптимальність та раціональність адміністрування на всіх рівнях владного функціонування. В даному відношенні стратегічне управління обумовлює запровадження методів стратегування.

Виходячи із доцільності визначення місця та ролі стратегічного управління у діяльності органів державної влади, доцільно визначити основні його критерії. До них, на нашу думку, доцільно віднести критерії ефективності стратегічного управління у діяльності органів державної влади, що має відповідати сучасним умовам суспільного розвитку. Така ефективність визначається здатністю органів державної влади досягнути відповідного рівня збалансованості внутрішньої політики, відповідно до викликів зовнішньої політики. Це свідчить про те, що запровадження технологій стратегічного управління передусім передбачає формування окремих стратегічних установок, які б слугували своєрідним стратегічним та тактичним імперативом діяльності державно-управлінських структур.

Запровадження саме такого підходу до визначення місця та ролі стратегічного управління у діяльності органів державної влади дозволить кардинально змінити соціально-економічну та політичну системи держави. Завдяки цьому вдається можливим чітко визначити перспективи розвитку та функціонування національних систем державного управління перехідних суспільств. Однак, на думку російського дослідника В. Єфремова, при запровадженні технологій стратегічного управління “важливо аби вони не перетворились на штучно створені системи, в межах яких і завдяки яким люди вступають у різні форми взаємодії, реалізуючи перспективні ініціативи держави” [5].

Закономірною теорія стратегічного управління базується на загальних методологічних підходах в управлінні, до яких традиційно належать системний, організаційний, процесуальний, комплексний, функціональний. Будь-яке функціональне завдання органів державної влади має бути чітко базованим на доцільність отримання конкретного результату, аби гарантувати зворотній зв'язок між структурними підрозділами, на які покладено виконання функцій стратегічного управління. З огляду на це, стратегічне управління у діяльності органів державної влади повинно гарантувати збалансованість стратегічних завдань та тактичних установок щодо виконання окремих державно-управлінських завдань.

Аналізуючи сутність цієї проблематики, особливу увагу також доцільно приділити функціональному змісту стратегічного управління у діяльності органів державної влади. У цьому стосунку стратегічне управління є елементом більш високого рівня управління, а тому воно відіграє більш функціональну роль. У даному контексті стратегічне управління забезпечує ефективне перетворення організаційної структури відповідно до умов часу. В результаті запровадження технологій стратегічного управління діяльність органів державної влади переходить на вищий організаційно-функціональний рівень, а тому його технократичний ефект підвищується в рази. Завдяки цьому відбувається перетворення системи державного управління у такий спосіб, аби вона набула відповідного рівня функціональності та результативності.

Стратегічне управління у діяльності органів державної влади включає такі основні етапи, які і визначають його оптимізаційну роль. До таких етапів традиційно належать:

- стратегічний аналіз та стратегічна оцінка планів та перспектив структурного розвитку органів державної влади [6];
- стратегічне прогнозування діяльності органів державної влади [7];
- стратегічні цілі та процес стратегування, який включає формування адаптивних стратегій, стратегічних планів та стратегічних програм оптимізації діяльності органів державної влади [8];
- реалізація стратегій та розробка стратегічного контролю за реалізацією стратегічних перспектив розвитку держави [9];
- стратегічні механізми функціонування органів державної влади [10].

Наведені вище етапи засвідчують оптимізаційну роль стратегічного управління у діяльності органів державної влади. Однак такий підхід є незавершеним, оскільки не включає переліку конкретизованих етапів технологічного супроводу реалізації стратегічного управління у діяльності органів державної влади. Відтак, до таких етапів, на нашу думку, повинні належати:

- пропоедевичний етап, який характеризує початковий етап розробки стратегії, який розпочинається із створення концепції;

– базовий етап, який включає розробку методологічного супроводу концепції, яка покладається в основу реалізації відповідної стратегії;

– завершальний етап, який характеризує власне технологічне забезпечення процесу реалізації відповідної стратегії у діяльності органів державної влади.

Таким чином, стратегічне управління у діяльності органів державної влади виконує основні функції, реалізація яких повинна забезпечувати отримання конкретних результатів. На думку П. Мілгрона та Д. Робертса результати стратегічного управління логічно детерміновані і включають такі основні елементи, як: діагностування – прогнозування – стратегія – стратегічний план – стратегічна програма – стратегічні проекти – стратегічна оцінка результатів [11]. Саме такі логічно-детерміновані елементи стратегічного управління визначають стратегічний потенціал та ефективність організаційної структури органів державної влади.

Стратегічне управління, на нашу думку, спрямоване на забезпечення конкретних результатів та стабілізаційних механізмів діяльності органів державної влади. В даному відношенні особливу увагу доцільно приділити аналізу стратегічних рішень у діяльності органів державної влади. З огляду на це, стратегічність рішень органів державної влади визначається ефективністю та перспективністю розробки стратегій та програм. З іншого боку, вони визначаються рівнем альтернативності стратегічного вибору, спрямованого на оптимізаційну діяльність органів державної влади. Принципово важливо, на нашу думку, поставити питання про багаторівневість та ієрархічність розробки альтернативних стратегій діяльності органів державної влади, що з необхідністю має супроводжуватись стратегічним плануванням.

Визначаючи місце та роль стратегічного управління у діяльності органів державної влади, особливу увагу доцільно приділити розгляду співвідношення стратегічного та тактичного плану. На думку Л. Басовського, стратегічний план включає стратегічні цілі організації, найбільш ефективні способи, етапи та засоби, необхідні для досягнення цих цілей, та систему показників, які визначають характер процесу досягнення поставлених цілей [12]. Таким чином стратегічний план діяльності органів державної влади може мати як директивне, так і індикативне спрямування. У першому випадку виконання стратегічного плану має регламентаційне спрямування, а в другому виконання стратегічного плану має чітко узгоджуватись із критеріями вимог до діяльності органів державної влади.

Розробляючи та запроваджуючи технології стратегічного управління, органи державної влади повинні набути нових якостей прилаштування до нових соціально-політичних та економічних умов, набуваючи нових якостей та нарощуючи потенціал розробки та прийняття ефективних ситуативних рішень. Саме стратегічне управління забезпечує успішність прийняття ефективних ситуативних рішень, однак для цього має бути сформовано декілька різних альтернативних стратегій, в межах яких повинні діяти відповідні структури органів державної влади. Прикладом таких альтернативних стратегій може слугувати портфель стратегічних альтернатив. Створення такого портфелю органами державної влади закономірно є творчим процесом, оскільки “не існує універсальних рішень стратегічних задач, принагідних на будь-який випадок, внаслідок чого можливі варіанти діяльності також не задані, а тому формування портфелю альтернативних стратегій віцілному залежить від рівня знань та досвіду” державних службовців [13]. Загалом, наведений вище підхід до розуміння стратегічного управління свідчить про індивідуально-типологічну здатність окремих структур органів державної влади розробляти та запроваджувати

технології стратегічного управління. Зміст такої технології традиційно визначається системою цінностей та пріоритетів корпоративної культури, яка є похідною від центральної ланки до нижньої ланки органів державної влади.

Саме тому, на нашу думку, стратегічне управління у діяльності органів державної влади спрямоване не лише на розробку стратегічних альтернатив, але і прийняття стратегічних рішень, які б чітко відповідали нестандартності державно-управлінської ситуації. Це свідчить про те, що стратегічне управління у діяльності органів державної влади спрямоване на те, аби максималізувати відповідність стратегічних рішень нестандартності державно-управлінської ситуації, яка досить часто має місце у діяльності органів державної влади.

Відтак стратегічне управління у діяльності органів державної влади постає у формі “глобальної системи управління такою діяльністю, яка спрямована на довгострокову перспективу, однак кожен із її етапів процесу стратегічного управління також являє собою своєрідну систему, напряду пов’язану з попереднім та наступними етапами” [14]. Виходячи із цього, стратегічне управління у діяльності органів державної влади має чітко узгоджуватись із певними його оптимізаційними критеріями. До таких критеріїв доцільно зарахувати:

- кількість альтернативних стратегій, на яких базується діяльність органів державної влади;
- повнота та системність розроблення альтернативних стратегій;
- політична незалежність розробки стратегій діяльності органів державної влади;
- відповідність стратегій чітко сформованим цілям діяльності структурних підрозділів суб’єктів державного управління.

Саме такі критерії, на нашу думку, можуть визначати основні параметри збалансованості стратегічного та тактичного типу діяльності органів державної влади, а відтак виступати у ролі оптимізаційної складової розробки та запровадження окремих стратегічних пріоритетів щодо розвитку інституційних засад системи державного управління.

Висновки

Таким чином, у межах статті ми здійснили концептуальний аналіз, який дозволив чітко визначити місце та роль стратегічного управління у діяльності органів державної влади, відповідно до чого, розкрито сутність стратегічного управління у контексті сучасних дослідницьких підходів, доведено, що стратегічне управління є оптимізаційною технологією забезпечення функціонування системи державного управління.

Для системи державного управління пострадянського простору однією із ключових проблем розробки та реалізації технологій стратегічного управління у діяльності органів державної влади є не врахування змісту результатів стратегічних розробок, а тому гарантувати ефективність стратегічного управління вони практично не в змозі.

На підставі цього ідентифіковано місце та роль стратегічного управління в організації діяльності суб’єктів державного управління, розкрито його оптимізаційну роль та визначено альтернативи оптимізації державного управління за умови запровадження відповідних методик стратегічного управління.

Запропонований нами підхід до визначення місця та ролі стратегічного управління у діяльності органів державної влади потребує окремих теоретико-методологічних коректив, що стосується зокрема конкретизації його основних

складових елементів, виявлення відмінностей запровадження технології стратегічного управління у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Це таким чином і стосується зміни типу та специфіки реалізації стратегічного управління у системі державного управління. Саме такий аспект цієї проблематики становить перспективу його розробки у майбутньому в контексті науки як державного управління, так і політології, соціології та адміністративістики загалом.

Література

1. Минцберг Г. Школы стратегий [Текст] / Г. Минцберг, Б. Альстренд, Д. Лэмпел. — СПб. : Питер, 2000. — 567 с.
2. Шеховцева Л. С. Стратегический менеджмент [Текст] : учеб. пособ. / Л. С. Шеховцева. — Калининград : Изд-во КГУ, 2001. — 371 с.
3. Шеховцева Л. С. Методология разработки стратегии развития окраинного региона страны в условиях ОЭЗ / Л. С. Шеховцева // Межвуз. сб. науч. тр. [Текст] / под ред. проф. Ивченко В. В. ; Калининград. ун-т. — Калининград : [б. и.], 2000. — С. 20—32.
4. Чайлд Дж. Управленческая стратегия, новая техника и процесс труда. Новая технология и организационные структуры [Текст] / Дж. Чайлд. — М. : Экономика, 2003. — 467 с.
5. Ефремов В. С. Стратегическое планирование в бизнес-системах [Текст] / В. С. Ефремов. — М. : Финпресс, 2001. — 276 с.
6. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — М. : ИНФРА-М, 2007. — 670 с.
7. Виханский О. С. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс [Текст] / О. С. Виханский, А. И. Наумов. — М. : МГУ, 2005. — 498 с.
8. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления [Текст] / В. И. Кнорринг. — М. : Норма-ИНФРА, 2007. — С. 411.
9. Фатхутдинов Р. А. Стратегический менеджмент [Текст] : учеб. для вуз. / Р. А. Фатхутдинов. — 3-е изд. — М. : ЗАО “Бизнес-школа “Интел-Синтез”, 2006. — 380 с.
10. Красовский Ю. Д. Управление поведением в фирме: эффекты и парадоксы [Текст] / Ю. Д. Красовский. — М. : ИНФРА-М, 2007. — 457 с.
11. Милгром П. Экономика, организация и менеджмент [Текст] / П. Милгром, Д. Робертс. — СПб. : Экономическая школа СПб госуниверситета экономики и финансов, 2001. — 635 с.
12. Басовский Л. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка [Текст] : учеб. пособ. / Басовский Л. Е. — М. : ИНФРА-М, 2005. — 379 с.
13. Джонс Дж. К. Методы проектирования [Текст] / Дж. К. Джонс. — М. : Мир, 2006. — 278 с.
14. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии [Текст] : учеб. для вуз. / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд ; пер. с англ. ; под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой. — М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. — 603 с.

R. Borteychuk

**OPTIMIZATION ROLE OF THE STRATEGIC MANAGEMENT
IN THE PUBLIC ADMINISTRATION BODIES ACTIVITY OF UKRAINE**

The detailed analysis of the optimization of the role of strategic management in public authorities activity is carried out, according to which the main approaches to understanding of strategic management are systematized. The essence of strategic management within the Western European and post-Soviet science is clarified. Its basic structural elements are concretized, methodological differences in the understanding of strategic management and general management, organization management, operational and tactical management are identified, the methodological grounding of the strategy as a means of optimizing of strategic management is given.

Key words: strategic management, strategy, operative management, tactical management, state administration, public authorities, strategic planning, strategic initiatives.

УДК 351.851:614.225.4(477)

Н. Дуб

ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ МЕДСЕСТРИНСЬКОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано теоретичні засади і практичні підходи до оптимізації системи державного управління підготовкою медичних сестер в Україні. Висвітлено специфічні ознаки і властивості вищої медсестринської освіти, її мету і завдання. Наголошено на ролі державного управління в ефективному розвитку медсестринства.

Ключові слова: медсестринство, вища освіта, болонська декларація, державне управління.

Демократичні зміни, що відбуваються нині в українському суспільстві, та процеси європейської інтеграції ставлять перед державою нові завдання щодо соціально-економічного та духовного розвитку. Так, позитивні зрушення в медичній галузі, які забезпечили б покращення медичної допомоги населенню, неможливі без реформування у медсестринстві. Важливою складовою стратегічного плану розвитку охорони здоров'я є ефективна освітня політика, оскільки від рівня підготовки медичних та фармацевтичних кадрів залежить якість надання медичної допомоги населенню країни.

Дослідженням перспектив розвитку вищої медсестринської освіти займаються вчені: Т. Бабенко, І. Бахтіна, Л. Бразалій, Ю. Вороненко, О. Григола, І. Губенко, В. Копетчук, Г. Лисенко, Л. Нечеглод, В. Шатило.

Для подолання традиційних уявлень про медсестринство та вироблення принципів концептуальних підходів до медсестринської освіти, фаху й ролі медсестри у системі охорони здоров'я потрібні рішучі управлінські заходи, а також певні економічні механізми. Реформування середньої медичної освіти в Україні можливе при зацікавленні керівників та організаторів цієї ланки аналізом міжнародного досвіду та бажанні впровадження його у вітчизняну практику.

Мета статті є розглянути шляхи розвитку вищої медсестринської освіти та перспективи запровадження ступеневої освіти медичних сестер.

Завдання дослідження полягає у аналізі теоретичних засад і практичних підходів до оптимізації системи державного управління підготовкою медичних сестер в Україні, що сприятиме покращенню якості медсестринської допомоги, а отже, підвищенню показників здоров'я населення в Україні.

За останні роки все більше країн вступають до Європейського Союзу або стають країнами – кандидатами на вступ. Україна не є винятком у цьому процесі і, можливо, через не дуже довгий період часу приєднається до Європейської спільноти як повноправний член. Просьвропейський вектор України ставить перед державним управлінням акцент на науковому обґрунтуванні й необхідності розширення сфер діяльності медсестринського персоналу в сучасній системі охорони здоров'я, наданні медсестрам певної самостійності та автономності за умови підвищення їх відповідальності, що є поки що новим у практиці охорони здоров'я. Заслужовує уваги, з погляду на нашу проблему, прагнення переглянути стереотипні підходи до ролі медсестер у системі охорони здоров'я, як стосовно їх функціональних

можливостей, так і економічних показників та потреб у реформуванні освітніх стандартів. За цього підкреслюється, що кваліфіковані кадри медсестринської ланки є основою ефективного функціонування відповідних складових системи охорони здоров'я. Оптимальне використання медичних сестер, які одержали належну підготовку, винятково важливе для поліпшення всієї системи надання медичної допомоги і зменшення затрат на неї, оскільки в багатьох країнах оплата праці персоналу поглинає понад 60% річного бюджету національної системи охорони здоров'я. Щоб досягнути цієї мети, нам ще потрібно дуже багато зробити. Це стосується і законодавства, і економіки, і освіти. Останнє для працівників сфери освіти є найактуальнішим на даний сьогодні. Вже декілька років всі європейські країни поступово переходять до викладання навчальних дисциплін, згідно з вимогами Болонської конвенції. Для багатьох країн це є процес перебудови роками відпрацьованих принципів і методів навчання студентів і перехід до нової, далеко не завжди зрозумілої, системи. Для того, щоб повністю відповідати вимогам до вступу в ЄС, Україна також повинна проводити відповідну реформу освіти. Медсестринська освіта в Україні за останні 15 років пройшла значний шлях реформування. Однак потреби часу, пов'язані з входженням України в Болонський процес, потребують продовження цих реформ. У травні 2005 р. Україна підписала Болонську угоду, тим самим взявши зобов'язання привести свою освітню систему у відповідність до європейських стандартів. Болонський процес відкриває ще один напрям інтеграції України в Європу. Нам надається реальна можливість отримати рівноправний статус у європейському освітньому просторі, який визначає розвиток Європи на ціле покоління вперед. Участь вищої освіти України в Болонських перетвореннях має бути спрямована на її розвиток і набуття нових якісних ознак. Водночас ці зміни не повинні призвести до втрати кращих традицій, заперечення національних ознак якості освіти. Відповідно до вимог Болонської декларації, освітня діяльність – це нова філософія освітньої діяльності, це нові принципи організації навчального процесу, новий тип відносин між викладачем і студентом, “нові технології” опанування знань [1].

Реформування медсестринської освіти на нових засадах передбачає створення нової моделі фахівця медсестринства, обізнаного з базовими потребами людини, з основами профілактичної медицини, маркетингом медичних послуг, менеджментом і лідерством у медсестринстві, фахівця, який розуміє основи економіки охорони здоров'я, медичної та соціальної реабілітації, знає питання формування громадського здоров'я та усвідомлює важливість ролі медсестри у громаді, що постанала на традиціях християнського милосердя і гуманізму.

Аналіз досліджень на тему реформування медсестринської освіти засвідчує суттєві зміни у підходах авторів до медсестринства та до ролі медсестер у реалізації завдань охорони здоров'я. Суттєвий вплив у цьому мали, як видно із публікацій, відповідні документи ВООЗ та її Європейського Регіонального Бюро.

Як відомо, Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) розглядає сестринський персонал як реальний потенціал для задоволення зростаючих потреб населення в доступній медичній допомозі. На засіданні Європейського Регіонального бюро ВООЗ у Копенгагені у 2005 р. була заслухана доповідь “Базові навчальні програми з медсестринства і акушерства в Європі”, де представлені основні навчальні програми з медсестринства і акушерства, розроблені після ухвалення Мюнхенської декларації і на основі її принципів. До їх переліку увійшли програми первинної підготовки медсестер і акушерок та програми післядипломного

навчання. Також у доповіді представлені особливості освіти медсестер в різних країнах Європи і рекомендації з впровадження базових навчальних програм у цій галузі [2].

Найдієвішим засобом реформування медсестринства дослідники визнають зміни у змісті післядипломної освіти медсестер, надання широкої можливості одержувати вищу медсестринську освіту, як це практикується в країнах ЄС. У медсестринстві назріла ситуація, коли реформування ВНЗ у рамках ступеневої освіти стала необхідністю. Від цього суттєво залежить рівень підготовки спеціалістів за світовими стандартами, розвиток науки та становлення медсестринства як самостійного фаху.

Можливість отримати у процесі кар'єрного зростання вищий освітньо-кваліфікаційний ранг чи науковий ступінь (бакалавра, магістра), що впливає з принципу ступеневої освіти, стане для медичних сестер вагомим мотиваційним стимулом на шляху професійного удосконалення.

Підвищення ефективності діяльності медсестринського персоналу є якісно новим рівнем надання медсестринської допомоги і залежить від системи управління. У цьому аспекті важливими є заходи відповідних органів, спрямовані на підготовку професіоналів-менеджерів медсестринських служб. У багатьох країнах світу медсестри-магістри та доктори з адміністрування очолюють не тільки відділення, а й лікарні окремого типу. Медсестри з вищою освітою можуть кваліфіковано виконувати певні управлінські функції і заслуговують на нові за змістом посади заступника головного лікаря з роботи з середнім медичним персоналом.

Основними завданнями наукових досліджень проблем медсестринської освіти є розробка перспективних напрямів підвищення рівня підготовки медичних сестер-бакалаврів та магістрів медсестринства відповідного професійного рівня, здатних замінити викладача-лікаря, набуття ними досвіду практичної роботи та розробка системи післядипломного удосконалення. В Україні в медичних коледжах та училищах переважно практикується викладання медсестринських дисциплін лікарями, оскільки медсестри у нашій країні були позбавлені можливості набуття вищої фахової освіти. В умовах відсутності державної системи підготовки викладачів для медичних училищ та коледжів і організаторів медсестринських служб для лікувально-профілактичних установ, навчені викладачем-лікарем випускники медичних училищ та коледжів на практиці не могли вдосконалювати свої професійні знання, оскільки від них вимагалось лише виконання ряду допоміжних технічних функцій, іноді лише віддалено пов'язаних з професійними медсестринськими вміннями та навичками [3]. До слова, у розвинених країнах із високим рівнем надання медичної допомоги медичних сестер навчають медичні сестри з вищою освітою, науковими ступенями та вченими званнями.

Ситуація потребує переосмислення, особливо в галузі методології медсестринської освіти. Т. Бабенко стверджує, що сучасна система навчання у медичних коледжах характеризується недостатнім спрямуванням освітнього процесу на дослідницьку діяльність студентів. Тому, на її переконання, доцільною умовою подолання зазначених проблем є спрямування навчального процесу не на засвоєння значної кількості інформації з подальшим її відтворенням, а на активний пошук та критичний аналіз необхідного матеріалу, творчого підходу до вирішення проблем і, як результат, отримання нових знань, які, за умови практичної діяльності, трансформуються у професійні уміння [4].

Доцільно залучати медичних сестер із вищою освітою до наукових досліджень в галузі медсестринства, як це практикується в ряді зарубіжних країн. Наукові знання в цій галузі необхідні не лише для роботи на сучасній медичній апаратурі, моніторингу стану пацієнта, а й для прийняття професійних рішень та забезпечення висококваліфікованого догляду.

П. Кузьмінський стверджує, що наукові дослідження в медсестринстві будуть ефективними за умови і реалізації на державному рівні таких заходів:

- належна державна підтримка реформування системи охорони здоров'я і сестринської справи як складної але цілісної системи;

- удосконалення нормативно-правової бази галузі охорони здоров'я в частині медсестринства;

- пріоритетне фінансування програми розвитку медсестринства;

- адекватна кадрова політика щодо забезпечення номенклатури медсестринських посад, досягнення оптимального співвідношення “лікар – медична сестра”;

- формування спеціалістів якісно нового типу – від медсестри – помічника до високопрофесійного фахівця, спроможного при необхідності діяти самостійно;

- активна діяльність професійних медсестринських організацій [5].

Думка громадськості щодо запровадження вищої медсестринської освіти в Україні є неоднозначною. Ставлення фахівців медсестринства до цієї проблеми лягло в основу дослідження, проведеного викладачами Вищого навчального комунального закладу Львівської обласної ради “Львівського медичного коледжу імені Андрея Крупинського”. Були опитані студенти медичного коледжу імені Андрея Крупинського, які мають на меті отримати освітньо-кваліфікаційний рівень “медсестра – молодший спеціаліст” (34% респондентів), “медсестра – бакалавр” (33% респондентів) та практикуючі медичні сестри (33% респондентів).

Всім було запропоновано відповісти на запитання анкети, що вміщує 18 запитань, які, на нашу думку, допоможуть вивчити думку майбутніх медсестер та фахівців із медсестринства з приводу впровадження вищої медсестринської освіти.

Запитання щодо віку респондентів мало на меті відслідкувати вплив віку та досвіду на думку про запровадження вищої медсестринської освіти.

Аналіз місця проживання опитуваних засвідчив, що мешканці сільської місцевості обізнані з сучасними тенденціями розвитку медсестринства і позитивно ставляться до вдосконалення своєї професії.

Також в анкету було внесено запитання щодо соціального статусу респондентів. Оцінка результатів показала, що одружені медсестри часто не мають можливості (матеріальної та фізичної) продовжувати професійну освіту.

Досвід роботи, освітньо-кваліфікаційний рівень медичних сестер часто визначає їхні погляди на розвиток медсестринства. Практикуючі медсестри розчаровані в існуючій медичній системі і скептично ставляться до впровадження вищої медсестринської освіти. На противагу останнім, студенти настроєні більш оптимістично, бажають й надалі продовжувати навчання і однією з ключових пропозицій щодо реформування медсестринства в Україні на сучасному етапі називають розвиток мережі інститутів медсестринства.

Серед практикуючих медсестер ми проаналізували 4 різні вікові групи: 20 – 30 рр., 30 – 40 рр., 40 – 50 рр., та 50 – 60 років. Переважно, це є мешканці міста Львова (80%) і лише 20% респондентів є мешканцями сільської місцевості. Переважна більшість медсестер (36%) віком до 40 років мають освітньо-

кваліфікаційний рівень бакалавр, тоді як медсестри старшого віку (після 40 рр.) є молодшими спеціалістами (44%). 90% практикуючих медсестер знають про існування ступеневої медсестринської освіти, проте, лише 48% знають про існування інститутів медсестринства. Створення інститутів медсестринства позитивно розглядають 80% опитуваних медсестер. На їх думку, розширення мережі закладів вищої медсестринської освіти має на меті розвиток медсестринства, можливість підвищення кваліфікації медичних сестер, захист кандидатських та докторських дисертацій з медсестринства, зменшення навантаження на лікарів. Проте є й такі, які настроєні більш скептично і вважають, що мета створення інститутів медсестринства полягає у “виманюванні грошей” (20%).

На запитання про доцільність запровадження ступеневої медсестринської освіти 86% респондентів відповіли позитивно. Щодо впровадження очно-заочної форми медсестринської освіти думки медичних сестер песимістичні: лише 48% опитаних підтримують такий крок. На нашу думку, це можна пояснити низькою поінформованістю медсестер щодо реформ в медсестринстві, які відбуваються в Україні.

Підсумовуючи результати анкетування, можна відзначити небайдужість медичних сестер, як майбутніх, так і практикуючих, до розвитку їх професії, до можливості кар'єрного росту. Більшість опитуваних підтримують проведення в Україні наукових досліджень у галузі медсестринства, виділення медсестринства в окрему наукову галузь, із можливістю захисту кандидатських та докторських дисертацій з медсестринства, та запровадження вищої медсестринської освіти. Для розвитку медсестринства в Україні на сучасному етапі медичні сестри пропонують вдосконалювати та підвищувати рівень практичної підготовки медсестер, покращити матеріально-технічну базу вищих медичних навчальних закладів та лікувально-профілактичних установ, розширити мережу інститутів медсестринства, диференціювати оплату праці працівників з різним освітньо-кваліфікаційним рівнем, створювати нові посади для медсестер із вищою освітою. Результатом таких реформ стане доступність вищої медсестринської освіти, підвищення якості медсестринської допомоги, зростання престижу професії медсестри.

У медсестринстві назріла ситуація, коли реформування ВНЗ у рамках ступеневої освіти стала необхідністю, оскільки від цього суттєво залежить підняття рівня підготовки спеціалістів до світових стандартів, розвиток науки та становлення медсестринства як самодостатнього фаху, а значить, і престиж професії медичної сестри в суспільстві зросте. Кінцевою метою безперервної ступеневої медсестринської освіти є створення належних умов для всебічного розвитку медсестринства через вдосконалення набутих знань, становлення та розвиток науки, виховання філософії успіху та самоповаги, що при підтримці держави відкриє нові перспективи та можливості для професійного зростання й ділової кар'єри 303-тисячної когорти медичних сестер України, що становить 46% всіх зайнятих спеціалістів у галузі охорони здоров'я. Отже, процес реформування коледжів в інститути сестринської освіти має бути поступовий та узгоджений з положеннями “Програми розвитку медсестринства України на 2005 – 2010 рр.”. Одним із шляхів реформування може бути вирішення кадрового питання через захист кандидатських дисертацій як викладачів коледжу, так і кращих студентів, які закінчать магістратуру з сестринської справи та приступлять до викладацької роботи. Суттєво позначиться на якості бакалаврської освіти запровадження написання та захисту дипломних (випускних) бакалаврських науково-пошукових робіт студентів із проблем

сестринської справи, що також узагальнить набуті під час навчання знання. За результатами захисту бакалаврських робіт кращим випускникам радитимуть продовжити навчання в магістратурі з сестринської справи в рамках безперервної ступеневої освіти з подальшим захистом кандидатських дисертацій та працевлаштуванням на викладацьку роботу в інститути медсестринства [6].

Висновки

Отже, державне управління реформуванням медсестринства в системі охорони здоров'я України має спрямовуватися на подолання високого рівня централізації, стандартизації та інертності системи професійної середньої медичної освіти, врахування соціальних запитів та умов функціонування медсестринства. Реальні зрушення та виведення системи медсестринської освіти і справи загалом на новий рівень вимагають задіяти управлінські, нормативно-правові, освітні, та координаційні механізми, які при науковому обґрунтуванні необхідності та суті реформування медсестринства та медсестринської освіти в Україні спричиняться до її конкурентної здатності в умовах ринкових відносин.

Доцільно створити і розвивати в Україні державну систему багаторівневої підготовки медсестринських кадрів; забезпечити наступність і інтеграцію між всіма рівнями підготовки; розробляти наукові підходи до вдосконалення медсестринства; працювати над створенням норм, критеріїв та стандартів медсестринської підготовки; проводити моніторинг наукових досліджень та експертизу наукових програм.

Подальші дослідження в контексті вдосконалення державного управління підготовкою медичних сестер в Україні дозволять покращити систему охорони здоров'я та розробити рекомендації щодо вдосконалення медсестринства відповідно до світових стандартів.

Література

1. Григола О. Г. Актуальність реформування медсестринської освіти згідно з принципами Болонського процесу (з матеріалів Першого Національного конгресу “Розвиток медсестринської справи в Україні”, 24 – 25 жовтня 2007 р., м. Чернівці) / О. Г. Григола, С. М. Вознюк // Головна медична сестра [Текст]. — 2007. — № 11. — С. 24—26.
2. Fleming V. Basic Nursing and Midwifery Education Programmes in Europe / V. Fleming, A. Holmes // Информационный бюллетень для руководителей здравоохранения [Электронный ресурс]. — 2005. — № 12. — Режим доступа : <http://www.euro.who.int/document/e86582.pdf>.
3. Шегедин М. Б. Медико-соціальні основи реформування медсестринських кадрових ресурсів системи охорони здоров'я [Текст] : дис. на здоб. наук. ступ. д. мед. н.: 14.02.03 / Шегедин Марія Броніславівна. — К. : [б. в.], 2001. — 332 с.
4. Бабенко Т. П. Дослідницька діяльність студентів у контексті реформування медсестринської освіти / Т. П. Бабенко // Вища освіта в медсестринстві: проблеми і перспективи [Текст]. — Житомир : Полісся, 2011. — С. 18—20.
5. Кузьмінський П. Й. Державне управління системою підготовки медичних сестер в Україні: вступ до проблеми / П. Й. Кузьмінський // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. вісн. / за заг. ред. Присяжнюк В. К. — 2013. — Вип. 3. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>.
6. Сабадишин Р. Процес реформування медколеджів в інститути сестринської освіти має бути поступовим / Р. Сабадишин // Медичний вісник [Електронний

ресурс]. — 2008. — 23 січ. — Режим доступу : medvisnyk.org.ua/content/view/1614/33.

N. Dub

DEVELOPMENT BASES OF HIGHER NURSING EDUCATION IN UKRAINE

Theoretical principles and practical approaches to optimization of the system of public administration of nurses' preparation in Ukraine are analysed. Specific features of higher nursing education, its aim and tasks are highlighted. The role of public administration in effective development of nursing is emphasized.

Key words: nursing, higher education, public administration, Bologna Declaration.

УДК 343.352:351.83(479.24)

В. Решота

ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ГРУЗІЇ

Розглянуто досвід державної антикорупційної політики Грузії. Відзначено суттєвий прогрес у подоланні корупції внаслідок проведення системних та послідовних реформ урядом Грузії.

Ключові слова: корупція, запобігання та протидія корупції, Грузія, антикорупційні механізми, державна політика боротьби з корупцією.

Корупція призводить до системних та глибоких втрат як для суспільства, так і для держав. Корупція як непередбачуваний, не прогнозований фактор відохочує ділових людей від інвестицій, породжує надлишкові витрати для бізнесу та гальмує економічне зростання. Вона робить вкрай неефективними функції судів, представницьких та виконавчих органів державної влади і місцевого самоврядування, підриваючи довіру громадян до інститутів публічної влади. Нарешті, саме корупція завдає нищівного удару по іміджу країни.

Державна політика запобігання та протидії корупції в Україні потребує вжиття системних та послідовних заходів, основою яких може бути антикорупційний досвід інших держав, зокрема Грузії, яка продемонструвала за останні роки значні досягнення у практичному подоланні цієї проблеми.

Мета статті – проаналізувати досвід державної політики боротьби з корупцією в Грузії, виявити особливості її проведення та можливість використання позитивного досвіду в Україні.

Реалізація визначеної мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:

- проаналізувати еволюцію антикорупційної політики Грузії;
- дослідити суть та зміст основних реформ, що зменшили рівень корупції в державі;
- виявити позитивні та негативні аспекти антикорупційних заходів уряду Грузії;
- виявити перспективи використання досвіду Грузії у протидії та боротьбі з корупцією в Україні.

Помітний внесок у вивчення проблем протидії корупції зробили такі вітчизняні науковці, як: Л. Багрій-Шахматов, В. Гаращук, В. Грохольський, І. Даньшин, О. Джу́жа, О. Дульський, А. Закалюк, В. Зеленецький, О. Кальман, М. Камлик, П. Матишевський, Г. Матусовський, А. Редька, І. Сервецький, І. Туркевич, М. Хавронюк, В. Шакун й зарубіжні: Д. Бахрах, Б. Волженкін, О. Гределанд, М. Костенніков, В. Кудрявцева, А. Куракін, С. Коткіна, Р. Клітгард, В. Мілер, С. Роуз-Екerman та інші. Досвід Грузії у сфері боротьби з корупцією залишається недостатньо дослідженим.

Грузія є яскравим прикладом реалізації радикальної державної політики у сфері боротьби з корупцією. Це держава, яка за декілька років спромоглась показати феноменальні здобутки у боротьбі з корупцією.

Адже ще за часів президентства Е. Шеварднадзе опинилась у дуже складній ситуації; практично всі державні інститути були просто знищені зсередини

корупцією. Найважливіші сектори грузинської економіки були поділені між представниками вузького кола наближених до влади людей. Влада контролювала радіо і телебачення республіки.

Вищі представники влади відкрито демонстрували свій добробут, нажитий абсолютно в очевидний для людей спосіб – корупцією, а влада в Грузії втратила будь-який авторитет. У 2001 р. Е.Шеварднадзе явно продемонстрував, що не збирається розлучатися з людьми, які намагалися утриматися при владі будь-що, збагачувалися за рахунок повного зубожіння населення.

У Грузії хронічно не виконувався навіть мінімальний державний бюджет. За 10 – 12 місяців не виплачувалися мізерні пенсії та зарплати. Люди перебували в злидненному стані – більшість із п'яти мільйонів жителів – були безробітні, майже мільйон людей намагалися знайти роботу в Росії. Пенсія в перерахунку становила п'ять євро на місяць. Середня заробітна плата становила 10 – 15 євро.

Внаслідок “революції троянд” до влади прийшли представники нової еліти, які змушені були шукати шляхи боротьби передусім із корупцією держслужбовців усіх рівнів, яка унеможливлювала здійснення економічних перетворень. Існує декілька факторів корупції і боротьба повинна вестися в комплексі заходів. Дуже суттєвими чинниками, які дозволяють існування корупції – є надмірне державне втручання в економіку, монополізація окремих секторів економіки, контроль держави над ресурсною базою.

Нова грузинська влада зосередила свої зусилля на проведенні радикальних реформ, вагомою частиною яких стала їх антикорупційна спрямованість. Було прийнято рішення про проведення реформи системи державного управління, масштабної дерегуляції економіки, зменшення податків і мит, проведення освітньої реформи тощо [1].

Викорінення корупції розпочалося з Міністерства внутрішніх справ і тотальної заміни кадрів у цьому відомстві. Одним із перших кроків було скасовано Державтоінспекцію як одну з найбільш корумпованих структур та звільнено 15 тис. її співробітників. Замість ДАІ та дільничних була створена Патрульна поліція, персонал якої став краще оснащений та підготовлений, отримав високий рівень заробітної плати. Нові співробітники були відібрані на конкурсних засадах, а колишні працівники склали лише 10% нового колективу. На відповідні посади прийшли нові посадовці, які отримали належне матеріально-технічне забезпечення та досить високу заробітну плату. Для них були створено всі умови, щоб вони могли ефективно виконувати покладені на них обов'язки. Водночас було посилено відповідальність за вчинення посадових злочинів. Одним із досягнень реформи Міністерства внутрішніх справ став один із найвищих рівнів довіри населення до цієї структури.

Освітня реформа у Грузії була спрямована на ліквідацію вступних іспитів до вищих навчальних закладів та запровадження системи незалежного тестування абітурієнтів. Вже у липні 2005 р. 81% опитаних студентів вважали, що саме завдяки цій системі стала неможливою корупція в приймальному процесі до ВНЗ [2].

Була проведена кардинальна реструктуризація органів влади. Кількість міністерств і відомств було значно зменшено (з 18 міністерств залишилось 14), апарат державних службовців скорочено майже на 50%, заробітна плата осіб, які працюють у державному секторі, збільшилася приблизно в 15 разів, що дало змогу залучити професіоналів на державну службу тощо, тобто відбулося покращення методів роботи держапарату. 95% громадян Грузії, опитаних Міжнародним

республіканським інститутом у лютому 2007 р., повідомили, що вони не давали хабарів для одержання послуг від співробітників державних служб протягом останніх 12 місяців. Виправдана практика Грузії свідчить про те, що чим меншим є контакт громадянина з державним службовцем (наприклад, чим менше місць, де можна вимагати гроші у громадянина або ситуацій, що громадянин мусить брати довідку чи дозвіл в обмін на винагороду), тим менше фактів корупції. Відтак правоохоронні органи отримують можливість зосередитися на невеликій кількості можливих правопорушень.

До безумовних здобутків Грузії належить докорінна зміна суспільної толерантності до фактів корупції. Завдяки новинам на всіх телеканалах постійно висвітлюються факти затримання злодія в законі чи чиновника-хабарника. А все розпочалося 2005 р., коли в телеефірі стали з'являтися відеозйомки та аудіозаписи, що фіксували моменти отримання хабара посадовцями. Більшість громадян країни перестали вважати корупцію прийнятним сервісом і почали сприймати її як гріх.

У Грузії за отримання хабара несе відповідальність не лише особа, яка вчинила злочин, а і його безпосереднє керівництво. Якщо керівник не може належно організувати контроль за діяльністю своїх підлеглих, його звільняють. Саме тому, що уряд хоче подолати організовану злочинність і корупцію, Грузія має реальні результати, які є очевидними для всіх громадян цієї країни.

Реформи зачепили практично всі аспекти економічної життєдіяльності країни. Найважливішу роль у лібералізації економіки виконала податкова реформа. Із понад 20 податків, які існували до 2005 р., залишилися шість. Податок на дохід фізичних осіб був об'єднаний з соціальним податком і його сукупний розмір був зменшений з 32% до 20%, надалі планується його зменшення до 15%. Податок на прибуток підприємств був зменшений з 20% до 15%, податок на додану вартість із 20% до 18% [3].

Лідери Грузії зрозуміли, що одним із основних завдань є необхідність приватизації підприємств, що перебувають у державній власності. Приватизація – це можливість відмовитися від практики, коли величезні підприємства нібито перебувають під державним контролем, а насправді відбувається “розтягування” можновладцями по різних кутках всього найціннішого, що є на цих підприємствах. Необхідно, щоб люди знали, хто чим володіє, чому і за яку суму та чи інша людина стала власником того чи іншого підприємства. І тільки після того можна зробити економіку відкритою для конкуренції як внутрішньої, так і міжнародної. Держава повинна мати мінімальний вплив на економіку. Рушійною силою в розвитку економічної стабільності може бути тільки приватний сектор. Усій країні – пенсіонерам, студентам, вчителям – буде краще, якщо більше людей зможе проявляти свою ініціативу, домагатися успіху. Такий підхід демонструє, що тільки демократія є необхідною умовою стабільного економічного зростання і перемоги над бідністю.

Стовідсоткова приватизація стосувалась таких видів власності, як міжнародні аеропорти, морські доки, землі сільськогосподарського призначення. Однією з причин такої масової та доволі агресивної політики у відповідній сфері було те, що в попередні часи поширеним було явище, коли багато людей, які були близькі до влади, намагалися її використати для того, аби поставити “своїх” людей на посади у державних підприємствах. Тому, коли ці підприємства почали приватизовувати, прийшло усвідомлення того факту, що в лобюванні цього питання вже немає сенсу.

Нове керівництво Грузії вирішило взяти курс на максимальне відкриття економіки. Більшість найбільших держкомпаній було виставлено на продаж без будь-яких обмежень для покупців. Жодних пільг для “національного капіталу” не було. Єдина перевага, якою могли користуватися місцеві бізнесмени, – відсутність мовного бар’єру і можливість першими дізнатися про приватизацію того чи іншого об’єкта з газетних публікацій. Основними покупцями дрібних об’єктів стали місцеві компанії, великих – іноземні.

Після приватизації розпочались інвестиції. Сукупні прямі іноземні інвестиції в економіку Грузії у 2004 – 2009 рр. становили 6,5 млрд дол. За привабливістю для іноземних інвесторів і за обсягами отриманих зовнішніх інвестицій Грузія зрівнялася з новими членами ЄС. У розмірах грузинського бюджету кошти, отримані від приватизації та інвестицій, були дуже суттєвими і сягали від 10% до 30% від ВВП (за кожним показником), що перевищує подібні індекси у всіх країнах колишнього СРСР.

Складна система здобуття ліцензій і дозволів на ту або іншу діяльність була замінена принципом “єдиного вікна”. Перелік ліцензованих видів діяльності був скорочений на 85% – до 92 позицій, а дозволів – до 52. Для структур, які видають ліцензії та дозволи, ввели жорсткі часові обмеження на розгляд заявки (30 днів для видачі ліцензії, 20 днів для видачі дозволу). Якщо громадянин направив запит на здобуття ліцензії/дозволу в органи влади, але в законний термін відповіді не отримав, вважається, що ліцензія/дозвіл отриманий, тобто в Грузії діє так званий принцип “мовчазної згоди”. Було прийняте рішення про спрощення митних процедур, на 95% товарів митні тарифи скасовані.

Економічна дерегуляція в Грузії, окрім того, включає спрощення процедур реєстрації власності; реєстрації бізнесу і процедури закриття; процедур торговельного режиму; митних процедур та вимог безпеки в торгівлі й розміщенні ринків.

Протидія корупції має значний економічний ефект. Зокрема, надходження до державного бюджету за останні п’ять років зросли в чотири рази, попри те, що податкова база зменшилась приблизно у ті ж чотири рази. Зростання економіки в Грузії триває, навіть не зважаючи на сучасну світову кризу.

З приходом нової влади в їх країні, на відміну від України, не відбувся прихід бізнесу у велику політику. В уряді 2004 р. було лише дві людини з бізнес-досвідом, тому з їх погляду не можна говорити про входження бізнесу у владу та олігархічного впливу на державну політику.

Успіх у боротьбі з інституціоналізованою, масовою корупцією, корупцією у відносинах між громадянином та бюрократією відзначається фактично всім населенням країни. Тобто люди задоволені, що не потрібно платити хабарі під час вступу до вищого навчального закладу, під час отримання паспорту тощо. З іншого боку, в результаті антикорупційної боротьби тисячі звільнених чиновників різного рівня та ініціатори корупційних форм поведінки, які були бенефіціарами від корупції, готові виходити на мітинги і протестувати проти дій уряду з закидами, боцімто новий грузинський уряд є антигрузинським, тому що, як вони стверджують, підриває основи традиційних цінностей суспільства, коли родичі допомагають один одному у вирішенні певних питань.

Завдяки проведенню економічних реформ відбулося спрощення ліцензування, дозвільної системи; закладену систему корупції було знищено. Тому представникам бізнесу це було не вигідно і вони намагалися надалі захищати свої привілеї.

Проте філософія боротьби з корупцією в Грузії багато в чому не гармонізує з міжнародним консенсусом про антикорупційну політику. Міжнародний досвід вбачає розвиток взаємодії владних органів з інститутами громадянського суспільства в питаннях протидії корупції, яка б сприяла виробленню в суспільній свідомості нетерпимості до корупційних проявів. Виконання комплексу подібних системних заходів є одним із найважливіших завдань у здійсненні політики протидії корупції разом із реальним “опрозоренням влади”. Ця система виправдана там де, по-перше, корупція є винятком із правила і де, по-друге, всередині суспільства є низька толерантність до корупції. Але в Грузії корупція як ідея була визнана майже нормою у суспільстві, тому в грузинській ситуації, для того, щоб створити сучасну ліберальну державу потрібні були радикальні зміни у державній системі.

Уряд Грузії вважав, що постійно діючий контроль за діяльністю публічної влади призводить до системної недовіри до державної бюрократії, що ускладнює та знижує ефективність її роботи.

Щодо проблеми зі стійкістю досягнень у вибудовуванні антикорупційної політики, то тут є деякі ризики, адже може прийти нова політична сила та змінити досягнення державної системи на основі нових принципів, з іншого боку, сучасна влада сама може “зануритися” в корупцію. Тому Президент Грузії М. Саакашвілі ініціював та озвучив в парламенті у листопаді 2009 р. “Акт економічної свободи”, який передбачає узаконення вже здійснених економічних змін. Зокрема, збільшення податків або введення нових податків повинно відбуватися лише шляхом загальнонаціонального референдуму; витрати бюджету повинні становити не більше 30% від валового внутрішнього продукту, а весь борг – не більше 60% ВВП. Окрім того, в Акті економічної свободи передбачена заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів, на створення нових регуляторних органів. Це робить уряд Грузії впевненим, що створено прецедент державної влади Грузії без масової корупції.

У Грузії лідери нової формації також вирішили розпочати з законодавчої бази. Відмовившись від прийняття традиційного антимонопольного законодавства, грузинська влада прийняла Закон “Про вільну і конкурентну торгівлю”, який був спрямований передусім не так на унеможливлення монополізації різних сфер бізнесу, як на відмову від обмеження конкурентного середовища.

Повноваження державних органів були істотно скорочені, кількість контрольованих ними процесів зменшена, а самі вони поставлені в жорсткі рамки щодо планування своєї діяльності і за часом реагування на запити бізнесу і населення. Все це скоротило регулювання як ринку, так й інших сфер діяльності до мінімуму. Так, кількість ліцензій, які видаються держслужбовцями, та дозвільних процедур, контрольованих ними, скоротилася майже із тисячі до 140, а держстандарты були відмінені практично всі.

І донедавна одна з найбільш корумпованих республік колишнього СРСР, Грузія останніми роками, як наголошують міжнародні організації, здійснила революцію у боротьбі з корупцією. За даними останнього звіту Transparency International, в Україні лише 16% громадян заявили, що боротьба властей з корупцією принесла результати. У Грузії так вважають 78% населення [4].

99% громадян Грузії минулого року жодного разу не зіштовхувалися із вимаганням хабара. За цим результатом Грузія – перша в Європі. Громадяни Грузії зіштовхуються з корупцією рідше, ніж жителі країн ЄС, зазначено в дослідженні про стан корупції в країні, представленою в п’ятницю в Тбілісі, у презентації якого

взяли участь посол ЄС у Тбілісі Ф. Дімітров і заступник міністра юстиції Грузії Г. Вашадзе [5].

У дослідженні вказано, що 99% громадян Грузії минулого року жодного разу не зіштовхувалися з вимаганням хабара і по даному результату Грузія є першою в Європі. Дослідження проводили організації IBRD, IDEX, Міжнародна прозорість – Грузія і ЄС.

Отже, боротьба з корупцією має ґрунтуватися на розумінні конкретних проблем країни і враховувати стадію її політичного розвитку. Водночас, досвід засвідчує, що є універсальні для світової співдружності умови, без яких домогтися успіху в подоланні корупції фактично неможливо. По-перше – це політична воля уряду. Жодні законодавчі або адміністративні заходи не можуть бути ефективними, якщо немає політичної волі уряду. По-друге – це реальна, гарантована незалежність судової та слідчої систем країни. По-третє – це те, що правові реформи лише частково вирішують проблему. Щоб отримати результат, необхідно, аби реформи були поєднані з іншими формами боротьби з корупцією – економічними, фінансовими, соціальними та організаційними. І, зрештою, велику роль у протидії корупції відіграє громадськість, особливо об'єднання громадян, які сприяють виявленню порушень законодавства про боротьбу з корупцією особами, уповноваженими на виконання функцій держави [6, 7]. Постійна поінформованість громадськості є ключовим елементом. Обізнана громадська організація може бути найефективнішим рушієм будь-якої антикорупційної компанії. Це підтверджує досвід боротьби з корупцією в європейських державах.

Не всі заходи, впроваджені у Грузії, можна повторити в інших країнах із відмінними інституційними та політекономічними умови. Проте з досвіду Грузії можна винести багато корисних уроків, аби адаптувати та застосувати їх в інших країнах, які зіштовхуються з аналогічними викликами у боротьбі з корупцією, що може бути надзвичайно корисним і для України.

Література

1. Стельмах О. Боротьба з корупцією: досвід Сінгапуру і Грузії [Електронний ресурс] / О. Стельмах. — Режим доступу : <http://ar25.org/article/borotba-z-korupciyeyu-dosvid-singapuru-i-gruziyi.html>.

2. Прийнятність грузинського антикорупційного досвіду для України: дайджест круглого столу [Текст]. — К. : [б. в.], 2010. — 44 с.

3. Боротьба з корупцією у сфері державних послуг: Хроніка реформ у Грузії [Текст]. — Міжнародний банк реконструкції та розвитку. — Вашингтон : [б. в.], 2012. — 132 с.

4. Каневський Д. Антикорупційний досвід Грузії в допомогу Україні [Електронний ресурс] / Д. Каневський. — Режим доступу : <http://www.dw.de>.

5. Грузія обігнала країни ЄС в боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] : дослідження. — Режим доступу : http://news.liga.net/ua/news/world/692885-gruz_ya_ob_gnala_kra_ni_vrosouzu_v_borotb_z_korupts_yu.htm.

6. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б. В. Романюк // Науково-практичний журнал [Текст]. — 2009. — № 21. — С. 9—16.

7. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции [Электронный ресурс] / И. В. Бочарников. — Режим доступа : http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW200807061002/VSF.

V. Reshota

**EXPERIENCE OF PUBLIC POLICY IN PREVENTION
AND COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION IN GEORGIA**

The experience of public anti-corruption policy of Georgia is investigated. It is mentioned that serious progress in corruption combating were due to serious and system reforms by the government of Georgia.

Key words: corruption, preventing and combating corruption, Georgia, anti-corruption mechanisms, state anti-corruption policy.

УДК 338.26:351.82(477.83)

Р. Селіверстов

НЕЧІТКИЙ КЛАСТЕРНИЙ АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ПОКАЗНИКІВ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ РАЙОНІВ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

На прикладі аналізу окремих показників соціального розвитку наведено схему нечіткої кластеризації адміністративно-територіальних одиниць Львівської області. Отримано результати, що можуть бути використані під час побудови ефективних економіко-математичних моделей розвитку територій.

Ключові слова: нечітка логіка, кластеризація, класифікація, соціальний розвиток.

Управлінські рішення в галузі державного управління та місцевого самоврядування повинні бути науково обґрунтовані. За сучасних величезних обсягів інформації прийняття ефективного управлінського рішення у багатьох випадках неможливе без аналізу об'єктів управління на основі економіко-математичних моделей. Для забезпечення високої якості отриманих результатів доцільно для кожної групи однорідних об'єктів розробляти свою модель. Внаслідок цього постає проблема формування груп однотипних (однорідних) об'єктів дослідження.

Класичні статистичні методи визначення однорідності сукупності добре зарекомендували себе у випадку, коли аналіз проводиться за однією характеристикою. Коли ж об'єкти дослідження характеризуються низкою показників, доцільно здійснювати багатовимірне ранжування або кластеризацію. У результаті багатовимірного ранжування кожному об'єктові присвоюється інтегрований показник, який визначає його місце у рейтингу. Це може бути підґрунтям для подальшої класифікації (групування) об'єктів за принципом “кращі – середні – гірші”. Одна із методик багатовимірного ранжування з використанням нечіткої логіки апробована у дослідженні [1]. Результатом кластеризації є лише сформовані групи “схожих” об'єктів, кожна з яких (груп) якомога суттєвіше відрізняється від іншої (досягається за рахунок вирішення задачі оптимізації). З поверхневим оглядом алгоритмів та використанням нечітких методів кластеризації даних можна ознайомитися, наприклад, у працях деяких науковців [2 – 4].

Мета статті – здійснення нечіткої кластеризації адміністративно-територіальних одиниць (районів) Львівської області на основі аналізу окремих показників соціального розвитку за 2011 рік, за який на момент проведення дослідження вдалося отримати повні та вичерпні статистичні дані з відкритих інформаційних джерел. Подібні дослідження (без використання нечіткої логіки на основі порівняння індексу розвитку з еталонним значенням) розвитку малого підприємництва у адміністративно-територіальних одиницях України на національному рівні вже здійснені [5]. Особливістю нечіткої кластеризації у даному випадку є те, що кожна адміністративно-територіальна одиниця може бути віднесена до будь-якого з кластерів (характеристики яких наперед невідомі) з відповідним рівнем приналежності.

За вихідну інформацію для аналізу з інформаційного банку даних статистичних показників “Регіональна статистика Львівщини” (“Регіостат”) [6] для

двадцяти районів Львівської області було взято значення дев'яти показників рівня соціального розвитку (табл. 1):

1. Середньомісячна заробітна плата, грн.
2. Кількість зареєстрованих злочинів.
3. Забезпеченість житлом на душу населення, м².
4. Забезпеченість лікарями на 1000 населення.
5. Забезпеченість лікарняними ліжками на 1000 населення.
6. Забезпеченість дошкільними закладами, дітей на 100 місць.
7. Природний приріст (скорочення) населення.
8. Рівень офіційного безробіття, %.
9. Навантаження на одне робоче місце.

На основі цієї інформації формується матриця спостережень із нормованих (приведених до інтервалу від 0 до 1) значень показників (формула 1):

$$X = \begin{pmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{19} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{29} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{20,1} & x_{20,2} & \dots & x_{20,9} \end{pmatrix}. \quad (1)$$

Таблиця 1

Вихідна інформація для аналізу

Райони		Показники								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Бродівський	1	2 046,35	419	21,9	29	6,7	162	-381	3,9	109
Буський	2	1 851,70	246	23,8	26	5,9	123	-200	1,3	52
Городоцький	3	1 836,79	299	24,8	37	6,9	137	-285	1	15
Дрогобицький	4	1 709,27	272	24,4	19	4,2	92	-235	1,8	69
Жидачівський	5	1 924,71	430	23,4	27	6,6	134	-698	2,1	80
Золочівський	6	1 923,37	350	21,4	32	7,3	130	-380	4,2	100
Кам'янка-Бузький	7	2 657,29	271	23,6	26	5,9	127	-200	0,8	27
Мостиський	8	1 765,73	266	23,9	26	5,1	115	-189	1,3	15
Жовківський	9	1 782,20	505	19,6	29	5,4	120	-139	1,2	47
Миколаївський	10	2 216,23	252	23,1	24	12,2	112	-83	3	46
Перемишлянський	11	2 112,64	165	23,6	29	7,2	121	-328	3,4	110
Пустомитівський	12	1 990,20	608	26,9	22	2,8	142	-154	0,9	14
Радехівський	13	1 806,33	276	23,2	26	5,4	113	-189	1,4	213
Самбірський	14	1 699,94	496	22,2	16	4,2	181	-141	2	429
Сколівський	15	2 193,61	275	20,4	29	4,6	128	-52	1,5	17
Сокальський	16	2 943,35	400	20,5	23	6,2	116	-363	1	15
Старосамбірський	17	1 758,69	252	21,6	22	6,7	166	-302	2	40
Стрийський	18	2 793,49	323	22,6	23	4,7	143	-107	1,1	44
Турківський	19	1 883,62	184	21,8	22	6,9	132	63	2,1	49

Яворівський	20	1 908,55	514	18	26	5,7	156	345	1,7	35
-------------	----	----------	-----	----	----	-----	-----	-----	-----	----

Завдання полягає у розподілі районів на наперед задану кількість груп (кластерів) так, щоб в межах однієї групи були максимально подібні за набором досліджуваних показників райони, а самі групи якомога суттєвіше відрізнялися одна від іншої. За міру подібності вибрано класичну для багатовимірного (у нашому випадку дев'ятивимірного) простору відстань за Евклідом (формула 2):

$$\|\vec{a} - \vec{b}\| = \sqrt{\sum_{k=1}^9 (a_k - b_k)^2}, \quad (2)$$

де a_k і b_k ($k = 1, 2, \dots, 9$) – координати векторів $\vec{a}$ і $\vec{b}$ відповідно.

Для розв'язування задачі нечіткої кластеризації обрано метод FCM (FuzzyC-Means) з експоненціальною вагою 2 [7]. Результат шукається у формі матриці приналежності $M = \{m_{ij}\}$ ($i = 1, 2, \dots, n$; $j = 1, 2, \dots, 20$), елементи якої виражають ступінь приналежності j -го району до i -го кластера, координати центру якого $c_i = (c_{i1}, c_{i2}, \dots, c_{i9})$ визначаються за формулою (n – кількість кластерів) (формула 3):

$$c_{ik} = \frac{\sum_{j=1}^{20} (m_{ij})^2 x_{jk}}{\sum_{j=1}^{20} (m_{ij})^2}. \quad (3)$$

Результуюча матриця приналежності повинна мінізувати суму відстаней від районів до центрів кластерів (формула 4):

$$\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^{20} (m_{ij})^2 \|c_i - x_j\| \rightarrow \min \quad (4)$$

за умов розподіленості кожного району між усіма кластерами та відсутності порожніх кластерів і кластерів, які містили б усі райони.

Задача оптимізації розв'язана ітераційним методом у середовищі TurboPascal. На кожному кроці елементи матриці приналежностей обчислювалися за формулою 5 (на першому кроці матриця формувалася випадковим методом):

$$m_{ij} = \frac{1}{\|c_i - x_j\|^2 \sum_{k=1}^n \frac{1}{\|c_k - x_j\|^2}}. \quad (5)$$

Процес обчислення припинявся, коли усі відповідні елементи матриць приналежностей, отриманих на двох сусідніх кроках ітерації, відрізнялися не більше, ніж на 0,1 (формула 6):

$$\max_{1 \leq i \leq n; 1 \leq j \leq 20} |m_{ij}^{(k)} - m_{ij}^{(k-1)}| < 0,1. \quad (6)$$

Результати обчислень подано у табл. 2. У комірці на перетині рядка (району) та стовпця (наперед заданій кількості кластерів) вказано номер кластера, у який потрапив відповідний район у результаті процесу кластеризації, згідно з найбільшим коефіцієнтом приналежності.

У випадку двох кластерів райони розподілились між ними так: 12 і 8 районів відповідно у першому та другому кластерах. Такий поділ районів на дві групи можна

було б вважати доволі умовним, але цікавим є факт, що збільшення кількості кластерів до трьох перенесло до новоутвореного кластера чотири райони з першої групи і лише один (Самбірський) з другої, що може свідчити про стійкість суттєвої подібності Кам'янка-Бузького, Жовківського, Пустомитівського, Сколівського, Сокальського, Стрийського та Яворівського районів. Із аналогічних міркувань стосовно поділу районів на більшу кількість кластерів можна зробити висновок про існування ще двох стійких груп – Бродівський, Жидачівський, Золочівський, Самбірський, Старосамбірський райони (ця група не змінюється для випадків поділу на 2 і 3 кластери) та Буський, Городоцький, Дрогобицький, Мостиський, Радохівський, Турківський (не змінюється для випадків поділу на 4 і 5 кластерів). Залишилися без розгляду два райони – Миколаївський та Перемишлянський, які у випадку поділу на 4 кластери утворили найменшу за обсягом групу, що може бути цікавим фактом для експертів-аналітиків.

Таблиця 2

Розподіл районів між кластерами

Райони	Кількість кластерів			
	2	3	4	5
Бродівський	1	2	1	1
Буський	1	1	3	3
Городоцький	1	1	3	3
Дрогобицький	1	1	3	3
Жидачівський	1	2	1	4
Золочівський	1	2	1	1
Кам'янка-Бузький	2	3	4	2
Мостиський	1	1	3	3
Жовківський	2	3	4	5
Миколаївський	1	1	2	1
Перемишлянський	1	1	2	1
Пустомитівський	2	3	4	5
Радохівський	1	1	3	3
Самбірський	2	2	1	4
Сколівський	2	3	4	5
Сокальський	2	3	4	2
Старосамбірський	1	2	1	4
Стрийський	2	3	4	2
Турківський	1	1	3	3
Яворівський	2	3	4	5

Необхідно зазначити, що отримані результати не можна вважати єдиним вирішенням задачі кластеризації, а є лише локальним по відношенню до сформованої довільно початкової матриці приналежності, що проте ніяк не применшує його значення. Знаходження глобального мінімуму у задачі оптимізації вважається доволі складним завданням у зв'язку з складністю алгоритму та великим об'ємом обчислень [8].

Отже, на підставі результатів кластерного аналізу райони Львівської області за подібністю показників рівня соціального розвитку у 2011 р. можна поділити на чотири групи (табл. 3). За цього, на відміну від багатовимірного ранжування і класифікації, неможливо однозначно розташувати ці групи за зростанням чи спаданням усередненого рівня соціального розвитку районів. Для встановлення особливостей кожної групи потрібно проводити додаткові дослідження на основі економіко-математичних моделей або залучаючи експертне середовище.

Таблиця 3

Узагальнення результатів кластерного аналізу

Група 1	Група 2	Група 3	Група 4
Кам'янка-Бузький	Буський	Бродівський	Миколаївський
Жовківський	Городоцький	Жидачівський	
Пустомитівський	Дрогобицький	Золочівський	
Сколівський	Мостиський	Самбірський	Перемишлянський
Сокальський	Радехівський	Старосамбірський	
Стрийський	Турківський		
Яворівський			

Отримані результати є підґрунтям для ґрунтового аналізу кожної групи на рахунок притаманних їй особливостей. Вони можуть бути використані під час побудови економіко-математичних моделей розвитку територій, а також під час оцінювання надійності функціонування соціальних систем.

Література

1. Селіверстов Р. Г. Нечіткий кваліметричний аналіз соціально-економічного розвитку міст обласного підпорядкування Львівської області / Р. Г. Селіверстов // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 28 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 158—164.
2. Нейский И. М. Классификация и сравнение методов кластеризации [Электронный ресурс] / И. М. Нейский. — Режим доступа : http://it-claim.ru/Persons/Neyskiy/Article2_Neyskiy.pdf.
3. Нечеткий кластерный анализ на примере социально-экономических показателей крупных городов России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://r2.pcnews.ru/articles/data-mining-means-17-29669.html>.
4. Тараскина А. С. Нечеткая кластеризация по модифицированному методу с-средних и ее применение для обработки микрочиповых данных / А. С. Тараскина // Проблемы интеллектуализации и качества систем информатики [Текст]. — 2013. — № 13. — С. 217—228.
5. Лукань Л. Застосування кластерного аналізу для оцінки розвитку малого підприємництва в регіонах України / Л. Лукань, Г. Цегелик // Формування ринкової

економіки в Україні [Текст]. — 2009. — Вип. 19. — С. 73—80.

6. Регіональна статистика Львівщини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2006p/dialog/statfile1_r.asp.

7. Fuzzy C-Means Clustering [Electronic resource]. — Access mode : http://home.deib.polimi.it/matteucc/Clustering/tutorial_html/cmeans.html.

8. Тараскина А. С. Нечеткая кластеризация...

R. Seliverstov

FUZZY CLUSTER ANALYSIS OF SOME SOCIAL DEVELOPMENT INDICATORS OF LVIV REGION DISTRICTS

On the example of analysis of some social development indicators of Lviv region districts the fuzzy clustering scheme is given. The received results can be used for the construction of efficient mathematical economic models of regional development.

Key words: fuzzy logic, clustering, classification, social development.

УДК 35:061.1(4СС)

Б. Шевчук

РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ В ЄРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ОСНОВНІ НАПРЯМКИ, ПРИНЦИПИ, ІНСТРУМЕНТИ

Розглянуто основні причини, напрямки, принципи та інструменти реформи управління в Європейському Союзі, а також основні ідеї та концепції, що вплинули на процес реформування.

Ключові слова: багаторівневе управління, політичні мережі, Європейський адміністративний простір, європейське врядування, Біла книга з європейського врядування, European governance.

В умовах євроінтеграції та формування в Україні демократичної, правової держави важливого значення набуває використання досвіду Європейського Союзу реформування управління шляхом запровадження належного врядування (good governance).

Невизначеність інтеграційного розвитку Європейського Союзу в ХХІ ст., виникнення проблем організаційно-правового функціонування Європейського Союзу після його розширення, завершення інституціональної реформи та вступу в законну силу Лісабонського договору призвели до реформування системи управління, запровадження європейського врядування (governance). Основою реформи управління стали концепції багаторівневого управління, політичних мереж та Європейського адміністративного простору.

Питання сутності європейського врядування, концепцій Європейського адміністративного простору, багаторівневого управління, мереженого управління в своїх дослідженнях розглядали такі вітчизняні науковці, як: В. Авер'янов, З. Балабаєва, І. Грицяк, О. Киричук, А. Колодій, В. Копійка, А. Пухтецька, В. Стрельцов та інші.

Різноманітні аспекти реформування системи управління в Європейському Союзі досліджували такі відомі іноземні та вітчизняні вчені, як: Г. Атаманчук, В. Баштанник, Е. Громогласова, Д. Дайнен, Н. Кавешніков, Б. Колер-Кох, Е. Моравчик, О. Оржель, Л. Прокопенко, Н. Рудік, О. Рудік, М. Стрежнева.

Мета статті – дослідити основні напрямки, причини та джерела реформи управління в Європейському Союзі, зміст концепцій багаторівневого управління, політичних мереж та європейського адміністративного простору, що вплинули на розвиток європейського врядування.

Євроінтеграція, використовуючи принципи демократії, в другій половині ХХ ст. сприяла стабільності на європейському континенті. Ліквідація біполярної системи міжнародних відносин, вихід держав Центрально-Східної Європи із сфери впливу Радянського Союзу та його розпад поставили на порядок денний питання розширення Європейського Союзу та поглиблення інтеграції в Європі.

Рішення щодо розширення Європейського Союзу на Схід було прийнято в грудні 2000 р. на саміті ЄС у Ніцці. Європейська Рада розглянула питання підготовки наступного етапу розширення Європейського Союзу, удосконалення системи європейських інститутів та процедур голосування, зміцнення

співробітництва між державами-членами та прийняття Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу (Charter of Fundamental Rights of the European Union).

У кінці XX ст. у ЄС також виникла парадоксальна ситуація, пов'язана із втратою довіри значної кількості громадян Європейського Союзу до інституцій ЄС, що потенційно могло спричинити проблеми функціонування ЄС в майбутньому. “Люди втрачають віру у те, що складна й малозрозуміла система може вжити саме тих заходів, які вони потребують. ЄС розглядають як організацію, що безпосередньо не має впливу на життя пересічної людини, але таку, що має занадто великі повноваження” [1].

Реформу європейського управління необхідно було здійснювати, не очікуючи розширення Європейського Союзу, в межах існуючих договорів. У 2000 р. Голова Європейської Комісії (ЕК) Р. Проді визначив впровадження нових форм державного управління однією з чотирьох стратегічних цілей Європейської комісії.

Усвідомлюючи необхідність невідкладного здійснення реформ Європейська Комісія визначила низку проблем, які послужили додатковою причиною проведення реформування європейського управління:

- 1) громадяни Європейського Союзу почували себе віддаленими від діяльності інституцій ЄС;
- 2) у громадян ЄС існувала недовіра стосовно майбутнього розвитку ЄС, його політичних цілей, принципів розподілу повноважень між ЄС та державами-членами;
- 3) неспроможність ЄС вирішувати ряд загальноєвропейських проблем, зокрема безробіття, безпеки харчових продуктів, злочинності тощо;
- 4) серед громадян ЄС не було розуміння того, що покращення їхнього життя було наслідком діяльності саме інституцій ЄС, а не інституцій національних держав;
- 5) ЄС та держави-члени недостатньо інформували громадян про свою діяльність;
- 6) громадяни ЄС не розуміли відмінностей між інституціями ЄС та не знали хто приймає рішення;
- 7) виникла необхідність узгодження національних інтересів держав-членів, при різному трактуванні поняття “національні інтереси” [2].

Серед держав-членів Європейського Союзу також не існувало єдиного бачення подальшого розвитку процесу інтеграції в Європі, що потребувало узгодження протилежних позицій, згладжування протиріч і формування єдиної компромісної позиції.

Після об'єднання Німеччина виявила себе палким прихильником федералізації Європи аж до наділення Європейського Союзу усіма ознаками федеративної держави. Зміст позиції Німеччини щодо майбутнього об'єднаної Європи був озвучений у виступі Й. Фішера в Гумбольдському університеті у 2000 р. Усвідомлюючи власну економічну потугу в Європейському Союзі, Німеччина й надалі намагається закріпити своє лідерство в Європі.

Позиція Франції щодо майбутнього Європейського Союзу відображає її побоювання щодо втрати лідерства у ЄС на користь Німеччини і полягає у підтримці доктрини Ш. де Голя, тобто подальшої інтеграції національних держав у рамках ЄС.

Великобританія заперечує підходи Німеччини та Франції і її позиція була викладена Т. Блером у своєму виступі у Варшаві у 2000 р. Т. Блер запропонував концепцію “гнучкої інтеграції”, яка повинна була б будуватись навколо декількох європейських політик (спільна с/г політика, єдиний внутрішній ринок), а участь в інших напрямках спільної діяльності держав-членів ЄС залишалась на розгляд самих

держав. Окрім того, Т. Блер наполягав залишити під суверенним контролем держав питання зовнішньої політики, оборони, податкового законодавства та інше.

Позиція інституцій Європейського Союзу полягала і полягає у централізації і бюрократизації системи влади, тобто посилення позицій наднаціональних органів ЄС, передусім Єврокомісії та Європарламенту [3].

Узгодження вище зазначених позицій потребувало відповідного вдосконалення процедур прийняття рішень у Європейському Союзі, тобто вдосконалення системи управління.

Реформи управління в Європейському Союзі спирались на декларацію “Майбутнє Європейського Союзу”, прийняту 15 грудня 2001 р. за підсумками засідання Європейської Ради, що проходило в передмісті Брюсселю – Лааєкені. У Лааєкенській декларації було встановлено орієнтири подальших перетворень в устрої Європейського Союзу з урахуванням нових геополітичних викликів і майбутнього розширення [4].

Лааєкенська декларація озвучила проблему демократичного облаштування Європейського Союзу у напрямку наближення європейських інститутів до громадян Європейського Союзу. Хоч вважається, що загалом громадяни Європейського Союзу поділяють основоположні цілі Європейського Союзу, але вони небезпідставно побоюються, що багато чого відбувається в Європейському Союзі без їх відома, і очікують більшої гнучкості для забезпечення ефективності і відкритості інституцій ЄС у своїй діяльності та їх не втручання в діяльність національних урядів.

У Лааєкенській декларації було подано також розуміння громадянами ЄС доброго управління спільними справами:

1) громадяни ЄС очікують посилення ролі Європейського Союзу в галузі правосуддя та безпеки, в боротьбі проти транскордонної злочинності, впорядкування міграційних потоків тощо;

2) громадяни ЄС вимагають конкретних результатів у сфері зайнятості, боротьби із бідністю і соціальною ізоляцією;

3) громадяни ЄС сподіваються на єдині підходи до вирішення проблем, вирішення яких передбачає співробітництво: забруднення оточуючого середовища, кліматичних змін, безпеки продуктів харчування;

4) громадяни ЄС хочуть бачити більш скоординовані заходи Європейського Союзу щодо попередження та врегулювання конфліктів на кордонах ЄС та в інших частинах світу;

5) громадяни ЄС звертають увагу на надлишковий бюрократизм в окремих сферах життя Європейського Союзу [5].

Отже, під добрим управлінням спільними справами громадяни Європейського Союзу розуміють створення нових можливостей, а не нових перешкод, формування не європейської “наддержави” чи європейських інститутів, які всюди постійно втручаються, а ефективних відповідей на конкретні життєві проблеми.

Все вище наведене передбачає більшу демократичність, більшу прозорість та більшу ефективність, які неможливі без вирішення трьох фундаментальних проблем: наближення Європейського Союзу до рядових громадян, передусім до молоді; організації ефективної роботи Європейського Союзу в умовах розширеної Європи; перетворення Європи у фактор стабільності та орієнтир в умовах багатополярного світу.

Досягнути усього цього можна при:

1) більш точному визначенні і розмежуванні компетенції в середині Європейського Союзу, а саме: виключної компетенції Європейського Союзу, компетенції держав-членів та спільної компетенції Європейського Союзу та держав-членів. Чітким застосуванням принципу субсидіарності, при якому з питань, не віднесених до виключної компетенції Європейського Союзу, він може вчиняти певні дії лише у тих випадках, коли держави-члени не в стані самостійно вирішити проблему, а інституції Європейського Союзу можуть це зробити, причому більш ефективно;

2) спрощенні системи документів, які видаються Європейським Союзом. Іншими словами існує потреба чіткішого розмежування законодавчих та виконавчих актів та скорочення кількості законодавчих актів: норм прямої дії, рамкового законодавства, документів, які не мають обов'язкової сили (висновки, рекомендації, відкрита координація);

3) забезпеченні більшій демократії, прозорості та ефективності функціонування Європейського Союзу. Це пов'язано із питанням легітимності Європейського Союзу, джерелами якої є демократичні цінності, виходячи з яких він діє, цілі, яких він намагається досягнути, повноваження та інструменти яким володіє. Наступний розвиток Європейського Союзу повинен сприяти підвищенню авторитету, демократизму та прозорості вже існуючих інститутів. Цього можна досягнути через запровадження нових інструментів прийняття рішень в умовах розширеного Європейського Союзу [6].

Всі вище вказані проблеми, очікування громадян, призвели до започаткування реформи управління в ЄС через запровадження належного врядування (good governance) у ЄС. Сама концепція належного врядування базувалася на концепціях, які виникали із принципів формування ЄС, практики його функціонування та з потреби вирішення проблем, які виникали. Це були концепція багаторівневого управління, концепція політичних мереж і концепція Європейського адміністративного простору.

Сама інституціональна будова ЄС передбачала взаємодію між різними рівнями, зокрема між наднаціональним та національним рівнями. Згідно з концепцією багаторівневого управління (multi-level governance, MLG), "Європейський Союз – це політичне утворення, в якому влада розподілена між різними рівнями управління і серед акторів, а між секторами існують суттєві відмінності в методах прийняття рішень" [7].

Багаторівневе управління в Європейському Союзі проявляється по-різному. По-перше, елементи багаторівневого управління присутні при прийнятті рішень на наднаціональному рівні між різними інституціями ЄС. По-друге, елементи багаторівневого управління наявні при взаємодії інституцій ЄС, інституцій національних держав-членів ЄС та різноманітних недержавних акторів. По-третє, найбільш показово багаторівневе управління проявляється при підготовці, прийнятті та виконанні рішень на наднаціональному та національному рівнях.

Переважно багаторівневим управлінням називають практику підготовки та прийняття рішень на трьох рівнях: наднаціональному, національному та регіональному. Хоч, відповідно до конституційних актів Європейського Союзу, існує дворівнева структура, до того ж регіональний рівень прийняття рішень визначається винятково національним законодавством. "Згідно зі статтею 5, всі компетенції не надані Союзу в Договорах, залишаються за державами-членами" [8].

Ст. 5 Договору про Європейський Союз у редакції Лісабонського договору визначає, що “згідно з принципом субсидіарності, у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише у такому обсязі й тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів” [9]. Окрім того, ст. 4 цього ж договору наголошує, що “Союз шанує рівність держав-членів перед Договорами, а також їхню національну ідентичність, властиву їхнім засадничим політичним та конституційним структурам, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням” [10].

Доцільно зауважити, що сам характер унікального механізму ухвалення та реалізації рішень, який включає три процедури прийняття рішень у ЄС (консультації, процедура згоди, звичайна законодавча процедура), сприяє використанню багаторівневого управління.

Багаторівнєве управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних акторів.

З огляду на таке розуміння багаторівневого управління, ми формуємо поняття політичних мереж. Існують різні визначення мереж, зокрема мережу можна визначити як сукупність відносно стабільних, децентралізованих, неієрархічних відносин, які пов’язують різних за сутністю акторів (державних і недержавних) [11].

Однією з основних причин появи політичних мереж є ускладнення функціонування акторів, які володіють владними повноваженнями, особливо в частині забезпечення виконання прийнятих рішень. Суттєвим для розуміння феномена мереж є те, що мережева взаємодія скерована на досягнення спільних цілей, доступ до мережі визначається наявністю ресурсу та бажанням спільно вирішувати проблеми.

Додатковим аргументом на користь поширення мереженого управління в ЄС є те, що ЄС не володіє легітимним правом на насильство і не має єдиного центра владних повноважень.

Основними позитивними елементами функціонування мереж є, по-перше, забезпечення владних інституцій інформацією про специфіку регулювання в певних секторах діяльності; по-друге, члени мереж задіяні у виконанні прийнятих рішень; по-третє, стосовно ЄС мережі сприяють посиленню впливу Єврокомісії на національні уряди; по-четверте, мережі в ЄС відіграють більш значну роль у забезпеченні демократичного процесу, тобто інституції ЄС стають більш транспарентними [12].

Ще однією концепцією, про яку необхідно згадати в контексті впливу на запровадження належного врядування в ЄС, є концепція Європейського адміністративного простору, яка вперше офіційно була представлена у 1999 р. на конференції “Європейський адміністративний простір: управління та диверсифікація” у Потсдамі, організованій Міжнародним інститутом адміністративних досліджень.

Джерелами формування ЄАП були *aquis communautaire*, інструменти міжнародного права, рішення суду ЄС та колективний досвід управління та врядування, накопичений ЄС та світовою спільнотою [13]. Метою запровадження концепції ЄАП було забезпечення однакових підходів до реалізації прав громадян та

юридичних осіб держав-членів ЄС та ефективне і якісне надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг.

На сьогодні існує значна кількість підходів до визначення поняття ЄАП, зокрема наведемо визначення поняття ЄАП А. Пухтецької: “Під ЄАП слід розуміти юридичну категорію, яка використовується для позначення складної, цілісної, диференційованої та динамічної системи міжнародного співробітництва публічних (державних) адміністрацій європейських держав, покликаної забезпечувати однаково реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених у межах ЄС, а також забезпечувати ефективне та якісне надання адміністративних послуг” [14].

Необхідними складовими елементами ЄАП як системи є: а) принципи; б) правові норми; в) стандарти; г) національні адміністративні традиції; д) спільні соціальні та культурні цінності національних держав; е) спеціальні методи міжнародного співробітництва у сфері діяльності публічних адміністрацій.

Концепція ЄАП тісно пов’язана із реформуванням управління ЄС через, перше, джерела свого формування, зокрема практику управління в ЄС та “білі книги”, які є складовими *aquis communautaire*. По-друге, через принципи ЄАП та принципи належного врядування (*good governance*), більшість яких співпадає.

У Білій книзі Європейського врядування, прийнятій Європейською Комісією в 2001 р., визначалось поняття врядування, як “правила, процеси і поведінка, впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості” [15].

Визначення єдиних принципів врядування для держав-членів ЄС передбачало зобов’язання визнавати і дотримуватись їх у національних системах державного управління, незалежно від свого устрою. До цих принципів належать п’ять принципів, визначених у Білій книзі Європейського врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість [16]. Використання цих принципів передбачається в сукупності.

1. *Відкритість*. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватись інформацією з державами-членами ЄС, відносно того, що робить ЄС та які рішення він приймає.

2. *Участь*. Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій в процесі творення політики. Особлива увага повинна бути зосереджена на багаторівневому партнерстві.

3. *Підзвітність*. Місце інституцій ЄС у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими.

4. *Ефективність*. Ефективність та своєчасність забезпечується чіткими завданнями, оцінкою майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду.

5. *Узгодженість*. Потреба в узгодженості постійно зростає внаслідок різноманітності характерної для ЄС, що передбачає легкозрозумілість політики та рішень, які приймаються на рівні інституцій ЄС.

Вищезгадані принципи доповнили такі базові принципи права ЄС, як пропорційність та субсидіарність.

Побудоване на вищенаведених принципах європейське врядування можна визначити як властивий ЄС спосіб прийняття рішень, формування та реалізації європейських політик, до якого на умовах не підпорядкування залучені:

- 1) наднаціональні інститути ЄС;
- 2) держави-члени ЄС;
- 3) субнаціональні органи влади держав-членів;

- 4) незалежні експерти;
- 5) групи інтересів та громадянське суспільство;
- 6) бізнес-громади.

Становлення Європейського Союзу відбувалось одночасно із формуванням правової системи ЄС, заснованої на нормах прямої дії, верховенстві права ЄС у рамках методу Спільноти і діяльності Суду ЄС. Відповідно до Білої книги Європейського врядування, метод Спільноти спирається на виключне право Європейської Комісії на законодавчу ініціативу та на законодавчу владу Ради ЄС та Європейського Парламенту [17].

В умовах посилення взаємозалежності при прийнятті рішень та формуванні і здійсненні політик, держави-члени змушені були шукати нові інструменти підвищення ефективності управління в ЄС без обмеження процесу прийняття рішень на національному рівні. Метод спільноти не міг забезпечити ефективне управління в ЄС, що, зокрема, призвело до запровадження в 2000 р. відкритого методу координації [18].

Серед основних механізмів відкритого методу координації можна виділити переконання, порівняння, навчання та тиск. Хоч у практичній діяльності інституцій ЄС відкритий метод координації використовується в більш ніж 10 політиках ЄС, все ж в Договорі в редакції Лісабонського Договору він не був включений внаслідок неоднозначності результатів його застосування.

Серед причин, що пришвидшили зміну підходів до суті європейського врядування були: посилення складності та невизначеності вирішення проблем ЄС, нестійка різноманітність, “наступаюча” компетенція, тобто застосування нових підходів у сферах, де інституції ЄС не володіють повноваженнями здійснювати діяльність, легітимність через участь усіх зацікавлених сторін, субсидіарність [19].

Ефективність управління в ЄС залежить від належного виконання базових актів ЄС та їх імплементації на національному рівні.

Належне виконання рішень ЄС на національному рівні тісно пов'язане з системою комітології, яка зародилась у Євросоюзі в 60-х рр. XX ст., для обмеження ЄК при виробленні правил із виконання деяких базових актів. До кінця 2000 р. комітологія розрослась до 300 одночасно існуючих трансурядових виконавчих комітетів, куди національні уряди держав ЄС скеровують своїх експертів і чиновників [20].

Взаємодія ЄК із виконавчими комітетами здійснювалась у рамках таких комітологічних процедур: дорадчої, управляючої, регулюючої, регулюючої з детальною перевіркою, випереджуючої.

Після вступу в законну силу Лісабонського договору збереглося тільки дві комітологічні процедури: дорадча і перевірна (examination procedure), яка замінила попередні управляючу та регулюючу процедури.

Дорадча процедура повинна застосовуватись щодо всіх типів зобов'язуючих заходів із імплементації. Перевірна процедура покликана забезпечити контроль держав-членів над ЄК так, щоб пропонувані ЄК заходи не приймалися при запереченні виконавчих комітетів [21].

Питання, що регулювались за допомогою регулюючої процедури з детальною перевіркою, після вступу в законну силу Лісабонського договору повинні врегульовуватись на основі делегованих актів. Делеговані акти – новий підвид нормативних актів ЄС, який наділяється силою закону в чітко обумовлених

обмеженнях на визначений час. Відповідальність за них покладається на Європейську Раду та Європейський Парламент (ЄП), тобто на законодавця.

Ст. 290 п. 1 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) дозволяє законодавцям делегувати ЄК владу із прийняття незаконодавчих актів загального застосування, які доповнюють деякі елементи законодавчого акту [22]. ЄК несе відповідальність за підготовку та прийняття делегованих актів, а Рада і ЄП – за їх детальну перевірку.

Система комітології щодо делегованих актів не діє, але ст. 209 п. 2 ДФЄС впроваджує нові механізми контролю за ЄК:

“а) Європейський Парламент чи Рада можуть вирішити відкликати делеговані повноваження;

б) делегований акт може набрати чинності лише за умови, якщо протягом строку встановленого законодавчим актом Європейський Парламент чи Рада не висловили заперечень” [23].

З одного боку, жорсткіший контроль над ЄК, бо ЄП або Рада можуть позбавити довіри ЄК, діючи окремо. ЄП – більшістю голосів від спискового складу, а Рада – кваліфікованою більшістю голосів. З іншого боку, в порівнянні із звичайною законодавчою процедурою, в цьому випадку передбачено жорсткіше прийняття наднаціональних рішень, бо ні Рада, яка захищає інтереси держав-членів, ні ЄП, який захищає інтереси європейських громадян, не можуть вносити в делегований акт ЄК власних поправок [24].

Лісабонський договір запровадив також нові механізми “гнучкої інтеграції”, особливо при здійсненні Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗПІБ) та Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО):

1) інтенсивне співробітництво;

2) конструктивне утримання, за якого одна або декілька держав-членів (не більше третини) вправі утримуватись від голосування. За цього рішення вважається прийнятим, а ті, хто утримались, можуть його не виконувати, але й не будуть перечити відповідним діям ЄС;

3) доручення (застосовне у сфері ЄПБО), за якого група держав ЄС діють від імені всього ЄС;

4) постійне структуроване співробітництво (в сфері ЄПБО), коли зацікавлені держави-члени можуть оформити більш зобов’язуючі взаємовідносини між собою [25].

У галузі захисту прав людини “гнучка інтеграція” проявилась у праві Великобританії та Польщі на вилучення із сфери дії Хартії фундаментальних прав, тобто положення Хартії необхідно застосовувати до Польщі чи Великобританії “лише тією мірою, якою права і принципи, які містить Хартія, визнані в національному праві чи практиках Польщі чи Сполученого Королівства” [26].

Отже, функціонування ЄС та його розвиток після розширення, а також суперечності та проблеми ефективного функціонування інституцій ЄС дали поштовх для здійснення реформи управління в ЄС через запровадження належного врядування (good governance).

Значний вплив на процес реформування та вдосконалення процедур прийняття рішень у ЄС мали концепції багаторівневого управління, мережевого управління та САП.

Література

1. Європейське врядування. Біла книга. Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428 остаточна редакція [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.
2. Там само.
3. Осадчая Ж. Эволюция Евросоюза (в спорах рождается истина) / Ж. Осадчая, К. Лобанов // Современная Европа [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 27—43.
4. Будущее Европейского Союза [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/dekl_zaiav/laaken.htm.
5. Там же.
6. Там же.
7. Громогласова Е. С. Теория и практика политического управления в Европейском Союзе [Текст] / Е. Громогласова. — М. : ИМЭМО РАН, 2009. — С. 13, 14.
8. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст] / за заг. ред. Геннадія Друзенка. — К. : К.І.С., 2010. — С. 36.
9. Там само. — С. 37.
10. Там само. — С. 36.
11. Бовдунов А. Евросоюз: многоуровневое управление и региональная интеграция [Электронный ресурс] / А. Бовдунов. — Режим доступа : <http://konservatism.org/conservatism/sociology/050909095544.xhtml>.
12. Стрежнева М. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза [Электронный ресурс] / М. Стрежнева. — Режим доступа : <http://intertrends.ru/nineth/005.htm>.
13. Оржель О. Ю. Джерела формування Європейського адміністративного простору [Електронний ресурс] / О. Оржель. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2011_2/Orzhel.htm.
14. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права [Текст] / А. Пухтецька. — К. : Юридична думка, 2010. — С. 22.
15. Європейське врядування. Біла книга...
16. Там само. — С. 11.
17. Там само. — С. 9.
18. Ломакина Н. С. Открытый метод координации в системе управления Европейским Союзом [Электронный ресурс] / Н. Ломакина. — Режим доступа : <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2076>.
19. Там же.
20. Стрежнева М. Практика наднациональности в Евросоюзе [Электронный ресурс] / М. Стрежнева. — Режим доступа : <http://intertrends.ru/twenty-four/006/htm>.
21. Там же.
22. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору)... — С. 224.
23. Там само. — С. 224.
24. Стрежнева М. Практика наднациональности в Евросоюзе...
25. Кавешников Н. “Гибкая интеграция” в Европейском Союзе [Электронный ресурс] / Н. Кавешников. — Режим доступа : <http://intertrends.ru/twenty-sixth/006.htm>.

26. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору)... — С. 395.

B. Shevchuk

**ADMINISTRATION REFORM IN THE EUROPEAN UNION:
MAIN DIRECTIONS, PRINCIPLES AND INSTRUMENTS**

The main reasons, directions, principles and instruments of administration reform in the European Union are considered as well as the basic ideas and concepts that influenced the reforming process.

Key words: multi-level governance, policy networks, the European administrative space, European Governance, White Paper on European governance, European governance.

УДК 336.762:351.82:339.727

Н. Голубятнікова

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПЕРЕДУМОВ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА НА ФОНДОВОМУ РИНКУ

Розглянуто питання захисту підприємців-учасників фондового ринку, зниження ризику підприємницької діяльності на фондовому ринку, забезпечення прозорості та ефективності ринку та чесних правил торгівлі. Систематизовано принципи державного регулювання ринку цінних паперів.

Ключові слова: державне регулювання, фондовий ринок, суб'єкт державного регулювання, підтримка та захист інвесторів, принципи державного регулювання.

На основі вивчення багаторічної історії становлення та розвитку світового фондового ринку, моделей формування систем державного управління та регулювання його функціонування у різних країнах світу, у 1998 р. Міжнародна організація комісій з цінних паперів – ІОСКО опублікувала програмний документ “Цілі і принципи регулювання фондового ринку” [1]. У цьому документі було окреслено три основні цілі регулювання, а саме:

1. Захист інвесторів.
2. Забезпечення прозорості та ефективності ринку і чесних правил торгівлі.
3. Зниження рівня системного ризику.

Доцільно зауважити, що цим основним цілям характерні ознаки взаємозалежності та взаємопов'язаності. Так, забезпечення прозорості ринкової діяльності шляхом формування та поширення правдивої інформації призводить до зниження рівня ризикованості. А ефективність захисту інвесторів напряму залежить від ефективності забезпечення прозорості та чесних правил торгівлі.

Сьогодення створення ринку цінних паперів та деривативів, що характеризується недосконалістю законодавчої та нормативно-правової бази регулювання, низькими темпами змін як самої структури ринку, так і вдосконалення ринкових відносин у напрямку їх відповідності світовим стандартам, недосконалістю механізмів регулювання, викликало на порядок денний досягнення ще однієї цілі регулювання фондового ринку – стимулювання інвестицій.

Мета статті – дослідження умов розвитку підприємницької діяльності на фондовому ринку та визначення основних принципів державного регулювання діяльності учасників фондового ринку.

Об'єкт дослідження – система державного регулювання діяльності учасників цінних паперів та розвитку підприємництва на фондовому ринку.

Предмет дослідження – організація інституційних передумов розвитку підприємництва на фондовому ринку.

Захист інвесторів є однією з основних умов ефективного функціонування як ринку цінних паперів, так і ринку деривативів. Інвестори, що поділяються на три основні види (інституційні, стратегічні та приватні, як учасники ринку, повинні бути надійно захищені від маніпулювань і неправомірних розпоряджень їхніми активами. Мета захисту інвесторів повинна досягатися шляхами повного розкриття інформації про діяльність на ринку, наявністю ефективної системи контролю,

інспекційних перевірок дотримання чинного законодавства, норм і правил проведення торгівельних операцій. За цього основним інструментом розкриття інформації є застосування міжнародних стандартів обліку. Окрім того, належний захист інвесторів повинен досягатися дотриманням учасниками ринку відповідних законів і правових актів, що регулюють діяльність на ринку цінних паперів та деривативів та передбачають систему покарань за правопорушення. Гарантією надійного захисту інвесторів є забезпечення їх доступу до суду з метою отримання компенсацій, викликаних неправомірною діяльністю ринкових посередників [2].

Досягнення цілі “прозорості та ефективності ринку і чесних правил торгівлі” забезпечується, насамперед, ліцензуванням торгових систем, що діють на ринку. Також система регулювання повинна передбачати наявність ефективних систем розповсюдження цінової інформації та забезпечити рівну доступність до неї усіх учасників торгів і її вільного розповсюдження. Своєчасність розповсюдження цінової інформації впливає на формування цін [3].

Щодо цілі “зниження системного ризику”, то треба зауважити, що прогнозування та налагодження управління ризиком направлене на попередження банкрутства посередників. Одним із інструментів управління ризиком є вимоги до мінімальної величини капіталу, що є гарантією безбиткової діяльності клієнтів. Система державного управління та регулювання діяльності на ринку цінних паперів та їх похідних повинна створювати умови для їх ефективного управління ризиком та прогнозування і контролю ризикованими ринковими операціями.

Державна політика із встановлення та розвитку фондового ринку повинна бути направлена передусім на забезпечення тих функцій ринку, що мають надзвичайне важливе положення у формуванні ринкових відносин. До ключових функцій ринку цінних паперів та їх похідних треба віднести:

- 1.Регулювання фінансових потоків та їх перерозподіл у пріоритетні галузі економіки, підприємства, інші суб'єкти господарювання, які ефективно функціонують на ринку.

- 2.Забезпечення надходжень у державний бюджет.

- 3.Залучення інвестицій. Ця функція здійснюється переважно через механізми операцій з цінними паперами та їх похідними [4].

Розвинутість ринку деривативів характеризує загальний рівень розвитку фондового ринку, оскільки значно розширює сектор фінансових інструментів. Операції з похідними цінними паперами потребують попереднього ефективного прогнозування змін стану ринку, і тому відрізняються підвищеною ризикованістю.

На нашу думку, принципи державного регулювання ринку цінних паперів і деривативів потрібно класифікувати на дві групи:

- 1.Загальносистемні принципи, що становлять основу створення механізмів державного управління та регулювання як окремих систем, яким властиві загальні властивості функціонування та розвитку.

- 2.Специфічні принципи, які забезпечують ефективність регуляторних дій стосовно учасників ринку (емітенти, професійні учасники ринку, інвестори) (рис. 1).

Ці принципи повинні прийматися за основу при побудові функціонально-цільових причинно-наслідкових моделей державного управління та регулювання фондового ринку, декомпозиції систем регулювання, введення критеріїв оцінки результатів і невизначеності [5].

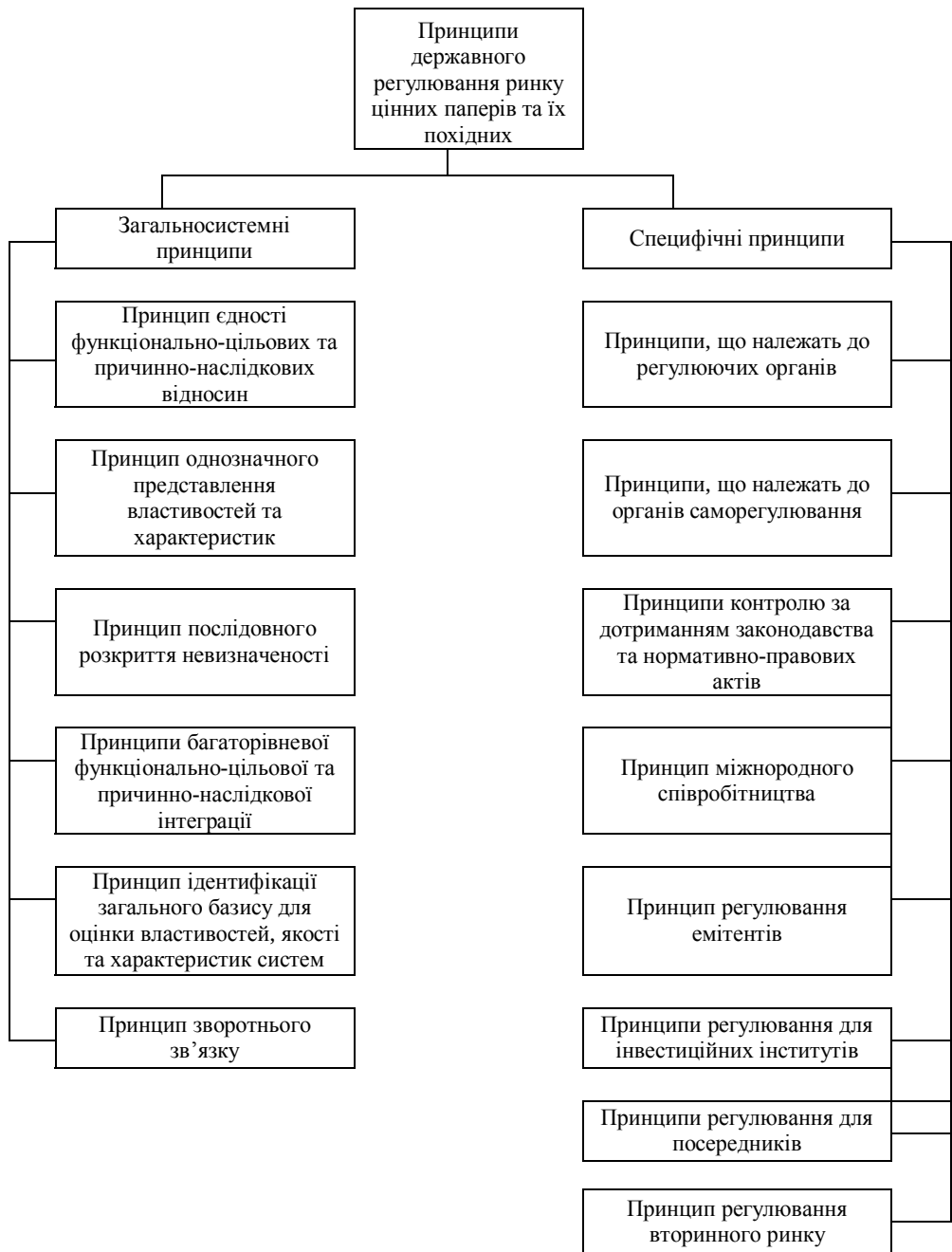


Рис. 1. Класифікація принципів державного управління та регулювання ринку цінних паперів та деривативів

Системний принцип єдності функціонально-цілевих причинно-наслідкових відносин визначає підхід до розробки концептуальних понять, методологічної бази

та практичної реалізації моделі державного управління та регулювання ринку цінних паперів і деривативів. Сутність цього принципу єдності полягає в одночасному використанні концептуальної функціонально-цільової та формалізованої причинно-наслідкової інформації.

Принцип послідовності розкриття невизначеності при формуванні системи державного управління та регулювання ринку цінних паперів дає змогу упорядкувати послідовність застосування причинно-наслідкової та функціонально-цільової інформації, визначити коло завдань, які повинні бути досліджені та вирішені на певному етапі формування системи, окреслити завдання наступного етапу.

Застосування принципу однозначного представлення властивостей та характеристик забезпечує обґрунтування чинників та критеріїв, що дозволяють однозначно оцінювати характеристики системи державного управління та регулювання фондового ринку на усіх фазах досліджень і упорядкувати процеси оперування ними.

Принцип зворотного зв'язку є вирішенням у побудові системи державного регулювання, як реакції ринку цінних паперів і деривативів на динаміку зміни зовнішнього середовища.

Принцип багаторівневої функціонально-цільової та причинно-наслідкової інтеграції є основою конструювання системи управління та регулювання шляхом композиції підсистем і елементів різних ієрархічних рівнів.

Принцип ідентифікації загального базису для оцінки властивостей характеристик систем управління на усіх етапах формування систем дозволяє порівнювати ефективність регулювання та здійснення регуляторних дій на фондовому ринку.

Друга складова загальних принципів державного регулювання фондового ринку вміщує специфічні принципи, що стосуються регулювання діяльності регулюючих органів, органів саморегулювання, контролю за дотриманням законодавства, міжнародного співробітництва, принципи для емітентів, інститутів інвестування, посередників фондового ринку, принципи для вторинного ринку.

Міжнародна організація комісій із цінних паперів виділила 30 принципів регулювання за всіма категоріями [6]:

I. Категорія А. Принципи, що стосуються регулюючого органу (РО):

1. Чітке визначення кола обов'язків.
2. Регулятор повинен мати незалежність у своїй оперативній діяльності з одночасною підзвітністю вищестоящій організації управління.
3. Адекватність повноважень та достатність можливостей для виконання своїх функцій.
4. Якість та послідовність регулюючих дій.
5. Принцип дотримання співробітниками РО вимог професійної етики та конфіденційності.

II. Категорія В. Принципи, що стосуються органів саморегулювання:

6. Принцип достатності системи саморегулювання (саморегулюючі організації СРО) у залежності від ступеню розвитку ринку.
7. Принцип контролю РО над діяльністю СРО та дотриманням стичних норм і стандартів.

III. Категорія С. Принципи дотримання законодавства:

8. Принцип достатності повноважень РО для проведення контролю, інспекторських перевірок та розслідувань.

9. Принцип достатності повноважень з контролю (РО) за дотриманням чинного законодавства з цінних паперів та покарання порушників.

10. Принцип ефективного забезпечення повноважень РО з проведення інспекторських перевірок, розслідувань та реалізації програм із функціонування внутрішньої системи дотримання юридичних норм та правил торгівлі на фінансових ринках.

IV. Категорія D. Принципи регулювання діяльності емітентів:

11. Принцип повноти, своєчасності та точності інформації, що надається інвесторам.

12. Чесне та безпристрасне відношення до акціонерів.

13. Принцип відповідності стандартів обліку та аудиту міжнародним нормам.

V. Категорія E. Принципи міжнародного співробітництва:

14. Принцип відкритості інформації для національних регулятивних органів інших країн.

15. Принцип ефективності механізму передачі такої інформації.

16. Регулятивна система повинна передбачати допомоги органам регулювання інших держав операцій на фондовому ринку.

VI. Категорія F. Принципи регулювання для інститутів інвестування:

17. Принцип встановлення стандартів діяльності та регулювання тих суб'єктів, хто оперує інвестиційними інструментами, або керує ними.

18. Регулятивна система повинна містити питання обособлення та захисту активів клієнтів.

19. Принцип повноти інформації емітентами інвестиційних інструментів.

20. Принцип гарантування наявності чіткого та ефективного методу оцінки чистої вартості активів, визначення ціни та погашення інструментів колективного інвестування.

VII. Категорія G. Принципи побудови системи державного регулювання для посередників фондового ринку:

21. Регулювання повинне передбачати наявність визначених мінімальних вимог для початку діяльності на ринку цінних паперів.

22. Принцип вимог до мінімального розміру капіталу із відображенням ризику посередників.

23. Принцип дотримання визначених стандартів внутрішньої організації та діяльності з метою захисту інтересів клієнтів, забезпечення управління ризиком і відповідальності у цій сфері.

24. Принцип передбачення процедур банкрутства посередників.

VIII. Категорія H. Принципи регулювання вторинного ринку:

25. Структура торгових систем повинна бути регульована.

26. Принцип постійного нагляду над біржами та іншими торговельними системами.

27. Принцип прозорості торгівлі.

28. Принцип попередження маніпулювання на ринку.

29. Принцип націлення на управління ризиком дефолту та інших потрясінь ринку.

30. Принцип контролю системи клірингу та розрахунків регулятивними органами.

Принципи регулювання ринку цінних паперів та їх похідних, у силу специфічності умов його функціонування в Україні, потребують уточнень як характеристик самих принципів, так і їх ознак. На основі досліджень специфіки ринку похідних цінних, що полягає у недостатній розвиненості структури ринку та ринкових відносин, недосконалістю механізму державного регулювання ринку, недосконалістю нормативно-правової бази здійснення регуляторних дій, складними взаємовідносинами між учасниками ринку, автор пропонує структурувати принципи формування механізму регулювання вторинного ринку цінних паперів та деривативів на основі їх характерних ознак (табл. 1) [7].

На нашу думку, така структуризація принципів регулювання фондового ринку та ринку деривативів з окресленням ознак кожного із принципів, створить обґрунтовану основу формування ефективного механізму державного регулювання, націленого передусім на вдосконалення професійної діяльності на ринку, а саме:

- посередницької діяльності (брокерсько-ділерської);
- діяльності з управління цінними паперами;
- клірингової діяльності;
- депозитарної діяльності, або діяльності з надання послуг із зберігання цінних паперів та їх обліку;
- діяльності із ведення реєстру власників паперів;
- діяльності з організації торгівлі, або надання послуг, що безпосередньо сприяють складанню угод із цінними паперами та їх похідними.

Таблиця 1

Принципи регулювання ринку деривативів

Принцип	Ознака (Сутність)
1	2
1. Принцип чіткого окреслення обов’язків органу регулювання	Коло обов’язків регулюючого органу повинно бути чітко визначеним (підкреслення відповідальних за порушення регуляторних дій)
2. Принцип адекватності повноважень	Виконавці дій із регулювання ринку деривативів повинні мати адекватні повноваження, достатні для виконання своїх функцій
3. Принцип незалежності та підзвітності	Регулятор повинен мати незалежність при виконанні оперативної роботи і водночас підзвітним вищому органу управління
4. Принцип обов’язкового регулювання	Створення торговельних систем повинно мати обов’язкове регулювання. Процеси проведення торговельних операцій із похідними цінних паперів повинні бути урегульованими
5. Принцип законності	Регулюючий орган повинен мати широкі повноваження з контролю за дотриманням чинного законодавства України з цінних паперів і деривативів та контролю за покаранням порушників
6. Принцип правдивості та відкритості інформації	Регулятор повинен забезпечити учасників торгів правдивою та своєчасною інформацією, використовуючи за цього ефективні засоби комунікації
7. Принцип постійного нагляду	Державне регулювання повинне передбачати постійний нагляд за діяльністю бірж та іншими торговельними системами з метою забезпечення чесних правил гри з дотриманням інтересів усіх учасників ринку
8. Принцип прозорості	Регулювання ринку деривативів повинно сприяти прозорості проведення торговельних операцій

Закінчення табл. 1

1	2
9. Принцип відслідковування	Структура системи регулювання повинна передбачати проведення заходів із виявлення маніпулювання та інших протизаконних методів торгівлі
10. Принцип контролю розрахунків	Система контролю розрахунків та клірингу повинна бути під постійним контролем регулятора. За цього забезпечується ефективна робота та зменшується системний ризик

Висновки:

1. Захист інвесторів є однією з основних умов ефективного функціонування як ринку цінних паперів, так і ринку деривативів. Інвестори, що поділяються на три основні види (інституційні, стратегічні та приватні) як учасники ринку, повинні бути надійно захищені від маніпулювань і неправомірних розпоряджень їхніми активами.

2. Мета захисту інвесторів повинна досягатися шляхами повного розкриття інформації про діяльність на ринку, наявності ефективної системи контролю, інспекційних перевірок дотримання чинного законодавства, норм і правил проведення торговельних операцій. Належний захист інвесторів повинен досягатися дотриманням учасниками ринку відповідних законів та правових актів, що регулюють діяльність на ринку цінних паперів та деривативів і передбачають систему покарань за правопорушення.

3. Досягнення цілі “прозорості та ефективності ринку і чесних правил торгівлі” забезпечується насамперед ліцензуванням торгових систем, що діють на ринку. Також система регулювання повинна передбачати наявність ефективних систем розповсюдження цінової інформації та забезпечити рівно доступність до неї усіх учасників торгів і її вільного розповсюдження.

4. Державна політика із встановлення та розвитку фондового ринку повинна бути направлена передусім на забезпечення тих функцій ринку, що мають надзвичайне важливе положення у формуванні ринкових відносин. До ключових функцій ринку цінних паперів та їх похідних треба зараховувати: регулювання фінансових потоків та їх перерозподіл у пріоритетні галузі економіки, забезпечення надходжень у державний бюджет, залучення інвестицій.

5. На нашу думку, принципи державного регулювання ринку цінних паперів і деривативів потрібно класифікувати на дві групи: загальносистемні принципи, що становлять основу створення механізмів державного управління та регулювання як окремих систем, яким властиві загальні властивості функціонування та розвитку і специфічні принципи, які забезпечують ефективність регуляторних дій стосовно учасників ринку (емітенти, професійні учасники ринку, інвестори).

6. Принципи регулювання ринку цінних паперів та їх похідних, у силу специфічності умов його функціонування в Україні, потребують уточнень як характеристик самих принципів, так і їх ознак. На основі досліджень специфіки ринку похідних цінних, що полягає у недостатній розвиненості структури ринку та ринкових відносин, недосконалості механізму державного регулювання ринку, недосконалості нормативно-правової бази здійснення регуляторних дій, складних взаємовідносинах між учасниками ринку, ми пропонуємо структурувати принципи формування механізму регулювання вторинного ринку цінних паперів та деривативів на основі їх характерних ознак.

7. На нашу думку, така структуризація принципів регулювання фондового ринку та ринку деривативів, з окресленням ознак кожного з принципів, створить обґрунтовану основу формування ефективного механізму державного регулювання, націленого передусім на вдосконалення професійної діяльності на ринку.

Література

1. Objectives Principles of Securities Regulation [Electronic resource] / International Organization of Securities Commissions. — 1998. — Access mode : <http://www.iosco.org>.

2. Рынок ценных бумаг [Текст] / под ред. В. А. Галанова, А. И. Басова. — М. : ИНФРА-М, 1996. — 379 с.

3. Соловьев В. П. Инновационная деятельность как системный процесс в конкурентной экономике [Текст] / В. П. Соловьев. — К. : Феникс, 2006. — 304с.

4. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку [Текст] : навч. посіб. / В. А. Рач, А. Моне, М. А. Черенкова [та ін.] ; за ред. проф. В. А. Рач. — Луганськ : ТОВ “Віртуальна реальність”, 2007. — 156 с.

5. Бушуев С. Д. Креативные технологии управления проектами и программами [Текст] : монография / С. Д. Бушуев. — К. : Самлит-Книга, 2010. — 768 с.

6. Буренин А. Н. Рынок ценных бумаг и производных финансовых инструментов [Текст] / А. Н. Буренин. — М. : Научно-техническое общество имени академика С. И. Вавилова, 2002. — 340 с.

7. Рубцов Б. Б. Мировые рынки ценных бумаг [Текст] / Б. Б. Рубцов. — М. : Экзамен, 2002. — 448 с.

N. Holubiatnikova

ENSURING OF PUBLIC AUTHORITIES OF PRECONDITIONS FOR THE ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT ON THE STOCK MARKET

The question of the protection of entrepreneurs participating in the stock market, reducing the risk of business on the stock market, ensuring the transparency and efficiency of market and fair trade rules are considered. The principles of state regulation of securities market are systematized.

Key words: government regulation, stock market, the subject of government regulation, support and protection of investors, the principles of state regulation.

УДК 336.221.2:336.225(477)

М. Горобинський

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРИНЦИПІВ ОПОДАТКУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розкрито еволюційне становлення принципів оподаткування у податкових системах зарубіжних країн та їх роль при формуванні державної податкової політики, адже за своїм призначенням принципи оподаткування виконують роль своєрідного нормативного декалога податкової справи.

Ключові слова: податок, принцип оподаткування, трансформація податкової системи, суб'єкт оподаткування, об'єкт оподаткування, фіскальна служба.

Усю історію оподаткування в західних країнах можна уявити як нескінченний процес змін, реформ і навчання. Подібна творча активність стала головною передумовою розвитку національних податкових систем і служб відповідно до певних науково обґрунтованих та емпірично перевірених принципів прагматичного і водночас гуманістичного спрямування. Адже принципи оподаткування – продукт тривалої, часом кривавої боротьби, що виникали під час громадянських воєн, у запеклих парламентських дебатах, у гострій полеміці між авторами наукових трактатів.

Серед зарубіжних учених, які більшою чи меншою мірою займалися дослідженням принципів оподаткування, необхідно відзначити праці У. Петті, А. Сміта, Д. Рікардо, І. Канта, І. Озерова, Дж. Кейнса, А. Лаффера, К. Джозефа. До вітчизняних науковців, які займаються проблемами оподаткування, доцільно віднести В. Андрущенко, О. Василика, В. Гесця, Т. Єфименко, А. Крисоватого, І. Лютого, І. Луніну, П. Мельника, А. Соколовську, В. Суторміну, В. Федосова, С. Юрія та інших.

Мета статті полягає у дослідженні принципів оподаткування в зарубіжних країнах, які пройшли довгий, непростий шлях через зміни, реформи і навчання і створили чітку податкову систему, прийняту багатьма розвинутими країнами, зокрема й Україною.

Перш, ніж приступити до розкриття теми дослідження, необхідно з'ясувати обставини виникнення принципу фундамен-тальної суспільної значущості, орієнтованого на цінності демократії та соціальної справедливості, – принципу рівності (рівноправності) при оподаткуванні. На сьогодні цей принцип сприймається як само собою зрозумілий навіть для неофіта фінансової науки. Та досить нагадати про драматичні колізії, пов'язані з походженням цього принципу, щоб переконатися в його суперечливості, закладеній у ньому соціальній конфліктності. Адже про рівність можна мати зовсім різні уявлення. Тут був би корисним екскурс в історію податків.

Зокрема, в епоху Англійської буржуазної революції XVII ст., коли принцип рівності тільки зароджувався, консервативне крило антироялістської опозиції пропонувало розподіл місць у парламенті пропорційно сумі податків, сплачуваних окремими соціальними верствами виборців. Навпаки, більш демократична

радикальна партія так званих левелерів (англ. levelers – зрівнювачі) прагнула рівноправного представництва всіх, хто мав право голосу [1]. Не важко здогадатися, що до першої групи належали великі землевласники, купці, бізнесмени, взагалі заможні люди, а левелери відстоювали права всього населення. Для левелерів суб'єктом закону була сама людина, а не її власність чи соціальний стан. Демократичні ідеали левелерів допускали відокремлення політичних прав від прав власності. Щоправда, навіть левелери були за встановлення виборчого цензу за майновою ознакою. Вони вважали, що право голосу, а також можливість обирати і бути обраним у парламент для вотування податків та інших актів доцільно обмежити тими, хто принаймні перебуває на рівні матеріального добробуту домовласника (housekeeper), за промовистим винятком для військовослужбовців, чиновників фінансового відомства, а також практикуючих адвокатів.

У Німеччині до кінця XIX ст. зберігалася система оподаткування, за якою критерії соціально-майнового розшарування платників податків були перенесені в політичну сферу. Усі платники поділялися на чотири класи залежно від загальної (паушальної) величини сплачуваних ними прямих податків так, щоб на кожний клас, диференційований ще за родом занять (землевласники, ремісники, поденники тощо), припадала одна третина призначених для збирання податків. До першого (нижчого) класу належали робітники, ремісники, слуги з мінімальними засобами існування; до четвертого (додаткового) – заможні особи, доходи яких перевищували 1 000 талерів на рік. Кожна фіскальна група становили окрему курію виборців, що обирала однакову кількість депутатів парламенту, а на місцевому рівні – магістрату [2]. Зрозуміло, що при такій фіскальній системі з політичним спрямуванням більшість голосів у законодавчому корпусі належала заможній меншості, при кількісній перевазі малозабезпеченої більшості.

Коли йдеться про походження принципів оподаткування, від уваги вітчизняних дослідників зазвичай випадає та обставина, що схильність західних народів до правопорядку, зокрема до фінансової дисципліни, базується на релігії. Особливо це стосується протестантських країн – Великої Британії, Німеччини, скандинавських країн, а тим більше Сполучених Штатів Америки. Тут ці норми ділової поведінки, що були сформульовані в класичній праці М. Вебера (1864 – 1920 рр.) “Протестантська етика і дух капіталізму”, пронизують практично всі аспекти суспільного життя та господарської діяльності. За висновком американського філософа Г. Адамса (1838 – 1918 рр.), етнокультурна ідентичність типового американця знаходиться між динамо-машиною і Святою Дівою. Зрозуміло, що цей афоризм відображає властиве для нації облагородження християнською вірою звичайних утилітарно-прагматичних мотивацій.

На нашу думку, найбільш сучасне, повне та систематизоване зведення принципів оподаткування належить професору Кельнського університету (ФРН) Й. Лангу. Сформульовані Й. Лангом принципи заслуговують на уважне осмислення не лише в силу узагальнених ним теоретичних розробок і практичного досвіду демократичних держав Заходу, а особливо ще й тому, що він вивів ці принципи зі спеціальною метою застосування в нових демократичних державах Центральної та Східної Європи, до переліку яких, звісно, належить і Україна.

Проте перш, ніж перейти до наукового коментування сучасних принципів оподаткування, потрібно навести в порівняльному аналізі класичні принципи, авторами яких були метри економічної та фінансової науки: Адам Сміт (1723 – 1790 рр.), Давід Рікардо (1772 – 1823 рр.), Джон Стюарт Міль (1806 – 1873 рр.),

Адольф Вагнер (1835 – 1917 рр.). Як і належить класикам, вони сформулювали загальнови́знані положення, що сприймаються на рівні аксіом.

Так, А. Сміт у своєму трактаті “Багатство народів” (1776 р.), який вважають найзнаменитішою книгою XVIII ст., запропонував принципи рівності, визначеності, зручності, дешевизни оподаткування, а саме:

- громадяни зобов’язані оплачувати податками державні видатки залежно від своїх можливостей, здебільшого відповідно до доходів, одержаних під захистом держави;

- податок повинен бути точно визначеним щодо часу, способу справляння та розміру, зрозумілим і відомим як самому платнику, так і будь-кому іншому;

- податок повинен стягуватися в момент і способом, найбільш зручним для платника;

- видатки фінансового відомства зі справляння податків повинні бути якомога меншими порівняно із сумою податкових надходжень [3].

У XIX ст., коли Британія зійшла на вершину своєї могутності, Д. Рікардо і Дж. Мілль розвинули ліберальні принципи оподаткування, продовживши справу А. Сміта, цілком підпорядкувавши їх цілям економічного зростання. Для Д. Рікардо ці принципи (він називає їх основами оподаткування) полягали у такому:

- зростання виробництва, національного багатства і національного доходу повинно випереджати підвищення податків і державних витрат;

- оскільки податки у підсумку виплачуються за рахунок капіталу або доходу, уряд повинен заохочувати нагромадження та всіляко обмежувати оподаткування капіталу;

- в інтересах суспільного добробуту оподаткування майна повинно бути мінімальним, щоб не перешкоджати переходу капіталу в руки тих, хто вміє найбільш ефективно використовувати його у виробництві;

- простота збирання деяких податків не компенсує їх шкідливого впливу;

- велике зло оподаткування полягає в його дії, взятій загалом [4].

Джон С. Мілль, майстер “політичної економії компромісів”, комбінує адресний податковий фаворитизм підприємницькому сектору із соціальними уступками народній масі. За змістом “Основ політичної економії”, принципи оподаткування Дж. Мілля можна узагальнити в таких положеннях:

- рівність податків за ознакою рівновеликого тягара, тобто критерієм, що допускає оподаткування за прогресивною шкалою;

- не оподатковувати мінімальні доходи, рівень яких достатній для придбання предметів першої необхідності;

- не оподатковувати суми заощаджень та інвестицій;

- доцільно оподатковувати не пропорційно вартості власності платника, а відповідно до коштів, призначених для витрат на споживання;

- шкоду національному капіталу завдає не так податкова система сама по собі, як надмірний сумарний тягар податків;

- жодну податкову систему неможливо обмежити лише податками на доходи, не зачіпаючи капіталу;

- податкові надходження, витрачені на обслуговування державного боргу, залишаються капіталом, що перейшов від платників податків у розпорядження власників капіталу [5].

Нову сторінку в осмисленні принципів оподаткування вписав видатний німецький учений, класик фінансової науки А. Вагнер. Він відійшов від

центрального постулату класичної англійської політичної економії, який полягав у тому, що індивідуум є найкращим виразником власних інтересів. Натомість А. Вагнер стверджував, що компетентна влада та ефективна держава можуть бути не гіршими уособленнями вигод усіх і кожного. Йдеться про те, що А. Вагнер розділяв погляди так званої німецької (пруської) школи політекономії, представники якої заперечували наявність спільних для всіх країн законів економічного розвитку, акцентуючи на національному спрямуванні фінансово-економічної політики. А. Вагнер сформулював вісім принципів оподаткування, розділених на чотири групи:

1. *Фінансові принципи:*
 - достатня дохідність;
 - еластичність оподаткування.
2. *Економічні принципи:*
 - продуманий вибір джерел оподаткування, особливо між податками на доходи, національне багатство і капітал, а також відносно допустимої різниці між індивідуальним і національним інтересом;
 - вибір видів податків із позицій впливу оподаткування загалом та окремих податків на платників, урахування проблеми перекладання податків.
3. *Принципи справедливості (зрівняльного розподілу тягара податків):*
 - універсальність (загальність);
 - рівність оподаткування.
4. *Принципи адміністрування податків (принципи адміністративної ефективності податкової системи):*
 - визначеність оподаткування;
 - зручність сплати податків;
 - забезпечення найнижчих по можливості затрат зі збирання податків [6].

Головне, що вніс А. Вагнер у вчення про принципи, – поєднання індивідуалістських (в інтересах платників) і державницьких (в інтересах бюджету) засад при оподаткуванні як балансу індивідуальних і державно-національних інтересів, відображених через функціонування податкової системи. Він розглядав принципи оподаткування у контексті не так абсолютних істин, придатних для всіх часів і народів, як залежно від конкретних соціально-економічних умов, притаманних певній державі: стану економіки, рівня культури, активності громадської думки та інших факторів. Згідно із А. Вагнером, принципи оподаткування мають спрямування, викликане як здоровим глуздом, так і залежністю від обставин національно-історичної категорії. У А. Вагнера вже не трапляються твердження, що податки – “необхідне зло” (А. Сміт), або “велике зло” (Д. Рікардо).

Завершуючи історичну частину дослідження принципів оподаткування, на нашу думку, дуже повчальну, оскільки Україна, розбудовуючи свою державність і податкову систему, йде шляхом, який західні народи давно пройшли, потрібно згадати “батька політичної економії” У. Петті (1623 – 1687 рр.). Із його “Трактату про податки і збори” (1662 р.) можна виділити такі принципи оподаткування, що передували всім вищенаведеним:

- людей дратує податок, вищий, ніж у сусідів, тому податкові ставки повинні бути пропорційними;
- платників озлоблює нераціональне витрачання зібраних із них податків;
- небажання платити податки виникає у вульгарних умах, але суворі заходи

проти неплательників посилюють масове невдоволення;

- кількість податків і вартість їх справляння повинні бути мінімальними, а облік платників та оцінка об'єктів оподаткування виконані точно;

- надлишок грошової маси, що знаходиться в обігу, корисно скорочувати шляхом оподаткування;

- податкові надходження, витрачені державою на закупівлю вітчизняних товарів, не шкодять населенню;

- надмірні податки спричиняють злидні, що деморалізує населення та сприяє порушенням правопорядку;

- збір податків повинен бути легким, швидким і безболісним для платників [7].

З огляду на вищесказане, можна зробити висновок, що впродовж трьох із половиною століть зміст і набір принципів оподаткування істотно не змінилися, що свідчить про сталість відкритих істин і науково узагальнених ідеалів фіскального досвіду, які більше потребують модернізації та корекції, аніж кардинального перегляду.

Сучасну інтерпретацію принципів, як ми уже відзначали, найповніше репрезентує німецький професор Й. Ланг [8]. Він не переосмислює цілком, а лише переглядає черговість принципів у порядку їх відносного значення в сучасних умовах. Згідно з Й. Лангом, основних принципів п'ять, їх потрібно розмістити в послідовності, яку диктують сучасні проблеми, породжені дефіцитністю державних бюджетів і переорієнтацією пріоритетів податкової політики. Саме принципи оподаткування в інтерпретації Й. Ланга найбільш сучасні та актуальні для концептуального коментування з нашого боку. На першому місці стоїть принцип економічної ефективності, який передбачає, що податкова система не повинна перешкоджати ефективному розміщенню (аллокації) ресурсів. У силу взаємообумовленості всіх принципів оподаткування принцип економічної ефективності рівнозначний тому, що рівномірно розподілений тягар податків не перешкоджає ефективному щодо економіки виробництва в масштабах усього народного господарства використанню ресурсів і водночас відповідає критеріям податкової справедливості та нейтральності оподаткування.

Дотримуючись принципу ефективності, фіскальна служба повинна уникати переслідування виключно фіскальної мети своєї діяльності, тобто своєрідного податкового макіавеллізму – намагаючись будь-що, незважаючи на можливості економіки, зібрати максимальну суму податків. Бо в такому випадку ефективна аллокація (розміщення) ресурсів блокується, податкова система перетворюється в гальмо економічного зростання. Не випадково західні вчені-фінансисти при дослідженні функціонування податкових систем і діяльності податкових служб намагаються врахувати якомога більшу кількість економічних і соціальних ефектів, породжуваних оподаткуванням. Ці ефекти – одна зі складових предмета вчення про податки.

Безпосередньо діяльності податкової служби стосується принцип дешевизни. Він залишається актуальним із того часу, як був усвідомлений, адже досі жодна країна не заявила, що досягла максимально можливої дешевизни справляння податків. Відповідно до цього принципу, формулювання податкових законів повинні бути якомога простішим, а справляння податків не потребувати значних витрат. Йдеться не тільки про мінімізацію витрат на утримання власне податкового відомства, але й граничну простоту податкових законів, тобто їх адміністративну

економічність як для функціонерів податкової служби, так і для платників податків щодо зменшення витрат часу, ресурсів і зусиль, пов'язаних із процесом оподаткування. Не випадково податкова реформа, розпочата в США у 1986 р. (Tax Reform Act of 1986), проводилася під гаслом: “Знизити ставки, спростити податкові закони, посилити засади справедливості в оподаткуванні”, хоча до кінця визначені цілі так і не були реалізовані.

Принцип дешевизни безпосередньо пов'язаний з адміністративною ефективністю оподаткування, що підлягає виміру через безпосереднє відчуття податкового тягаря платниками, міра якого впливає на силу опору фіскальним зусиллям держави. Під кутом такого соціально-психологічного розуміння для держави найбільш зручними та фіскально вигідними є податки, тягар яких непомітний для платників, і хоча б не дратує їх постійним нагадуванням про себе. Такі ж податки більш прийнятні і для платників, оскільки сплачуються в момент і способом за їхнім вибором. Звісно, схожі властивості мають непрямі податки, що зазвичай не сприймаються платником ізольовано від ціни необхідного і корисного або навпаки непотрібного і шкідливого, але приємного блага.

Принцип гнучкості (еластичності) – це здатність податкової системи автоматично, без змін законодавства реагувати на економічну кон'юнктуру. Властивість спонтанно змінювати свою величину під дією ринкової кон'юнктури мають податкові надходження, обумовлені динамікою економічних процесів і рівнем продуктивності виробництва. Незважаючи на цілеспрямовані законодавчі заходи чи додаткові зусилля фіскальної служби, ці податки дають більші чи менші збори, залежно від стану економіки. Навпаки, оподаткування майна (податки на нерухомість, податок на спадщину та дарування) не можуть автоматично адаптуватися до економічних успіхів чи невдач власників оподатковуваного майна. Відповідно, оптимальна структура податкової системи повинна враховувати кон'юнктурні фактори при оподаткуванні.

Принцип транспарентності (прозорості) оподаткування вимагає, щоб громадянам було зрозуміло, скільки вони платять і як державні структури витрачають зібрані податки. Цей принцип дає змогу виявити тенденції громадської думки, врахувати її вплив на напрям податкової політики.

Досить суперечливим, субстанційно невизначеним є принцип справедливості, оскільки він покликаний забезпечити справедливе ставлення до кожного з платників податків, незважаючи на індивідуальні відмінності між ними та різні уявлення про зміст справедливості. Водночас цей принцип має конституційне спрямування, вихідним моментом якого вважають “Декларацію прав людини і громадянина”, проголошену під час Великої французької революції (1789 р.). Згідно зі ст. 13 цієї декларації, податки, необхідні для виконання державною владою її суспільного призначення, повинні бути розподілені рівномірно; громадяни мають право через своїх представників визначати розмір податків і спосіб їх справляння [9]. Враховуючи французьку традицію, цей принцип можна назвати соціально-егалітарним. Саме з цього часу в конституціях усіх демократичних держав зафіксована норма щодо розподілу податкового тягаря між громадянами за ознакою їх економічного потенціалу, тобто принцип рівності і справедливості базується на критерії економічних можливостей платників податків. Творче поєднання податкової рівності, справедливості та економічного потенціалу – невід'ємний атрибут західної конституційної традиції.

Висновки

Підсумовуючи короткий аналіз принципів оподаткування, необхідно наголосити, що вчення західних науковців і спеціалістів у даній конкретній сфері фінансової науки – результат накопичених знань, унікального емпіричного досвіду, незліченної кількості спостережень, продукт міждисциплінарного теоретичного осмислення не тільки фінансово-економічних, але й соціально-етичних засад оподаткування. Останні виконують свою надзвичайно важливу роль щодо функціонування податкових систем і діяльності податкових служб.

Література

1. Себайн Дж. Г. Історія політичної думки [Текст] / Дж. Г. Себайн, Т. Л. Торсон ; [пер. з англ.]. — К. : Основи, 1997. — С. 434.
2. Андрущенко В. Класно-становий тип прибуткового податку / В. Андрущенко // Вісник податкової служби України [Текст]. — 2000. — листопад – грудень. — С. 58—63.
3. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Текст] / А. Смит ; [пер. с англ.]. — М. : Соцэкгиз, 1962. — С. 588, 589.
4. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения [Текст] / Д. Рикардо ; [пер. с англ.]. — М. : Госполитиздат, 1955. — С. 129—132.
5. Милль Дж. Ст. Основы политической экономии [Текст] : в 3 т. Т. 3 / Дж. Ст. Милль ; [пер. с англ.]. — М. : Прогресс, 1981. — С. 156—182.
6. Classics in the Theory of Public Finance [Text]. — [S. p.] : St. Martin's Press, 1994. — P. 11.
7. Петти В. Трактат о налогах и сборах [Текст] / В. Петти ; [пер. с англ.]. — М. : Ось-89, 1997. — С. 27—32.
8. Ланг Й. Проект кодекса налоговых законов для государств Центральной и Восточной Европы [Текст] / Й. Ланг ; пер. с нем. — Бонн : Федеральное министерство финансов, 1993. — С. 97—118.
9. Андрущенко В. Л. Французская революция и развитие финансовых институтов / В. Л. Андрущенко // Финансы СССР [Текст]. — 1989. — № 9. — С. 70.

М. Horobynskyi

USE OF FOREIGN EXPERIENCE PRINCIPLES OF TAXATION IN THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE

The evolutional formation of taxation principles in the tax systems of foreign countries and their role in forming of state tax policy is revealed, however by their purpose the principles of taxation act as the normative Decalogue of taxation.

Key words: tax, principle of taxation, transformation of the tax system, subject of taxation, object of taxation, fiscal service.

УДК 346.6:351.83

О. Критенко

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ

Проаналізовано етапи реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг. Визначено негативні чинники у системі державних закупівель послуг.

Ключові слова: структура, державні закупівлі, послуги, держава, механізми, державний контроль, державний нагляд.

У сучасних умовах організаційні структури управління стали надзвичайно складними для дослідження, оскільки швидко змінюються, що зумовлено постійним пошуком того типу організаційної структури, який відповідав би оптимальним параметрам розвитку всього механізму та умовам функціонування економічної системи загалом. Таким чином, численні зміни складових функціонального механізму досліджуваного об'єкта зумовлюють зміни в його організаційній структурі, й навпаки. Щодо вітчизняної економіки, то у формуванні систем управління практично нема природної економічної еволюційності, що зумовлює механічне перенесення колишніх організаційних форм в абсолютно нові умови функціонування. Постійна зміна органів управління окремих економічних механізмів, замість зміни якісного складу й комбінацій їх елементів, у підсумку призводить до низької дієвості та відсутності позитивних економічних і соціальних ефектів.

Етапам реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг приділяється постійна увага. Над проблематикою дослідження функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг працюють багато науковців, таких як: Н. Ткаченко, О. Овсянюк, О. Малиновська, М. Каменєв та багато інших.

Мета статті – проаналізувати етапи реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг та визначити негативні чинники у системі державних закупівель послуг.

Враховуючи сучасні тенденції децентралізації державного управління, зміни функціонального навантаження і векторного спрямування органів управління до максимального задоволення потреб суспільства, актуальність оцінки дієвості організаційних структур управління набирає особливої значимості в рамках дослідження механізму державних закупівель послуг, оскільки останній, є невіддільним елементом економічної системи та методом, засобом, інструментом здійснення багатьох економічних процесів та механізмів.

Дієвість механізму організації та здійснення державних закупівель послуг визначається стабільністю функціонування системи державних закупівель, питомою вагою застосування процедур державних закупівель послуг у видатковій частині державного чи місцевого бюджетів. Враховуючи викладене, оцінка дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг охоплюватиме аналіз організаційних структур управління системою державних

закупівель послуг, їх відповідності задоволенню потреб у послугах, отриманих із керованої системи.

Оцінка дієвості організаційних структур управління досліджуваного об'єкта – важливий етап комплексного дослідження організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, оскільки від налагодженості функціонування організаційних структур прямо залежить ступінь задоволення потреб у послугах інституційних одиниць усієї економічної системи. Оскільки складові організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг функціонують під дією комплексної взаємодії зі загальною системою управління суспільним розвитком, їх вивчення охоплюватиме розгляд цих залежностей і впливів.

Отже, спектр критеріїв дієвості організаційної системи управління в системі державних закупівель послуг базуватиметься на врахуванні двох детермінант результативності її функціонування, зокрема за ступенем відповідності: досягнутих результатів – визначеним цілям функціонування системи державних закупівель послуг; процесу функціонування організаційної системи управління – об'єктивним вимогам управлінської та управляючої системи.

Індикаторами оцінки дієвості організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг є: відповідність виконуваних функцій пріоритетам функціонування системи державних закупівель послуг, дієвість та результативність функцій управління системою державних закупівель послуг.

Загалом організаційну структуру розглядають як поведінкову систему, з певним набором груп, котрі постійно взаємодіють між собою для виконання спільних завдань. Оскільки організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг охоплює певну сукупність органів, які виконують певні функції, для оцінки їх здійснення доцільно використовувати наукові методи формування організаційних структур, зокрема системного підходу, за яким в основі оцінки буде кінцева ціль функціонування певної структури, а потім – діючий інструментарій її досягнення [1].

Системність підходу до вивчення організаційної структури управління виявляється у такому:

- виявленні та взаємоузгодженні функцій елементів усієї системи за вертикаллю управління;

- вивченні усіх без винятку управлінських завдань, які виконують елементи організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг, аналізі їх практичного внеску для реалізації мети функціонування організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг;

- дослідженні та організаційному оформленні всіх взаємозв'язків за горизонталлю та вертикаллю управління.

Організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг є агрегованим елементом організаційно-економічного механізму державних закупівель послуг, котрий необхідний для першочергового забезпечення його дієвості.

В організаційній структурі управління системи державних закупівель послуг реалізують чотири основні функції менеджменту: планування, організації, мотивації та контролю. Функціональний та суб'єктний поділ організаційної структури управління у системі державних закупівель послуг можна відобразити так: функція планування: безпосередньо розпорядники державних коштів; функція контролю: Державне казначейство, Державна контрольно-ревізійна служба,

Рахункова палата, органи статистики, громадські організації; функція мотивації: Верховна Рада України, функція координації: спеціально уповноважений орган у сфері державних закупівель.

Функцію мотивації організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг реалізує Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган через прийняття нормативно-правових актів, що регулюють процес закупівлі послуг за державні кошти.

Для реалізації функції координації в системі державних закупівель послуг створено уповноважений орган, діяльність якого пов'язана з виконанням широкого спектру функцій у системі державних закупівель послуг: бюджетної ініціативи – участь в економічному обґрунтуванні окремих статей видатків державного бюджету, зокрема щодо закупівель послуг; нагляду – контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель; адміністративну – погодження іншої, ніж відкриті торги, процедури закупівлі; подання у правоохоронні органи матеріалів про факти порушення правил; аналітичну – підготовка та подання до Кабінету Міністрів України звітів про здійснення замовниками закупівель; інформативну – видання інформаційно-аналітичного бюлетеня; консультативну – роз'яснення порядку застосування вимог законодавства щодо окремих процедур закупівлі, оцінки тендерних пропозицій; інтеграційну – міжнародне співробітництво у сфері закупівель, розширення та підтримка участі вітчизняних підприємств у міжнародних тендерних торгах за межами України [2].

Недосконалість інституційного і громадського регулювання механізму державних закупівель послуг, як наслідок, зумовила деформованість інформаційного супроводу, що є обов'язковою складовою реалізації координаційної функції. Реалізація функції контролю органами забезпечення дієвості та легітимності здійснення державних закупівель послуг, до яких віднесено Контрольно-ревізійне управління, Рахункову палату, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі статистики, Державне казначейство, відділи боротьби з організованою злочинністю, територіальні відділення Антимонопольного комітету України, є переважно адміністративною, наглядовою, на відміну від багатовекторності функцій, що здійснює уповноважений орган.

Реалізація контрольних і наглядових завдань цими органами обумовлені безпосередньо їх функціональним навантаженням, однак є деяке дублювання функцій щодо фінансового контролю, не розмежована їх компетенція в інструментальній підсистемі механізму державних закупівель послуг. Виявлена проблема набагато масштабніша, ніж її прояви в системі державних закупівель послуг, оскільки першопричина – у проблемах формування загальної системи фінансового контролю держави, в якій чітко не визначені органи державного фінансового контролю та контрольні повноваження інших органів державної влади. Розпорошення функцій контролю і нагляду організаційних структур у системі державних закупівель послуг зумовлює відсутність цілісності й органічного взаємозв'язку елементів системи контролю і нагляду, їх низьку адаптивність, гнучкість та оперативність функціонування.

Загальну контрольну функцію здійснює Державна контрольно-ревізійна служба України, яка має регіональні, місцеві управління та підрозділи, діяльністю котрих є контроль за цільовим і ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів, стан і достовірність бухгалтерського обліку й звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, на

підприємствах та в організаціях, що отримують кошти з бюджету [3]. Основними формами державного контролю в системі державних закупівель послуг, який здійснює Контрольно-ревізійна служба, є: державний фінансовий аудит, котрий полягає у перевірці й аналізі результатів законного та ефективного використання державних коштів; безпосередня перевірка державних закупівель, яку здійснюють на всіх стадіях закупівель послуг за державні кошти у формі документального і фактичного аналізу умов дотримання тендерного законодавства; інспектування через ревізію певного сектору діяльності державної організації і забезпечення виявлення фактів порушення умов закупівель послуг за державні кошти.

Попередній та поточний контроль за здійсненням видатків державних коштів здійснює Державне казначейство і, відповідно до завдань, доручених йому, контролює цільове скерування державних коштів на підставі підтверджуючих документів, які надають розпорядники бюджетних коштів. Основними причинами відмов у оплаті рахунків Державним казначейством України є неподання необхідних підтверджувальних документів (наприклад, договору про закупівлю послуг), відсутність затверджених кошторисів видатків і планів асигнувань, відсутність або недостатність коштів на відповідних рахунках бюджетних установ чи організацій, недотримання встановленого порядку використання державних коштів, відсутність у бухгалтерському обліку виконання місцевих бюджетів прийнятих розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань, відсутність або неправильність оформлення документів, що підтверджують цільове скерування коштів, неподання розпорядниками державних коштів фінансової звітності про виконання кошторисів доходів і видатків на використання державних коштів.

Наступною ланкою управління в системі державних закупівель послуг щодо реалізації функції контролю є відділи державних закупівель при головних управліннях економіки обласних державних адміністрацій, які часто поєднують завдання щодо здійснення міжрегіональних економічних зв'язків, реалізації стратегічних програм у частині ефективного використання матеріальних ресурсів та, зокрема, займаються координацією закупівель товарів, робіт і послуг, обліком закупівель, підготовкою звітів щодо державних закупівель, загалом не відповідає чіткому векторному напрямку концентрації здійснення дорученої їм функції контролю (у зазначених її складових) на мезорівні.

Таким чином, враховуючи перелік функцій, що здійснюють органи контролю в організаційній структурі управління у системі державних закупівель послуг логіка етапності їх дії у функціонуванні механізму схематично зображена на рис. 1.

При реалізації функції планування замовники послуг як інституційні одиниці державного сектору безпосередньо планують певний перелік послуг, що закуповуватимуть для свого належного функціонування. Замовниками, згідно з вимогами законодавства, є: органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування й уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, державні, казенні та господарські товариства, в яких державна частка акцій перевищує 50% [4].

Планування закупівель є інструментом формування довготермінових бюджетів, оскільки забезпечує надійність та послідовність здійснення державної політики через реалізацію відповідних програм. Як стверджують фахівці з питань державних закупівель, обґрунтований план закупівель знижує ризики і вартість закупівель на 10 – 20%.



Рис. 1. Етапи реалізації функції контролю і нагляду організаційними структурами управління в системі державних закупівель послуг [5]

Закупівлі планують під час підготовки бюджету та юридично оформляють на етапі підготовки бюджетного розпису. Це здійснюють за економічною класифікацією видатків, за цього державні замовники аналізують бюджет на відповідність використання окремих статей процедурам закупівель послуг за державні кошти. Організаційні структури управління в системі державних закупівель послуг визначають можливості раціоналізації вимог і стандартизації продукції, що закуповуватимуть, контрактні стратегії закупівель – від разових закупівель до рамкових угод; вимоги щодо предмета закупівлі, які потребують додаткового вивчення ринку; отримання послуг, охоплених рамковими угодами, та вибір процедури закупівлі.

Здійснюючи планування, замовники торгів, розробляють загальний план закупівель, план конкретного проекту і план забезпечення якості закупівлі, що є специфічною вимогою лише при закупівлі послуг. Саме на етапі планування закупівель інституційні одиниці сектору державного управління дуже часто подрібнюють видатки, щоб уникнути процедури закупівель. Тому плани закупівель головних розпорядників державних коштів уповноважений орган розглядає на предмет відповідності аналогічних кодів економічної класифікації для проведення рамкових закупівель. Однак загалом діюча організаційна структура управління державним сектором передбачає обов'язковість застосування міжвідомчої координації закупівель лише в межах місцевих бюджетів, а головні розпорядники державних коштів дуже часто не погоджуються на такий тип закупівель, оскільки вважають за доцільне самостійне проведення торгів, а чітких законодавчих норм щодо цього немає.

Отже, планувальну функцію розглянутих елементів організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг здійснюють згідно з вимогами бюджетного процесу. Зокрема, органи місцевого самоврядування та державної влади як виконавці соціального замовлення щодо послуг щорічно формують калькуляцію витрат, у котрій фіксують цільові статті витрат на послуги та одержувачів державних коштів. Одержувачами бюджетних коштів є, як правило, установи охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, соціального захисту, підприємства, що займаються благоустроєм територій. Кожна з цих установ обумовлює свою потребу та подає заявку щодо певного виду послуг замовникові. Своєю чергою, відомчі відділи – замовники – формують зведений перелік потреб та передають його головному розпорядникові бюджетних коштів – територіальному управлінню, наприклад через відділ міського замовлення. Відділ міського замовлення формує загалом перелік послуг, який затверджує міський голова, після чого цей документ передають у комітет економічного розвитку для експертизи та опрацювання інформації [6].

На етапі процедури закупівлі планувальну функцію даних органів реалізують через: чіткий опис кількісних та якісних вимог щодо послуги, яку закуповують за державні кошти; дослідження ринку послуг із метою визначення рівня конкуренції та аналізу ризиків; прийняття рішення зі стратегії закупівельної діяльності; підготовку тендерної документації (технічних специфікацій, критеріїв оцінки, кваліфікаційних вимог, специфічних умов контракту).

Оскільки аналіз вимог законодавства та повноважень складових підсистем механізму державних закупівель послуг свідчить, що в Україні система державних закупівель побудована на засадах децентралізації, то стає очевидним, що послуги закуповують безпосередньо розпорядники державних коштів, які укладають відповідні договори. Принцип децентралізації сповна відповідає загальним засадам реформування управлінської системи загалом і є, на нашу думку, позитивним із погляду оптимального розподілу завдань для організації ефективного функціонування досліджуваного механізму. Адже лише конкретна державна установа чи організація може сформулювати обґрунтований, на основі реальних потреб, необхідний для належного виконання своїх функцій обсяг закупівлі послуг. Однак тут часто виникає фінансово-юридична проблема: чи може підприємство бути замовником і проводити торги на закупівлю послуг за рахунок державних коштів самостійно. Необхідно зазначити, що поняття “замовник”, яке застосовують стосовно організації, котра проводить процедуру закупівлі, абсолютно не є тотожним поняттю “розпорядник державних коштів”, яке застосовують у бюджетному законодавстві стосовно розпорядження бюджетними коштами. Наприклад, замовником, котрий має безпосереднє право проводити процедуру закупівлі послуги, є центральний орган виконавчої влади – головний розпорядник коштів, який, своєю чергою, виділяє асигнування підпорядкованому підприємству-одержувачу коштів на закупівлю певних послуг. У такому випадку послуги закуповує тендерний комітет центрального органу виконавчої влади, до якого для даної закупівлі можуть бути введені представники підприємства-одержувача коштів, для потреб якого здійснюють цю закупівлю.

Низовою ланкою організаційної структури управління у системі державних закупівель послуг є тендерні комітети, які розпорядники державних коштів створюють згідно з принципами колегіальності прийняття рішень. Ці комітети безпосередньо здійснюють такі функції: прийняття рішень про закупівлю послуг на

основі визначених потреб, обсягу бюджетних асигнувань та моніторингу ринку послуг; визначення процедури закупівлі на етапі складання плану закупівель; публікації оголошення про здійснення закупівлі; розроблення пакета тендерної документації зі зазначенням вимог щодо предмета закупівлі, учасників, критеріїв та методики оцінки тендерних пропозицій і формують проект договору; передачі пакета тендерної документації зацікавленим потенційними учасникам; кваліфікаційного добору учасників; розкриття тендерних пропозицій і акцептування тендерної пропозиції учасника-переможця та укладення договору про закупівлю.

Висновки

В ході дослідження визначено, що негативним проявом останніх законодавчих змін в інституційній базі державних закупівель послуг є скасування обов'язкової вимоги отримання членами тендерного комітету сертифіката про проходження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель. Наслідки такої зміни з високою часткою ймовірності проявлятимуться у неправильному використанні елементів процедурної та інструментальної підсистем при закупівлях послуг, оскільки є об'єктивна їх складність і взаємозалежність від інших організаційно-економічних механізмів, які можуть і не бути у площині безпосередньо виконуваних ними функцій у професійній діяльності (знання бюджетного, податкового механізмів, правил міжнародної торгівлі, вимог сертифікації та стандартизації). При розгляді функціонального навантаження тендерних комітетів потрібно зазначити, що вони на етапі контролю за виконанням умов договору можуть залучати до цього інші підрозділи організації-замовника, однак зі збереженням власної відповідальності за результативність делегованих повноважень.

Таким чином, у системі державних закупівель послуг помітні негативні чинники, що впливають на результативність дієвості системи управління:

- на відміну від формування замовниками потреб у послугах для забезпечення своїх господарських потреб, при виконанні соціального замовлення обґрунтування потреб у послугах проходить багатоступеневу процедуру затвердження;
- типовою ситуацією є те, що розмір необхідних послуг для управляючої системи часто обмежений видатковою частиною відповідного бюджету;
- елементи структури управління у системі державних закупівель абсолютно не гнучко здійснюють реагування на швидкість змін у бік зростання суспільних потреб у послугах.

Наявність цих стримуючих факторів актуалізує необхідність удосконалення складу і взаємодії елементів організаційної структури управління в системі державних закупівель послуг.

Література

1. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями [Текст] : [монографія] / Н. Б. Ткаченко. — К. : Книга, 2007. — 296 с.
2. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс] : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 921 від 17.10.2008 р. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>.
3. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

4. Гагарина И. Электронизация государственных рынков / И. Гагарина // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция [Текст]. — 2004. — № 4. — С. 63—66.

5. Овсянюк О. Ф. Державні закупівлі в системі державного регулювання економіки / О. Ф. Овсянюк // Економіка пострадянських країн: стан та перспективи розвитку [Текст] : матер. міжнар. наук. студ.-аспірант. конф. — Львів : [б. в.], 2003. — С. 212, 213.

6. Морозов В. В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (Тендерні процедури та контракти) [Текст] / В. В. Морозов. — К. : Таксон, 2003. — 744 с.

О. Krytenko

ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF MANAGEMENT IN PUBLIC PROCUREMENT SERVICES

The stages of realization of the control functions and supervision in the organizational structure of the public procurement services are analysed. Negative factors in the public procurement system of services are determined.

Key words: structure, government procurement, services, state, mechanisms, state control, state supervision.

УДК 351.72:351.851:37

О. Коцовська

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

Наведено різні підходи до визначення понять “механізм державного управління”, “механізм державного управління освітою”, “фінансовий механізм” та структури і складових цих механізмів. Запропоновано визначення “механізм фінансового забезпечення освіти”.

Ключові слова: механізми державного управління, механізми державного управління освітою, фінансовий механізм, структура.

На сучасному етапі розвитку української держави та реформування освітньої галузі дослідження механізмів державного управління, їх структурних елементів зумовлене необхідністю застосування нових підходів в управлінні освітою, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема щодо фінансового забезпечення освіти на регіональному рівні.

Механізми державного управління належать до сфери наукових інтересів широкого кола вітчизняних і зарубіжних науковців. Концептуальним засадам механізмів державного управління присвячено праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, О. Коротича, М. Лесечка, В. Малиновського, Н. Нижник, І. Розпутенка та інших. Окремі аспекти управління освітою висвітлено в науковому доробку Д. Дзвінчука, С. Крисюка, В. Лугового, Т. Лукіної, Л. Парашенко, Н. Протасової. Проте у сучасних умовах обмеженості бюджетних фінансових ресурсів залишається недостатньо розробленим механізм фінансового забезпечення освіти, зокрема наукового опрацювання потребує понятійний апарат.

Метою статті є аналіз теоретичних підходів до визначення понять “механізм державного управління”, “механізм державного управління освітою”, “фінансовий механізм”, їх складових і структури та визначення поняття “механізм фінансового забезпечення освіти”.

В сучасних наукових джерелах поняття “механізми державного управління” широко застосовується. Водночас однозначне визначення цього поняття відсутнє, оскільки різні автори пропонують своє трактування його змісту. Також серед науковців немає єдиної думки щодо структури механізмів державного управління, їх класифікації.

Так, у “Енциклопедичному словнику з державного управління” поняття механізми державного управління трактується як “способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління” [1].

Г. Атаманчук визначає механізми державного управління як складну систему державних органів, покликаних здійснювати завдання державного управління, що організовані відповідно до визначених принципів [2].

За визначенням В. Малиновського, “механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об’єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об’єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління (наприклад, процедури проведення контролю, етапи прийняття державно-управлінських рішень, політичне прогнозування, методи державного управління, технології зв’язків із громадськістю)” [3].

На думку інших вчених, механізми державного управління є практичними заходами, засобами, важелями стимулами, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво чи соціальну систему з метою досягнення поставлених завдань [4].

О. Радченко вважає, що механізми державного управління – це “системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та розв’язання нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має суб’єктом органи державного управління” [5].

Аналізуючи підходи різних авторів до визначення змісту механізму державного управління, О. Федорчак робить висновок, що “механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням”. Автор також вказує на невід’ємні компоненти структури механізму державного управління: методи, важелі, інструменти, політика, правове нормативне та інформаційне забезпечення [6].

Щодо підходів до класифікації механізмів державного управління О. Федорчак зазначає, що загальноприйнятим є поділ механізмів державного управління за функціональною ознакою на економічний, організаційний, правовий та інші механізми. Водночас автор пропонує класифікувати державні механізми також за такими ознаками: суб’єктом управління; об’єктом управління; рівнем управління; ступенем новизни. Зокрема, за об’єктом управління механізми державного управління поділяються на управління конкретною галуззю чи сферою діяльності [7].

Узагальнюючи теоретичні підходи науковців до визначення поняття “механізми державного управління”, О. Кравченко пропонує трактувати механізм державного управління як сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства. На думку автора, механізм державного управління є комплексною системою державного управління, складовими якої є економічний, мотиваційний, політичний, правовий та інші механізми управління, що в сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму [8].

Таким чином, більшість науковців розглядають механізм державного управління як систему взаємопов’язаних складових, які, взаємодіючи між собою, здійснюють сукупний вплив на об’єкт управління.

Доцільно зазначити, що поняття “механізми державного управління освіти” в наукових працях українських вчених опрацьовано недостатньо, зокрема не розробленим залишається механізм фінансового забезпечення галузі. Окрім того, в програмних документах, які визначають державну освітню політику в Україні, поняття “механізм державного управління” не міститься, а лише фрагментарно використовується термін “механізм”.

Так, Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України, серед проблем, які потребують першочергового вирішення, визначає запровадження нових економічних та управлінських механізмів розвитку освіти [9]. У наступному документі, схваленому Всеукраїнським з’їздом працівників освіти, зазначено, що Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр. визначає основні напрями, пріоритети, завдання та механізми реалізації державної політики в галузі освіти, зокрема розроблення ефективних механізмів фінансово-економічного забезпечення освіти [10].

Отже, механізм фінансового забезпечення освіти є одним із механізмів реалізації державної політики в галузі освіти.

Державне управління освітою С. Кришок визначає як “цілеспрямовану діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, переходу в якісно новий стан”. За цього, “механізми державного управління – це засоби, важелі, стимули, методи, за допомогою яких суб’єкти управління освітою, впливають на освітянську сферу з метою досягнення поставлених цілей”. Автор виокремлює відповідно до сутності впливу, такі механізми: політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні. Водночас вчений вказує на важливість організаційно-функціональної структури державного управління освітою, яку визначає як систему органів державної влади, державних установ, організацій, їх функцій, відповідних організаційних зв’язків для здійснення державно-управлінського впливу на галузь освіти для забезпечення її функціонування та розвитку [11].

У “Енциклопедії державного управління” механізми державного управління освітою визначено як “сукупність практичних засобів (рішень, важелів, стимулів, методів, процесів), за допомогою яких суб’єкти управління, впливаючи на сферу освіти з метою досягнення поставлених цілей, забезпечують її функціонування і розвиток”. За типом впливу виділяються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми. Окрім того, до кожної групи механізмів державного управління освітою визначаються нормативно-правова, інформаційна, кадрова, фінансова, матеріально-технічна складові [12].

Досліджуючи механізми державного управління вищою освітою, О. Поступна зазначає, що сутність механізму державного управління полягає у приведенні об’єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих і зворотних зв’язків, які перетворюють життя суспільства в єдиний цілеспрямований, ефективний виробничий організм, що перебуває в постійному розвитку. На думку автора, до складу механізмів державного управління освіти можна зарахувати такі механізми: планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз, контроль. Водночас, у комплексі механізмів державного управління освіти автор виокремлює бюджетне фінансування як найважливіший важіль державного впливу на всю систему освіти та на окремі навчальні заклади [13].

Стосовно структури механізму державного управління, на думку науковців, головними елементами у механізмі державного управління є методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення [14]. Л. Приходченко структуру механізму державного управління визначає як сукупність цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів [15].

Здійснюючи комплексне дослідження процесу формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні, Л. Кривачук констатує, що механізм державного управління є складним системним утворенням, яке поєднує у собі різні складові. Зокрема, до механізмів формування і реалізації державної політики у сфері охорони дитинства автор зараховує правовий, організаційний, інформаційний, громадський та фінансовий механізми [16].

Досліджуючи загальні механізми управління освітніми комплексами і системами регіону, О. Липовецька, відповідно до основних функцій управління (планування, організація, мотивація і контроль), виділяє чотири загальні класи механізмів управління: механізми планування, механізми організації, механізми стимулювання (мотивації) і механізми контролю. Зокрема, механізми планування автор диференціює на: механізми розподілу ресурсів, механізми внутрішніх (трансфертних цін), механізми обміну (ресурсами між елементами системи), конкурсні механізми, а до механізмів організації відносить механізми змішаного фінансування, противитратні механізми, механізми “витрати-ефект”, механізми самоокупності тощо [17].

Механізми державного управління у галузі шкільної освіти В. Кравченко визначає як “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких реалізуються державноуправлінські впливи на галузь шкільної освіти”. Водночас до основних груп цих механізмів автор зараховує: правові; організаційні; фінансово-економічні; кадрові; соціальні; мотиваційні; матеріально-технічні; інформаційні; управління інноваційним розвитком; управління якістю [18].

На нашу думку, особливої уваги заслуговують наукові погляди Л. Парашенко. Досліджуючи питання державного управління розвитком загальної середньої освіти (далі – ЗСО), автор зазначає, що “механізми державного управління є категорією управління, яка відображає складні для однозначної ідентифікації частини державно-управлінської системи, які включають цілі управління, ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали, взаємозв'язки різних елементів управління, за допомогою яких здійснюється вплив у суб'єктно-об'єктних взаємодіях”. З огляду на багатозначність поняття “механізми державного управління”, вчений робить висновок про неможливість однозначного виокремлення в системі державного управління феноменів, які можна назвати його механізмами [19]. Як вважає Л. Парашенко, критерієм виділення в системі державного управління його механізмів є певна послуга чи вид/група/тип послуг, які має надавати система державного управління. Підсумовуючи, автор визначає комплексний механізм державного управління розвитком ЗСО як мультиплікацію двох типів механізмів: інституційних і процедурних. При цьому, до базових механізмів державного управління розвитком ЗСО відносить: розвиток педагогічного персоналу, контенту, навчального середовища, оцінювання, цілевизначення (освітньої політики) і менеджменту/фінансування системи ЗСО, зокрема механізм розподілу ресурсів, механізм фінансування [20].

Таким чином, ми встановили, що більшість науковців розглядають механізми державного управління як систему взаємопов'язаних складових, які, взаємодіючи між собою, здійснюють сукупний вплив на об'єкт управління. Водночас механізм фінансового забезпечення освіти є одним із механізмів реалізації державної освітньої політики та складовою механізму державного управління галуззю.

Розглянемо підходи до визначення поняття “фінансовий механізм”, наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття “фінансовий механізм”

Категорія	Автор, джерело	Визначення
Фінансовий механізм	Економічна енциклопедія [21]	Це комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених форм і методів створення та використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку і соціальних потреб громадян
Фінансовий механізм	Освітній менеджмент [22]	Це дії фінансових важелів, що виявляються в організації, плануванні та стимулюванні використання фінансових ресурсів. Структура: фінансові методи, фінансові важелі, правове забезпечення, нормативне забезпечення, інформаційне забезпечення
Фінансовий механізм	В. Венгер [23]	Це сукупність фінансових методів і форм організації фінансових відносин, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Структура: фінансові методи, фінансові важелі, правове забезпечення, нормативне забезпечення, інформаційне забезпечення. Дві підсистеми: фінансове забезпечення і фінансове регулювання
Фінансовий механізм освіти	Т. Боголіб [24]	Це сукупність форм і методів створення та використання фінансових ресурсів для забезпечення діяльності ВНЗ. Фінансовий механізм як сукупність методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток охоплює дві системи: фінансове забезпечення і фінансове регулювання та систему управління, що ґрунтується на взаємодії фінансових індикаторів та фінансових інструментів
Механізм державного фінансування вищої освіти і науки	Т. Боголіб [25]	Можна охарактеризувати: методами, формами та формулами розподілу ресурсів; розподілом відповідальності за фінансування між загальнодержавним і місцевими бюджетами; правом суб'єктів розпоряджатися фінансовими ресурсами; формою відповідальності суб'єктів за результати діяльності
Фінансовий механізм освіти	І. Каленюк [26]	Це сукупність форм і методів створення і використання фінансових ресурсів для забезпечення діяльності закладів системи освіти. Функції: фінансове забезпечення і фінансове регулювання
Фінансовий механізм освіти	В. Сафонова [27]	Це сукупність форм і методів створення і використання фінансових ресурсів для забезпечення діяльності закладів системи освіти

Закінчення табл. 1

1	2	3
Фінансовий механізм системи вищої освіти	О. Тимошенко [28]	Це елемент реалізації державної політики в галузі вищої освіти, що становить сукупність самостійних, але взаємопов'язаних форм, методів, інструментів та важелів впливу, які забезпечують створення і використання фінансових ресурсів для ефективної реалізації освітньої, науково-дослідної, відтворювальної та виховної функцій системи вищої освіти. Структура: фінансове забезпечення, фінансове регулювання та система важелів впливу
Механізм фінансування забезпечення вищих навчальних закладів	Ю. Волинчук [29]	Це сукупність методів, інструментів і важелів, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, що здійснюється з метою гармонізації інтересів задіяних сторін.
Механізм фінансування освіти або організаційно-фінансовий механізм	В. Тадгаєва [30]	Це система, що забезпечує постачання фінансових ресурсів до навчальних закладів для виконання ними своїх функцій. Це процес створення достатніх для ефективного функціонування всіх навчальних закладів фінансових умов і формування відносин між учасниками фінансування та одержувачами ресурсів у зв'язку з запровадженням нових методів навчання

На підставі проведеного аналізу підходів до визначень понять “механізм державного управління”, “механізм державного управління освіти” та “фінансовий механізм” пропонуємо таке визначення: механізм державного управління фінансового забезпечення освіти – це складна система, спрямована на досягнення цілей забезпечення навчальних закладів і установ освіти достатніми фінансовими ресурсами для ефективної діяльності та розвитку з метою надання якісних освітніх послуг споживачам, яка охоплює систему органів державної влади та місцевого самоврядування, законодавчі, правові норми та сукупність взаємопов'язаних форм, методів, інструментів і важелів формування та використання фінансових ресурсів.

Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : кур. лекц.] / Г. В. Атаманчук. — [2-е изд., доп.]. — М. : Омега-Л, 2004. — 584 с.
3. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. — вид. 2-ге, доп. і виправл. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.
4. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування [Текст] : навч.-метод. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазар. — К. : Дакор, 2007. — 312 с.

5. Радченко О. В. Категорія “механізм” у системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони [Текст]. — 2009. — № 3. — С. 64—69. — (Серія: Державне управління).

6. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — 2008. — № 1. — Режим доступу : http://vivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.

7. Федорчак О. В. Упровадження інноваційного механізму управління у діяльність обласних державних адміністрацій [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ольга Василівна Федорчак ; ЛРІДУ НАДУ. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — 20 с.

8. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління” / О. М. Кравченко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2009. — № 3. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=56>.

9. Національна доктрина розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 347/2002 від 17.04.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

10. Національна стратегія розвитку освіти на 2012 – 2021 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mon.gov.ua/index.php/ua/proministerstvo/normativno-pravova-baza>.

11. Крисюк С. В. Державне управління освітою [Текст] : навч. посіб. для слух., асп., докторант. спец. “Державне управління освітою” / С. В. Крисюк. — К. : НАДУ, 2009. — 220 с.

12. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — 648 с.

13. Поступна О. В. Механізм державного управління вищою освітою / Поступна О. В. // Стратегічні пріоритети [Текст] : наук.-аналіт. зб. Національного інституту стратегічних досліджень. — 2010. — № 1. — С. 107—111.

14. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст [Текст] / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. д.е.н. проф. М. Д. Лесечка, к. е. н., доц. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.

15. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування [Текст] : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Людмила Леонідівна Приходченко ; Класич. Приват. ун-т. — Запоріжжя : [б. в.], 2010. — 36 с.

16. Кривачук Л. Ф. Державна політика у сфері охорони дитинства: формування та реалізація [Текст] : [монографія] / Л. Ф. Кривачук. — Львів : ЛДФА, 2012. — 480 с.

17. Липовецька О. Г. Загальні механізми управління освітніми комплексами і системами регіону / О. Г. Липовецька // Державне управління: теорія і практика [Електронний ресурс]. — 2010. — № 2. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dupt/2010_2/index.htm.

18. Енциклопедичний словник з державного управління... — 820 с.

19. Паращенко Л. І. Механізм державного управління загальною середньою освітою в контексті національної стратегії розвитку освіти / Л. І. Паращенко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон.

наук. фак. вид. — 2012. — № 1. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=382>.

20. Паращенко Л. І. Механізми державного управління розвитком загальної середньої освіти в Україні [Текст] : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Людмила Іванівна Паращенко ; НАДУ при Президентіві України. — К. : [б. в.], 2012. — 36 с.

21. Економічна енциклопедія [Текст] : у 3 т. Т. 3 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Видавничий центр "Академія", 2002. — 952с.

22. Освітній менеджмент [Текст] : навч. посіб. / за ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. — К. : Шкільний світ, 2003. — 400 с.

23. Венгер В. В. Фінанси [Текст] : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. В. Венгер. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 432 с.

24. Боголіб Т. М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в Україні [Текст] : автореф. дис. ...д-ра екон. наук : 08.04.01 / Тетяна Максимівна Боголіб ; Наук. досл. фінанс. інс-т при МФУ. — К. : [б. в.], 2006. — 38 с.

25. Там само. — 38 с.

26. Каленюк І. С. Економіка освіти [Текст] : навч. посіб. — К. : Знання України, 2005. — 316 с.

27. Сафонова В. Є. Удосконалення фінансово-економічного механізму функціонування закладів вищої освіти в Україні / В. Є. Сафонова // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 102—109.

28. Тимошенко О. В. Фінансовий механізм функціонування та розвитку системи вищої освіти в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Ольга Василівна Тимошенко ; ДВНЗ "Укр. акад. банк. справи НБУ". — Суми : [б. в.], 2010. — 19 с.

29. Волинчук Ю. В. Механізм фінансового забезпечення вищої освіти в умовах формування соціально орієнтованої ринкової економіки [Текст] : автореф. дис. ...канд. екон. наук : 08.00.08 / Юлія Вікторівна Волинчук ; НАНУ Інс-т регіон. досл. — Львів : [б. в.], 2010. — 22 с.

30. Тадтаева В. В. Совершенствование механизма финансирования образования [Текст] : дисс. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / В. В. Тадтаева. — [Б. м. : б. в.], 2007. — 207 с.

O. Kotsovska

MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF FINANCIAL SUPPORT OF EDUCATION: THEORETICAL APPROACHES TO DETERMINING

The different approaches to the concepts of "mechanism of public administration", "mechanism of public administration of education", "financial mechanism" and the structure and components of these mechanisms are given. The definition of "mechanism of financial support of education" are suggested.

Key words: mechanism of public administration, mechanism of public administration of education, financial mechanism, structure.

УДК 330.341.2:330.556:330.322

М. Петренко

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ ПІДПРИЄМСТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА МЕТОДИ ЇЇ ОЦІНКИ

Проаналізовано формування інноваційно-інвестиційної моделі стратегічної поведінки господарюючого суб'єкта відповідно до сучасних умов українського ринку. Подано методи оцінки інноваційно-інвестиційної стратегії підприємства.

Ключові слова: інноваційна діяльність, інноваційно-інвестиційна стратегія, ефективність, економічна оцінка.

Без постійного вдосконалення та навіть розробки нових прийомів і методів ведення бізнесу, досягнення і довготривале утримання позитивних результатів при постійних змінах, причому, безумовно, у бік підвищення жорсткості, умов господарювання є неможливим. Необхідність таких змін безпосередньо стосується і питань впровадження інноваційно-інвестиційної моделі стратегічного управління як основоположних аспектів функціонування підприємства.

Доцільно зазначити, що в сучасних умовах стратегія підприємства у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності набуває особливої актуальності і важливості як в теоретичному, так і практичному аспектах. Насамперед така ситуація обумовлена нагальною потребою в оновленні основних фондів через їх фізичну і моральну зношеність, необхідністю переходу до сучасних технологій або взагалі переорієнтації на випуск нової продукції. Наявність численних інвестиційних альтернатив зумовлює необхідність ретельного аналізу і обґрунтованого вибору інноваційно-інвестиційної стратегії. Орієнтуючись на вищезазначене можна впевнено стверджувати, що стратегія інвестування є визначальною в системі стратегічного управління підприємством.

Незважаючи на те, що існує значна кількість класичних і сучасних публікацій учбового, наукового і практичного спрямування, присвячених питанням стратегічного управління в сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, що належать відомим зарубіжним і вітчизняним авторам, серед яких А. Амоша [1], В. Бочаров [2], Ю. Брігхем [3], А. Дамадаран [4], Ю. Лукін [5], М. Портер [6] та інші, можна відзначити, з одного боку, значний дефіцит матеріалів, які б поєднували в собі як теоретичні засади, так і найновіші наукові розробки і дійсно дієві практичні рекомендації щодо формування інноваційно-інвестиційної моделі стратегічної поведінки господарюючого суб'єкта, особливо відповідно до умов українського ринку.

Тому метою статті є аналіз механізму формування інноваційно-інвестиційної стратегії підприємства і методів її оцінки в сучасних умовах господарювання.

Інноваційно-інвестиційне стратегічне управління вирішує широкий спектр питань планування та реалізації інноваційних проектів і програм, які розраховані на якісні зміни в діяльності організації на ринку, виробництві або соціальній сфері підприємства.

Стратегія – це комплексний план, що орієнтує організацію не на сьогодні, а на перспективу. Метою стратегії є забезпечення не так поточного успіху, як прискореного постійного розвитку організації в умовах конкуренції, лідерства на ринку [7].

Інноваційно-інвестиційна стратегія – один із засобів досягнення цілей організації, який відрізняється від інших засобів своєю новизною, передусім для даної організації, для галузі ринку, споживачів, країни загалом.

Доцільно зазначити, що будь-які стратегічні кроки організації мають інноваційне спрямування, оскільки вони так чи інакше ґрунтуються на нововведеннях в економічній, виробничій, збутовій чи управлінській сферах. Наприклад, одна із характерних для ринкового господарювання стратегій – продуктова – спрямована на розвиток нових видів продукції та технологій, сфер і методів збуту, тобто базується винятково на інноваціях. Це стосується й інших типів стратегій. Так, стратегія розвитку організації передбачає забезпечення сталих темпів її зростання та функціонування в перспективі і ґрунтується на використанні науково-технічних досягнень у сфері техніки, організації, технології, управлінні, тобто на комплексі інновацій [8].

Проте з метою планування інноваційних процесів доцільно стратегію інновацій розглядати в комплексі з інвестиційною. Стратегія нововведень (інноваційна політика) передбачає об'єднання цілей технічної політики та політики капіталовкладень і спрямована на впровадження нових технологій і видів продукції, послуг. У цьому розумінні стратегічне управління інноваціями орієнтується на досягнення майбутніх результатів безпосередньо через інвестиційний процес.

Кризова ситуація в інноваційній сфері української економіки зумовлена насамперед відсутністю інноваційно-інвестиційної моделі ринкової стратегії підприємств в управлінні інноваційною діяльністю. На думку дослідників [9], головною метою інноваційної стратегії в Україні є запобігання розпаду науково-інноваційної сфери і створення передумов для швидкого та ефективного впровадження технічних і технологічних інновацій у всіх сферах господарської діяльності, забезпечення структурно-технологічної передумови як на рівні підприємств, так і економіки загалом.

Основою розробки інноваційно-інвестиційної стратегії мають бути стратегічні управлінські рішення, які:

- орієнтовані на майбутнє і на постійні зміни середовища;
- пов'язані із залученням значних матеріальних ресурсів, широким використанням інтелектуального потенціалу;
- характеризуються гнучкістю, здатністю адаптуватися до змін ринкових умов;
- ураховують неконтрольовані організацією зовнішні чинники [10].

Інноваційно-інвестиційна стратегія може бути спрямована на: інноваційну діяльність організації, що передбачає одержання нових продуктів, технологій і послуг; застосування нових методів НДДКР, виробництва, маркетингу й управління; перехід до нових організаційних структур; застосування нових видів ресурсів і нових підходів до використання традиційних ресурсів. Стосовно внутрішнього середовища інноваційно-інвестиційні стратегії підрозділяються на декілька великих груп: продуктові (портфельні, підприємницькі, бізнес-стратегії, скеровані на створення і реалізацію нових виробів, технологій і послуг); функціональні (науково-технічні, виробничі, маркетингові, сервісні); ресурсні (фінансові, трудові,

інформаційні, матеріально-технічні); організаційно-управлінські (технології, структури, методи управління). Це спеціальні стратегії [11].

Інноваційно-інвестиційні стратегії є також однією зі складових економічної стратегії, і з цього боку можуть розглядатися як набір правил, методів і засобів пошуку найкращих перспективних для організації напрямів розвитку науково-технічних досліджень, ресурсної політики для їх реалізації.

Основою розробки інноваційно-інвестиційної стратегії є такі підходи:

- визначення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, виходячи з цілей і завдань базисних стратегій фірми;

- скорочення кількості рівнів в управлінні з метою прискорення процесу “дослідження – виробництво – збут”;

- максимальне скорочення строків розроблення інноваційних проектів і впровадження нововведень, використовуючи певні принципи організації роботи: паралельне та інтегральне вирішення інноваційних завдань.

Прийняття інноваційно-інвестиційної стратегії здійснюється на вищому рівні керівництва організацією й управління службою НДДКР. Вище керівництво встановлює орієнтири для керівників служб НДДКР, які вони використовують для визначення локальних цілей і стратегій, приймають рішення відносно обсягу, інтенсивності роботи, типу використання одержаних результатів. З огляду на зазначене, розрізняють такі групи стратегічних рішень:

- виділення асигнування;
- фундаментальні дослідження;
- оцінка результатів;
- відкриття;
- патенти;
- сфери та напрями досліджень;
- звіти про дослідження;
- товарний знак.

На середньому рівні управлінської ієрархії приймаються рішення щодо визначення конкретних цілей НДДКР, строків одержання результатів досліджень і розробок та їх реалізації з метою забезпечення швидкого виходу інновацій на ринок.

Обмежені виробничі та фінансові ресурси і матеріально-технічна база мають використовуватись так, щоб забезпечити максимальне зростання вартості капіталу. Зазвичай це пов'язано з вибором певної лінії поведінки з деякої кількості альтернатив. Для того, щоб в умовах невизначеності вибрати її оптимальний варіант, необхідно мати комплекс правил для прийняття інноваційних рішень, які максимізують або мінімізують очікувані результати, а також урахувати інфраструктурне забезпечення інноваційно-інвестиційної стратегії.

А. Амоша [12] виокремлює чотири групи правил, що визначають напрями дій при визначенні інноваційно-інвестиційної стратегії:

- правила, які використовуються для оцінки діяльності фірми тепер і в майбутньому;

- правила, за якими складаються відносини фірми з її оточенням. Вони визначають, які види продукції та технології фірма розроблятиме, як досягатиме переваг над конкурентами. Ці правила називаються продуктово-ринковими стратегіями;

- правила, згідно з якими встановлюються відносини та процедури всередині фірми;

– правила, за якими фірма провадить оперативну діяльність.
На рис. 1 показано інфраструктурне забезпечення інноваційної стратегії.

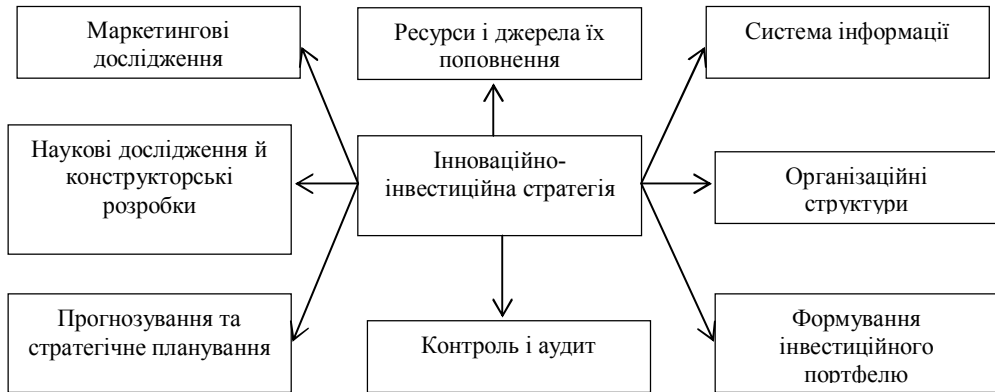


Рис. 1. Інфраструктурне забезпечення інноваційно-інвестиційної стратегії

Інфраструктура є важливим чинником, що забезпечує розроблення стратегії та її логічне завершення. Якщо не вистачає ресурсів, кваліфікації менеджерів, відповідної організаційної структури, інноваційно-інвестиційна стратегія не може бути реалізована.

Як свідчать теорія і практика, інноваційно-інвестиційні стратегії через свої особливості є, з одного боку, ефективним управлінським інструментом, а з іншого – створюють низку проблем в управлінні організацією. Інноваційно-інвестиційні стратегії [13]:

- прискорюють постійний розвиток організації в умовах ринку;
- забезпечують переваги в конкуренції на основі лідерства в технології, якості продукції, послуг;
- визначають позицію на ринку, набір основних товарних ліній;
- сприяють лідерству в цінах;
- створюють основу для суспільного визнання фірми (організації).

З іншого боку, інноваційно-інвестиційні стратегії створюють для проектного, корпоративного, інноваційного управління складні умови, серед них, зокрема:

- підвищений рівень невизначеності кінцевих результатів за строками, витратами, якістю й ефективністю, що потребує розвитку такої специфічної функції, як управління інноваційними ризиками;
- підвищення інвестиційних ризиків проектів і особливо довготермінових, що потребує пошуку більш ризикових інверторів;
- збільшення потоку змін в організації, реалізація будь-якої інноваційної стратегії пов'язана з неминучістю перебудови (реструктуризації) організації, оскільки зміна в системі будь-якого елемента призводить до змін стану всіх інших.

Вирішення цих та інших проблем потребує від інноваційного менеджменту чіткого прорахування ефективності стратегії. Тому наступним логічним кроком завершення формування інноваційно-інвестиційної моделі ринкової стратегії підприємства має бути оцінка інноваційної стратегії загалом. Сутність цього завершального етапу формування стратегії є певною мірою схожою із визначенням критерію економічної доданої вартості (EVA – Economic Value Added) (формула 1),

який, на думку А. Дамодарана [14] і Ю. Лукіна [15], і має передусім цікавити власників компанії, оскільки відображає збільшення їх багатства.

$$EVA = (ROIC - WACC) \times \text{Capital}, \quad (1)$$

де: ROIC (Return of Invested Capital) – прибуток на інвестований капітал;

WACC (Weighted Average Cost of Capital) – середньозважена вартість капіталу;

Capital – сума інвестованого капіталу, грош. од.

Проте внаслідок того, що в розрахунку цього критерію бере участь показник WACC, EVA автоматично успадковує його недолік, який полягає в статичності виконуваної з їх допомогою оцінки структури і вартості капіталу. Окрім того, критерій EVA насправді відображає лише ту частину збільшення багатства власника, що капіталізується, оскільки інша його частина вже міститься у показнику WACC у формі вартості власного капіталу, і ступінь критичності цього зауваження залежить від вартості інноваційного проекту підприємства у кожному конкретному випадку.

При проведенні подібного зіставлення показник, що відображає вартість капіталу (в даному випадку WACC), на нашу думку, не повинен включати вартість власного капіталу, а має ґрунтуватися лише на зобов'язаннях перед зовнішніми кредиторами – тільки в такому випадку критерій, що характеризує віддачу від реалізації стратегії для власників компанії, повною мірою відображатиме всю величину цього ефекту для них. Це ствердження потрібно обов'язково враховувати при подальшому зіставленні критеріїв *IPIE* і *FPEI* та їх окремих елементів.

Для спрощення подальшого відображення виразів введемо такі умовні позначення (формули 2 – 8):

$$\sum_{i=1}^n \left(\sum_{j=0}^m I_{ij} \times dd_j \right) \times x_i = TI; \quad (2)$$

$$\sum_{i=1}^n \left(\sum_{j=0}^m (T_{ij} \times dd_j + R_{ij} \times dd_j) + FV_{im} \times dd_m \right) \times x_i = TR_I; \quad (3)$$

$$\sum_{k=1}^l \left(\sum_{j=0}^m F_{kj} \times dd_j \right) \times z_k = TBF; \quad (4)$$

$$\sum_{k=1}^l \left(\sum_{j=0}^m (DC_{kj} \times dd_j + VIC_{kj} \times dd_j + FIC_{kj} \times dd_j + RD_{kj} \times dd_j) + BD_{km} \times dd_m \right) \times z_k = TP_{BF}; \quad (5)$$

$$\sum_{k=1}^l \left(\sum_{j=0}^m F_{kj} \times dd_j \right) \times (1 - z_k) = TOF; \quad (6)$$

$$\sum_{k=1}^l \left(\sum_{j=0}^m (DC_{kj} \times dd_j + VIC_{kj} \times dd_j + FIC_{kj} \times dd_j + RD_{kj} \times dd_j) + BD_{km} \times dd_m \right) \times (1 - z_k) = TP_{OF}; \quad (7)$$

$$TBF + TOF = TF, \quad (8)$$

де: TI (Total Investment) – загальна приведена сума інвестицій в усі проекти, що належать до інвестиційного портфелю, за весь період реалізації стратегії, грош. од.;

TR_I (Total Return of Investment) – загальна приведена сума віддачі від проектів, що входять до інвестиційного портфелю, за весь період реалізації стратегії, а також їх сукупної вартості на кінець цього періоду, грош. од.;

TBF (Total Borrowed Financing) – загальна приведена сума позикового фінансування, яке передбачається використовувати протягом реалізації стратегії, грош. од.;

TP_{BF} (Total Payment on Borrowed Financing) – загальна приведена сума всіх виплат, погашень і залишків непогашених заборгованостей за всіма джерелами позикового фінансування в період реалізації стратегії, грош. од.;

TOF (Total Own Financing) – загальна приведена сума власного і залученого фінансування, яке передбачається використовувати протягом реалізації стратегії, грош. од.;

TP_{OF} (Total Payment on Own Financing) – загальна приведена сума всіх виплат, погашень і залишків непогашених заборгованостей за власними і залученими джерелами фінансування в період реалізації стратегії, грош. од.;

TF – загальна приведена сума власного, залученого і позикового фінансування, яку передбачається використовувати в період реалізації стратегії, грош. од.

Висновки

Таким чином, запропонована методика формування інноваційно-інвестиційної стратегії дозволяє здійснювати відбір найбільш ефективних з економічного боку і придатних із боку чутливості до ризиків проектів. За цього запропонований підхід відрізняється від традиційних методів оцінки ефективності більш повним врахуванням можливих надходжень грошових коштів від інноваційної діяльності, врахуванням змін ринкових умов і макроекономічної ситуації.

Удосконалення механізму формування інноваційно-інвестиційної стратегії підприємства і методів її оцінки має важливе значення для управління та підвищення ефективності функціонування підприємств у сучасних умовах вітчизняної економіки.

Література

1. Амоша А. И. Методология оценки эффективности инноваций в угольном производстве [Текст] / Амоша А. И., Кабанов А. И., Нейенбург В. Е., Драчук Ю. З. — Донецк : ИЭП НАН Украины, 2005. — 250 с.
2. Бочаров В. В. Корпоративные финансы: Базовые концепции: Управление капиталом: Инвестиции [Текст] / В. В. Бочаров. — СПб. : Питер, 2002. — 574 с.
3. Бригхем Ю. Финансовый менеджмент. Полный курс [Текст] : в 2-х т. / Бригхем Ю., Гапенски Л. ; пер. с англ. под ред. В. В. Ковалева. — Т. 1. — СПб. : Экономическая школа, 1997. — 497с.
4. Дамодаран Асват. Инвестиционная оценка. Инструменты и техника оценки любых активов [Текст] / Дамодаран Асват ; пер. с англ. — М. : Альпина Бизнес Брукс, 2004. — 1342 с.
5. Лукін Ю. В. Формування та реалізація стратегії управління фінансами підприємства / Лукіна Ю. В. // Фінанси України [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 113—118.
6. Портер М. Конкурентное преимущество: Как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость [Текст] / Майкл Е. Портер ; пер. с англ. — М. : Альпина Букс, 2005. — 715 с.
7. Портер М. Конкурентное преимущество... — 715 с.

8 Стратегии бизнеса: аналитический справочник [Электронный ресурс] / С. А. Айвазян, О. Я. Балкинд, Т. Д. Баснина [и др.] ; под ред. Г. Б. Клейнера. — М. : КОНСЭКО, 2008. — Режим доступа : <http://www.aup.ru/books/m71>.

9 Дамодаран Асват. Инвестиционная оценка. Инструменты и техника оценки любых активов... — 1342 с.

10 Краснокутська Н.В. Інноваційний менеджмент [Текст] : навч. посіб. — К. : КНЕУ, 2003. — 504 с.

11 Бочаров В.В. Корпоративные финансы: Базовые концепции: Управление капиталом... — 574 с.

12 Амоша А. И. Методология оценки эффективности инноваций в угольном производстве... — 250 с.

13 Бригхем Ю. Финансовый менеджмент... — 497 с.

14 Дамодаран Асват. Инвестиционная оценка. Инструменты и техника оценки любых активов... — 1342 с.

15 Лукін Ю. В. Формування та реалізація стратегії управління фінансами підприємства... — С. 113—118.

М. Petrenko

MECHANISM OF FORMATION OF INNOVATION AND INVESTMENT STRATEGY OF ENTERPRISE IN THE CURRENT ECONOMIC CONDITIONS AND METHODS OF ITS EVALUATION

The formation of innovative and investment model of strategic behavior of the economic entity according to the current conditions of the Ukrainian market is analyzed. The methods of innovative and investment strategy evaluation are given.

Key words: innovation activity, innovative and investment strategy, efficiency, economic evaluation.

УДК 347.191.4:35.02(477)

М. Янишевський

КОНСУЛЬТАТИВНІ КОМІТЕТИ ТА УПОВНОВАЖЕНІ ОСОБИ ГРОМАДИ В НІМЕЧЧИНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено правовий статус, види і роль консультативних комітетів та уповноважених осіб громади в системі муніципального управління Німеччини. Проаналізовано їх практичну діяльність у містах Потсдам і Франкфурт-на-Одері. Обґрунтовано можливість запровадження моделі комітетів та уповноважених осіб у систему комунальних органів України.

Ключові слова: консультативний комітет, уповноважена особа громади, рада громади, бургомістр, муніципальна реформа.

Ефективність місцевого самоврядування істотно залежить від розуміння і готовності комунальних органів вирішувати актуальні завдання, якими живе територіальна громада. Тримати руку на пульсі муніципальної дійсності – необхідна умова реалізації принципу субсидіарності, закріпленого у ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Муніципальні функції повинні здійснюватися тими властями, які мають найтісніший контакт із громадянином [1].

Перед локальною самоврядною владою постає питання налагодження постійного діалогу з місцевою громадськістю. Представники громадських організацій та рухів, які об'єднують та репрезентують інтереси членів громади в конкретних сферах суспільного життя, а також окремі суспільно активні громадяни є найкращими “контактними особами” для місцевої влади. Саме ці представники соціуму чудово обізнані із потребами та інтересами жителів громади. Тому набуває актуальності проблема запровадження механізму залучення активної частини місцевої общини до процесу підготовки, прийняття та впровадження рішень комунальних органів. У цьому контексті доречно звернутися до німецької моделі консультативних комітетів та уповноважених осіб громади як прикладу співпраці між муніципальними органами та місцевою спільнотою.

Проблема організації дієвої взаємодії муніципальних органів із місцевими жителями не є новою для України. Законодавець надає можливість створювати органи самоорганізації населення як варіант вирішення цього питання [2]. У працях О. Батанова, М. Баймуратова, І. Бодрової, В. Кампо, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Пітцика, А. Ткачука дискутуються шляхи вдосконалення законодавства й практики діяльності цих органів. Однак, як свідчить сучасна комунальна практика, ця модель є малоефективною в Україні. Альтернативних пропозицій на сьогодні немає.

Завданням статті є, по-перше, розкрити правовий статус консультативних комітетів та уповноважених осіб територіальної громади в Німеччині та механізм їх взаємодії з муніципальним управлінням. По-друге, проаналізувати практичну діяльність цих суб'єктів у федеральній землі Бранденбург на прикладі громад міст Франкфурт-на-Одері та Потсдам. По-третє, запропонувати авторське бачення впровадження цієї моделі в систему українського місцевого самоврядування.

Уповноважені громади є посадовими особами в структурі виконавчих органів муніципалітетів Німеччини. Вони виступають своєрідними експертами з доручених їм питань й підтримують органи комунального управління у їх вирішенні. На відміну від останніх, уповноважені особи громади не мають первинної власної компетенції і не володіють правом прийняття рішень. Виконавчі органи громади не мають права давати вказівки уповноваженим. Уповноважені особи виконують комплексні завдання для всієї системи муніципального управління: інтеграція іноземців, дотримання рівності чоловіка і жінки, захист інтересів осіб із особливими потребами, захист персональних даних тощо. Надання зазначених завдань цим посадовим особам свідчить про те, що рада громади та бургомістр недостатньо приділяли їм увагу. Передачею завдань спеціальній структурі уповноважених громади законодавець прагне підвищити якість вирішення вищезазначених завдань [3].

Запровадження посади уповноваженого залежить від рівня правового закріплення його статусу. Так, імперативна вимога призначення уповноваженого громади з питань рівності прав жінки і чоловіка визначена на федеральному та земельному рівнях. Створення в структурі комунального управління інших уповноважених може бути передбачене статутом територіальної громади. При цьому рада громади діє на власний розсуд, зважаючи на особливі актуальні потреби місцевої спільноти та власні фінансові можливості.

Призначення на посаду та звільнення уповноваженого громади відбувається за рішенням ради муніципалітету. При цьому чоловік має право бути уповноваженим з питань гендерної рівності, а здорова особа – відповідальною за захист інтересів осіб із особливими потребами. У великих громадах уповноважені є “штатними” посадовими особами, тобто комунальними службовцями, матеріальне забезпечення яких визначається законодавством про публічну службу. У менших общинах уповноважені виконують покладений на них обсяг завдань за сумісництвом або на громадських засадах.

Для кращого розуміння впливу уповноважених осіб громади на процес прийняття рішень муніципальними органами необхідно проаналізувати статус цієї посадової особи у конкретній федеральній землі. До прикладу візьмемо Бранденбург. Імперативна вимога призначення *уповноваженої особи громади з питань рівності прав жінки й чоловіка* впливає з положень ч. 1 § 18 Комунальної Конституції. Німецька література наголошує на особливому суспільно-політичному значенні принципу гендерної рівності серед жінок і чоловіків Бранденбургу. Так, згідно із дослідженням 2008 р., проведеним земельним міністерством праці, соціальної політики, охорони здоров'я та сім'ї, ця проблема є актуальнішою для суспільства, ніж такі цінності, як матеріальний добробут чи життя у власне задоволення [4]. Відзначимо, що зобов'язання уповноваженого сприяти своєю роботою розвитку суспільного життя на засадах рівноправ'я жінки й чоловіка необхідно тлумачити буквально. Він рівною мірою повинен захищати інтереси обох груп.

Уповноважений з питань рівності жінки й чоловіка призначається в самостійних громадах та об'єднаннях декількох муніципалітетів відповідною радою за результатом відкритого голосування та безпосередньо підпорядковується (обер-) бургомістру. Пропозиції на цю посаду вносяться депутатським корпусом, а не головою громади. В общинах із населенням більше 30 000 жителів уповноважений обіймає повну оплачувану посаду. В іншому випадку ця діяльність здійснюється за сумісництвом або на громадських засадах. Цікаво, що уповноважений може бути

призначений радою громади також на посаду заступника бургомістра. Це передбачає створення окремого управління або департаменту. Ефективність такої моделі є сумнівною з огляду на збільшення видатків на утримання апарату, а також через різну сутність зазначених посад. Керівна діяльність заступника голови громади полягає у координації управління кількома сферами, що знаходяться у віданні департаменту, наприклад: розвиток території, будівництво, охорона навколишнього природного середовища, культура. Окрім цього, він відповідальний за політико-адміністративний курс департаменту. Звідси впливає політичний зміст посади заступника голови громади. На відміну від останнього, діяльність уповноваженої особи громади з питань рівності прав жінки і чоловіка спрямована на фахове опрацювання конкретної ситуації. Поєднання цих функцій в одні особі може спричинити недостатню увагу до одного з названих завдань.

Компетенцію уповноваженого громади можна розділити на чотири напрями:

1. *Участь у процесі прийняття рішень радою громади.* Уповноважений має право брати участь у роботі сесії ради з правом виступу та вимогою включення питання до порядку денного або його вилучення. Він може бути присутнім на засіданнях депутатських комісій з правом дорадчого голосу. Особливістю, яка вирізняє цього суб'єкта в системі муніципального управління, є право окремої думки, відмінної від точки зору бургомістра, щодо проектів рішень ради громади, які прямо або опосередковано впливають на принцип рівності прав жінки і чоловіка. Оцінка й пропозиції до проекту рішення ради подаються уповноваженим письмово під заголовком "Вплив на принцип рівності прав жінки й чоловіка". Остаточне рішення про схвалення або відхилення проекту належить раді громади, яка може погодитися з аргументами бургомістра або уповноваженого. Як свідчить комунальна практика в Бранденбурзі, представницькі органи не відкидають необґрунтовано думки уповноважених осіб громади, а прагнуть прийняти компромісне рішення в межах правового поля.

2. *Стимулювання проектів рішень.* Уповноважений має право ініціативи у питаннях, які стосуються розвитку гендерної рівності. Прикладом може бути розробка місцевих заходів покращення балансу між професійною кар'єрою та сімейними відносинами.

3. *Суспільна діяльність.* Зважаючи на те, що уповноважений виконує завдання громади, яку "назовні" представляє голова громади, законодавець не передбачає самостійного права представляти громаду у відносинах із іншими органами влади. Щодо суспільної роботи, то діяльність будь-якого уповноваженого громади не може бути ефективною без співпраці з громадськими організаціями та окремими активними місцевими жителями. Тому тісні зв'язки з ініціативним громадським сектором є неодмінною складовою діяльності уповноваженого.

4. *Вирішення інших завдань, передбачених статутом громади.* Рада громади може прийняти рішення про передачу деяких завдань уповноваженому з метою подальшого сприяння реалізації принципу рівності прав жінки і чоловіка в муніципалітеті [5].

Звертаючись до практики функціонування інституту уповноважених осіб громади м. Франкфурт-на-Одері, зазначимо, що уповноважена особа з питань рівності прав жінки і чоловіка забезпечує також захист інтересів осіб із особливими потребами з метою їх кращої інтеграції в суспільне життя громади. Так, рішення ради громади про виділення земельної ділянки для будівництва передбачає обов'язкове узгодження проекту будівництва з уповноваженим громади на предмет

забезпечення особам із особливими потребами безперешкодного доступу до об'єкту. Ця уповноважена особа має також вплив на вибір муніципальних службовців, оскільки належить до складу конкурсної комісії щодо заміщення вакантних посад і може подати свій висновок про фахову кваліфікацію кандидата на основі поданих ним документів. Важливою частиною діяльності уповноважених осіб є продуктивна співпраця з громадськими організаціями, які представляють інтереси жителів громади у профільній сфері роботи уповноваженого. Наприклад, у згаданому місті уповноважена особа громади з питань рівності прав жінки і чоловіка сформувала робочу групу, до якої громадські організації, рухи та ініціативи делегують своїх представників. Ця група займається підготовкою щорічного “Тижня жінки” у місті.

Відповідно до ч. 1 § 19 Комунальної Конституції, у статуті громади може бути передбачене обрання радою або безпосередньо жителями муніципалітету інших уповноважених осіб та консультативних комітетів, зокрема щодо інтеграції жителів, які не мають німецького громадянства [6]. На практиці діють різні підходи до врахування інтересів мігрантів у територіальних громадах Німеччини. По-перше, статут може передбачати обрання як інтеграційного комітету, так і уповноваженого з цих питань. Така модель діє у громадах великих міст (Потсдам, Франкфурт-на-Одері). По-друге, у менших общинах обирається, як правило, лише уповноважена особа. Нарешті, існують також невеликі сільські громади з одним “комплексним” уповноваженим, до сфери відання якого належать як питання рівності прав жінки і чоловіка, так й проблеми мігрантів, молоді, літніх людей та осіб із особливими потребами.

Заслужовує на увагу модель “уповноважена особа громади з інтеграційних питань – інтеграційний комітет”, яка діє у громаді прикордонного м. Франкфурт-на-Одері. Діяльність уповноваженого скерована у декількох напрямках:

1. *Робота з мігрантами громади.* До цієї групи належать офіційні години прийому мігрантів, вирішення їхніх проблем у межах своєї компетенції, надання консультацій з міграційного законодавства, роз'яснення соціальних питань. Уповноважена особа громади здійснює посередництво у відносинах між мігрантами та федеральними, земельними і муніципальними органами, а також юридичними особами приватного права.

2. *Відносини з міськими зборами депутатів, обер-бургомістром і виконавчими органами ради.* Уповноважена особа має право активної участі з правом дорадчого голосу у засіданнях депутатських комісій та інтеграційного комітету. Ця посадова особа є у структурі департаменту обер-бургомістра, який уповноважений давати доручення уповноваженому. Так, у м. Франкфурт-на-Одері перед уповноваженим поставлено завдання створити Концепцію інтеграції мігрантів у громадське життя. Ця посадова особа повинна провести статистичний аналіз участі мігрантів у різних сферах суспільства та запропонувати необхідні заходи для їх кращої соціалізації.

У контексті впливу на процес прийняття рішень міськими зборами депутатів, уповноважена особа має доступ до формування порядку денного пленарних засідань ради громади. У разі незгоди з певним пунктом, уповноважений може письмово обґрунтувати власну думку перед депутатським корпусом і домогтися зняття цього пункту з порядку денного. У своїй діяльності цей суб'єкт системи муніципального управління плідно співпрацює з такими структурними частинами виконавчих органів громади, як відділ віз та реєстрації іноземних громадян, управління соціального захисту, а також зі школами.

3. *Діалог із громадськими організаціями, рухами та ініціативами.* Без плідної співпраці уповноваженого з місцевими суспільно активними групами, його діяльність буде неефективною. Тому існує потреба створення мережі контактної інформації та бази даних громадських структур, які знають і намагаються вирішувати сучасні нагальні проблеми мігрантів. Так, у м. Франкфурт-на-Одері уповноваженим створено мережу “Migrationsnetzwerk THINK” [7]. Спільними зусиллями у місті реалізуються проекти проти расизму, а також програма безкоштовних курсів англійської мови для муніципальних службовців.

Поряд із відповідною уповноваженою особою сферою міграційної політики міста займається **інтеграційний комітет**. Відповідно до ч. 2 § 19 Комунальної Конституції, у статуті громади можуть закріплюватися процедура виборів або призначення членів комітету, вимоги до них і кількісний склад. Завдяки такому підходові законодавця навіть у громадах однієї федеральної землі існують різні за своєю суттю інтеграційні комітети. Проаналізуємо порядок формування, статус та діяльність цього муніципального колективного органу в громадах міст Потсдам і Франкфурт-на-Одері та виокремимо спільне та відмінне між ними.

1. *Різний порядок формування, кількісний склад та організація роботи.* Відповідно до § 6 Статуту м. Потсдам, **міграційний комітет** обирається іноземцями, які досягли 18-річного віку та понад 3 місяці постійно проживають на території громади міста. Пасивним виборчим правом наділена згадана категорія іноземців, а також громадяни Німеччини, кандидатури яких пропонуються іноземцями з правом голосу на таких виборах. Цікаво, що голосування відбувається в день комунальних виборів шляхом надсилання виборчій комісії бюлетеня поштою. Кількісний склад – від 7 до 13 членів. Конкретна кількість визначається міськими зборами депутатів до проведення виборів. Засідання відбуваються один раз на місяць [8]. Натомість, відповідно Положення про **інтеграційну раду** міста Франкфурт-на-Одері, її 11 членів обираються радою громади. Обраними можуть бути як іноземці-мігранти, так і представники депутатського корпусу. Засідання ради відбуваються один раз на два місяці [9]. Термін повноважень обох колективних органів – 5 років.

2. *Спільність цілей і завдань.* Покращення умов життя мігрантів, сприяння їхній соціальній та культурній інтеграції та створення кращих відносин між ними та місцевим населенням – це головні питання, якими займаються інтеграційні комітети при радах громад Німеччини. Виконання завдань здійснюється шляхом: тісної співпраці з уповноваженою особою громади з інтеграційних питань; представництва інтересів жителів-мігрантів у відносинах із обер-бургомістром, міськими зборами депутатів та їхніми структурними частинами; активної участі в інтеграційній політиці громади (сприяння міжкультурному діалогові серед населення, міжкультурна відкритість муніципального управління, зв'язки із ЗМІ, подолання ворожого відношення та дискримінації мігрантів); надання раді, депутатським комісіям та іншим дорадчим комітетам громади висновків щодо конкретних проблем міграційної сфери; розвитку стратегії участі мігрантів у суспільному житті громади у дискусії з головою громади та іншими комунальними органами; фінансової та організаційної підтримки інтеграційних проектів; кооперування з існуючими організаціями мігрантів у громаді.

3. *Різні матеріально-технічні можливості.* Суттєвою перевагою інтеграційної ради Франкфурта-на-Одері є право міських депутатів бути її членами, що дає змогу здійснювати ефективніший політичний вплив на рішення ради громади. Однак відсутність власних коштів не дозволяє вести широкомасштабну суспільну роботу.

Інакшою є ситуація у Потсдамі. Його міграційний комітет має статус юридичної особи, утримує власний офіс, має достатньо коштів на інформаційні матеріали. З 2005 р., за ініціативою комітету, присвоюється премія в розмірі 1000 євро за вдосконалення інтеграційної політики у місті [10]. Недоліком є те, що цей орган складається виключно з мігрантів, що може загрожувати певному дистанціюванню комітету від впливу на прийняття рішень муніципальними органами.

Як й уповноважена особа з інтеграційних питань, комітет має право подавати висновки щодо проектів рішень ради громади, подаючи свою думку письмово відповідним депутатським комісіям або оголошуючи її безпосередньо на пленарному засіданні. У контексті діяльності двох суб'єктів, які займаються інтеграційною політикою в громаді, постає питання взаємовідносин між ними. Уповноважена особа може брати участь у засіданнях інтеграційної ради з правом дорадчого голосу. На практиці обидва органи тісно співпрацюють з метою вироблення узгодженої стратегії громади у питаннях інтеграції іноземців. Якщо ж виникає конфлікт, то думка інтеграційного комітету повинна враховуватися муніципальними органами нарівні з думкою уповноваженої особи.

У громадах Німеччини створюються також консультативні ради з питань захисту інтересів осіб літнього віку та людей з особливими потребами. Доцільність створення таких колегіальних органів залежить від особливостей колективу жителів та фінансових можливостей муніципалітету. Потрібно відзначити, що консультативні ради в процесі роботи зіштовхуються з певними труднощами. Окрім браку коштів, проблемою може бути відсутність порозуміння між членами комітету, що часто зумовлено різною мотивацією та поглядами на роботу цього органу. Питання можуть виникати також до якості діяльності. Оскільки інтеграційний комітет є місцевим колегіальним політичним органом у громаді, багатьом його членам бракує досвіду у політичному векторі реалізації запланованих ініціатив. З іншого боку, це хороша школа для становлення нових громадсько-політичних лідерів. Інститут консультативних комітетів громади – чудова нагода для кожного активного жителя впливати на політику муніципалітету в певній сфері суспільного життя.

Проаналізований у статті німецький досвід надання місцевій спільноті важелів впливу на прийняття управлінських рішень самоврядними органами громади доцільно використати під час проведення муніципальної реформи в Україні. Цілком очевидно, що запровадження інституту уповноважених осіб громади і/або консультативно-дорадчих комітетів залежатиме від рівня громадської активності місцевого колективу жителів та фінансових можливостей муніципалітету. Їхня імплементація в структурну модель комунальних органів можлива на подальших етапах реформування, тобто після завершення процесу формування нових дієздатних територіальних громад.

Щодо окремих аспектів українського варіанту уповноважених осіб та комітетів, то доречно закріпити в новій редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” вимогу обрання радою громади уповноваженої особи з питань рівності прав жінки і чоловіка. Конституція України, як й Основний Закон ФРН, прямо закріплює у ст. 24 необхідність забезпечення рівності прав жінки і чоловіка [11]. У цьому контексті забезпечення гендерної рівності у громадсько-політичній діяльності, сфері освіти, а також здійснення контролю за дотриманням безпечних умов праці та правовий захист неможливі без залучення інститутів

місцевого самоврядування. Діяльність відповідного уповноваженого громади посилить вплив місцевої самоврядної влади у цих сферах.

Щодо інших уповноважених осіб та консультативних комітетів, то раді громади надається право введення цих суб'єктів у модель управління общиною. Діяльність на громадських засадах, за сумісництвом чи на постійній платній основі – щодо цього також повинні визначитися місцеві обранці. Якщо у статуті громади передбачається створення консультативних комітетів, то, зважаючи на українські реалії, доречно відмовитися від їх виборів безпосередньо жителями муніципалітету. Питання обрання уповноважених і/або комітетів повинно належати до компетенції ради громади, яка отримує легітимність від жителів муніципалітету на місцевих виборах.

Погоджуючись із наданням уповноваженим особам та комітетам права подачі висновків щодо проектів рішень комунальних органів, участі в засіданнях ради, необхідно передбачити можливість залучення членів консультативно-дорадчих комітетів як компетентних експертів своєї галузі до роботи постійних та тимчасових депутатських комісій. Тоді проекти рішень комісій будуть містити дієві засоби вирішення актуальних питань місцевої спільноти.

Отже, муніципальне реформування в Україні повинно передбачати не лише зміни територіальної організації влади, але й якісні зміни у внутрішній структурі муніципальних органів з метою покращення ефективності взаємодії місцевої влади з активним представниками локальної спільноти. Впровадження механізмів громадського впливу на процеси управління в територіальних громадах є неодмінною умовою успішних змін. Інститут уповноважених осіб громади та консультативно-дорадчих комітетів як один із інструментів наближення громадськості до участі у місцевих справах заслуговує на подальше вивчення та впровадження в муніципальну практику Української держави.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування / офіц. пер. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України [Текст]. — 2002. — № 10. — С. 10—17.
2. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. // Голос України [Текст]. — 2001. — 15 серп.
3. Schmidt T. I. Kommunalrecht [Text] / T. I. Schmidt. — Tübingen : Mohr Siebeck, 2011. — S. 157.
4. Scheiper B. Wesen und Aufgaben der Gemeinde: Einwohner und Bürger / P. Schumacher ; J. Augustesen ; N. P. Benedens [and so on] // Kommunalverfassung des Landes Brandenburg [Text] : Kommentar. — Wiesbaden : Kommunal- und Schulverlag, 2009. — S. 1.
5. Schmidt T. I. Kommunalrecht... — S. 158.
6. Hauptsatzung der Stadt Frankfurt (Oder) vom 18.02.2009 // Amtsblatt für die Stadt Frankfurt (Oder) [Text]. — 2009. — Jahrgang 20. — Nr. 3. — Frankfurt (Oder). — 4. März.
7. Migrationsnetzwerk-THINK [Electronic resource]. — Access mode : http://www.integrationspartnerschaften.com/?page_id=30.
8. Hauptsatzung der Landeshauptstadt Potsdam vom 04.03.2009 // Amtsblatt für die Landeshauptstadt Potsdam [Text]. — 2009. — 26 März.

9. Informationen zum Integrationsbeirat der Stadt Frankfurt (Oder) [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.frankfurt-oder.de/stadt/RathausVerwaltung/OB/Integrationsbeauftragte/Documents/Integrationsbeirat.pdf>.

10. Migrantenbeirat der Landeshauptstadt Potsdam [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.potsdam.de/cms/ziel/27540/DE>.

11. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

M. Yanysheskyi

**CONSULTATIVE COMMITTEES AND AUTHORISED INDIVIDUALS
OF COMMUNITY IN GERMANY:
PROSPECTS OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE**

The legal status, types and the role of consultative committees and authorised individuals of community in Germany are studied. Their practical activities are analysed. The possibility of their implementation in Ukrainian municipal system is grounded.

Key words: consultative committee, authorised individual, city council, mayor, municipal reform.

УДК 35.08:316.343.656:352.07(477)

В. Толкованов

КАДРОВИЙ РЕЗЕРВ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальні питання формування та розвитку кадрового елементу як складового елементу модернізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні. На засадах аналізу відповідних нормативно-правових актів, кращих практик визначено основні напрями та форми роботи з кадрами в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: кадровий резерв, державне управління, державна служба, державні службовці, адміністративна реформа, кадрова політика, органи державної влади, місцеве самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування.

У контексті реалізації адміністративної реформи, розпочатої у 2010 р. Президентом України, пріоритетного значення набувають питання модернізації державної служби та підбору кадрів для роботи в органах державної влади.

Водночас рівень професіоналізації інституту державної служби багато в чому залежить від грамотного та кваліфікованого підбору кадрів, підвищення рівня їх професійної компетентності, зокрема з урахуванням нових завдань та пріоритетів.

Одночасно пріоритетного завдання набувають питання формування ефективного та дієвого кадрового резерву, зокрема й на вищій посаді державної служби. З огляду на це, Президентом України було видано Указ “Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”” № 246/2012 від 05.04.2012 р., реалізація якого потребуватиме вироблення нових підходів до підбору та роботи з кадрами.

Беручи до уваги нові сучасні тенденції розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (в умовах реалізації адміністративної реформи), організація роботи з кадровим резервом має бути кардинально переглянута, зокрема шляхом удосконалення навчальних програм, вироблення та впровадження нових інноваційних форм підвищення рівня професійної компетентності як самих державних службовців, так і осіб, зарахованих до кадрового резерву.

Питанням формування та розвитку кадрового резерву на державній службі приділяється значна увага представниками вітчизняної науки. Так, серед науковців, що досліджували різні аспекти згаданого питання, доцільно виділити М. Білинську, Н. Гончарук, М. Канавець, В. Князева, Ю. Ковбасюка, В. Мамонову, В. Мартиненка, В. Олуйка, Т. Пахомову, Н. Протасову, О. Руденко, С. Серьогіна, В. Чмигу, В. Удовиченка, Ю. Шарова, В. Яцюка та інших. Водночас на сьогодні, в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні та впровадження нового законодавства про державну службу, згадане питання набуває особливого значення, що потребує подальших досліджень та розробок, зокрема й з урахуванням досвіду інших зарубіжних країн.

Мета статті – аналіз сучасного стану та визначення нових форм і підходів щодо формування та розвитку кадрового резерву для роботи в органах державної влади (в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні).

Як зазначають автори “Енциклопедії державної служби”, кадровий резерв – це потенційні працівники, які за умови виникнення вакансії можуть стати постійними спеціалістами організації [1].

Водночас деякі дослідники наголошують, що кадровий резерв можна розглядати як потенційні можливості фахівця, який вже працює на державній службі, обійняти посаду на державній службі, яка за ієрархічністю вища, ніж та, яку він обіймає [2].

Як зазначає Н. Гончарук, формування кадрового резерву – це загальна кадрова технологія, спрямована на формування групи перспективних фахівців, які мають відповідні якості для зайняття певної посади [3].

Головними факторами, які визначають процес формування кадрового резерву на державній службі в зарубіжних країнах, є: рівний доступ та добровільність участі в конкурсі для включення до кадрового резерву; об’єктивність і системність оцінки професійних та особистих якостей претендентів залучених до кадрового резерву; планування професійно-посадової кар’єри цивільного службовця; гласність, доступність інформації про формування кадрового резерву на державній службі [4].

У Законі України “Про державну службу” формування системи кадрового резерву визначено як послідовна робота спрямована на розвиток кадрового потенціалу, реалізацію можливостей кожного співробітника, що дає змогу здійснити підбір, розвиток, оцінку та просування кадрів відповідно до цього закону.

Кадровий резерв на посади державних службовців першої – третьої категорії, призначення на які здійснюються Президентом України за поданням Прем’єр-міністра України або Кабінетом Міністрів України чи погоджуються з Кабінетом Міністрів України (далі – кадровий резерв) формується відповідно до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 199 від 28.02.2001 р., та Порядку конкурсу із зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої – третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Прем’єр-міністра України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 272 від 21.02.2007 р. (далі – Порядок).

До кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов’язків, проявляють ініціативу, мають організаторські здібності й необхідний досвід роботи, успіхи в навчанні [5]. На кожную посаду державного службовця – керівника формується кадровий резерв у кількості двох осіб, за посадами спеціалістів складаються списки осіб, які включаються до резерву з урахуванням фактичної потреби.

Основними етапами формування кадрового резерву у сфері державної служби повинні бути: 1) планування кадрового резерву на найближчий час (до 1 – 3 років) і більш далеку перспективу (до 5 років); 2) визначення обов’язкових і бажаних критеріїв до кандидатів, вивчення і добір кандидатів до кадрового резерву; 3) формування, складання списку резерву кадрів та узгодження його з вищим керівником; 4) визначення та застосування кадрових технологій до фахівців, що зараховані до кадрового резерву (стажування, тимчасове виконання обов’язків відсутнього працівника, залучення до проведення перевірок, службових

розслідувань, підвищення кваліфікації, перенавчання, навчання тощо); 5) визначення готовності осіб, зарахованих до кадрового резерву, до призначення на державні посади [6].

У 2012 р. кадровий резерв у центральних та місцевих органах виконавчої влади було сформовано відповідно до абзаців 1 та 3 пункту 15 Порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 272 від 21.02.2007 р., на конкурсній основі або за рішенням керівника державного органу.

За інформацією Національного Агентства України з питань державної служби, до кадрового резерву на 2012 р. у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади включено 347 осіб, зокрема 39 осіб 11,2 від загальної кількості резервістів) – в міністерствах, 127 осіб (36,6%) – державних службах, 68 осіб (19,6%) – державних агентствах та 113 осіб (32,6%) – державних інспекціях, інших органах зі спеціальним статусом [7].

Кількісні вимоги до його формування (не менше двох осіб на кожну посаду) витримані більшістю органів. Водночас Державна авіаційна служба на посади голови та заступників голови та Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті на посади заступників голови зарахували по одній особі.

Найбільше осіб на посади до кадрового резерву зараховано у Міністерстві закордонних справ, Міністерстві освіти та науки, молоді і спорту, Міністерстві юстиції, Державній архівній службі, Державній службі інтелектуальної власності, Державному агентстві водних ресурсів, Державному агентстві лісових ресурсів, Державній інспекції техногенної безпеки, Державній інспекції ядерного регулювання зарахували до кадрового резерву на посади керівників та заступників керівників по 3 особи, Державному космічному агентстві – 4 особи та Фонді державного майна на посаду заступника голови – 6 осіб.

Однією з найбільших проблем при формуванні кадрового резерву є недотримання вимог щодо пропорційного представництва кожної статі під час зарахування до кадрового резерву. Так, до кадрового резерву на 2012 р. зараховано 74 жінки (21,3% від загальної кількості) та 273 чоловіка (78,7% від загальної кількості) (рис. 1).

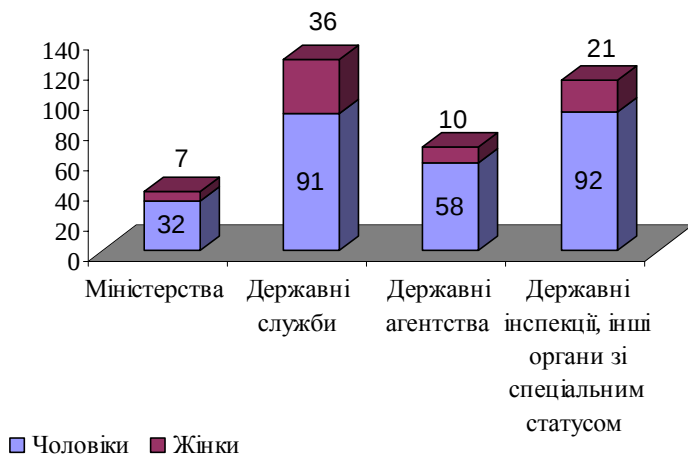


Рис. 1. Кількість чоловіків та жінок зарахованих до кадрового резерву на 2012 р.

Найбільша кількість зарахованих до кадрового резерву жінок спостерігається в Державній службі з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально-небезпечних захворювань – 5 осіб, Міністерстві юстиції, Державній архівній службі, Державній службі статистики, Державній службі України з питань захисту персональних даних, Державній інспекції України з питань захисту прав споживачів по 4 особи.

Жодного представника жіночої статі не включено до кадрового резерву в Міністерстві внутрішніх справ, Міністерстві екології та природних ресурсів, Міністерстві економічного розвитку і торгівлі, Міністерстві енергетики та вугільної промисловості, Міністерстві інфраструктури, Міністерстві культури, Міністерстві оборони, Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту, Міністерстві охорони здоров'я, Міністерстві соціальної політики України, Державній авіаційній службі, Державній ветеринарній та фітосанітарній службі, Державній митній службі, Державній пенітенціарній службі, Державній пробірній службі, Державній службі геології та надр, Державній службі гірничого нагляду та промислової безпеки, Державній службі молоді та спорту, Державній службі фінансового моніторингу, Державному агентстві автомобільних доріг, Державному агентстві з енергоефективності та енергозбереження, Державному агентстві з питань науки, інновацій та інформатизації, Державному агентстві земельних ресурсів, Державному агентстві лісових ресурсів, Державному агентстві резерву, Державному космічному агентстві, Державній інспекції навчальних закладів, Державній інспекції техногенної безпеки, Державній інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті, Державній інспекції з безпеки на наземному транспорті, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Фонді державного майна України.

Аналізуючи віковий склад кадрового резерву міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на 2012 рік, слід зазначити, що найчисельнішою є група віком від 41 до 50 років – 128 осіб, що становить 36,9% від загальної кількості, віком від 31 – 40 років – 103 особи (29,7%), віком від 51 – 55 років – 67 осіб (19,3%), віком від 56 – 60 років – 39 осіб (11,2%), віком до 30 років – 8 осіб (2,3%), віком понад 60 років – 2 особи (0,6%) (рис. 2).

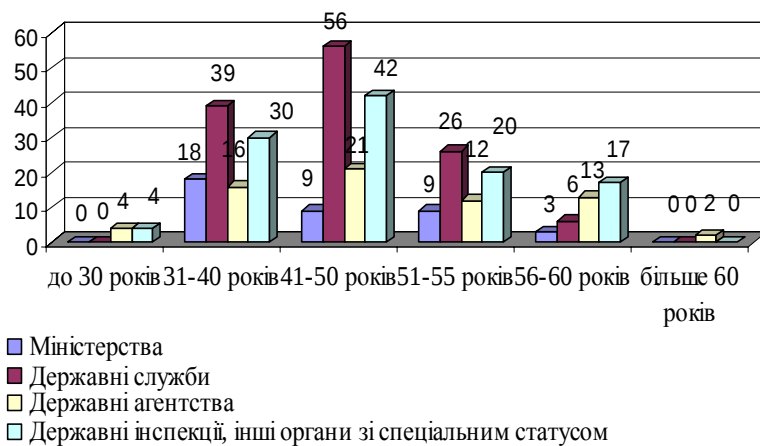


Рис. 2. Віковий склад кадрового резерву міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на 2012 р.

Аналіз осіб, зарахованих до кадрового резерву, за рівнем освіти, свідчить, що більше всього осіб, які запропоновані до кадрового резерву, мають технічну, економічну, юридичну освіти. Зокрема осіб із технічною освітою нараховується 114 осіб (32,9% від загальної кількості), економічною – 77 осіб (22,2%), юридичною – 72 особи (20,7%). Кількість резервістів із вищою гуманітарною освітою – 32 особи (9,2%), сільськогосподарською – 25 осіб (7,2%), медичною – 16 осіб (4,6%) та іншою освітою – 11 осіб (3,2%). Доцільно зауважити, що у кадровому резерві також перебувають особи, які мають більш, ніж одну вищу освіту.

Безумовно, позитивом кадрового резерву, сформованого на 2012 р., є особи, які мають освітній рівень магістра державного управління. Так, кількість магістрів державного управління, зарахованих до кадрового резерву, становить 49 осіб (14,1% від загальної кількості резервістів), науковий ступінь мають 77 резервістів (22,2%), вчене звання – 22 особи (6,3%) (рис. 3).

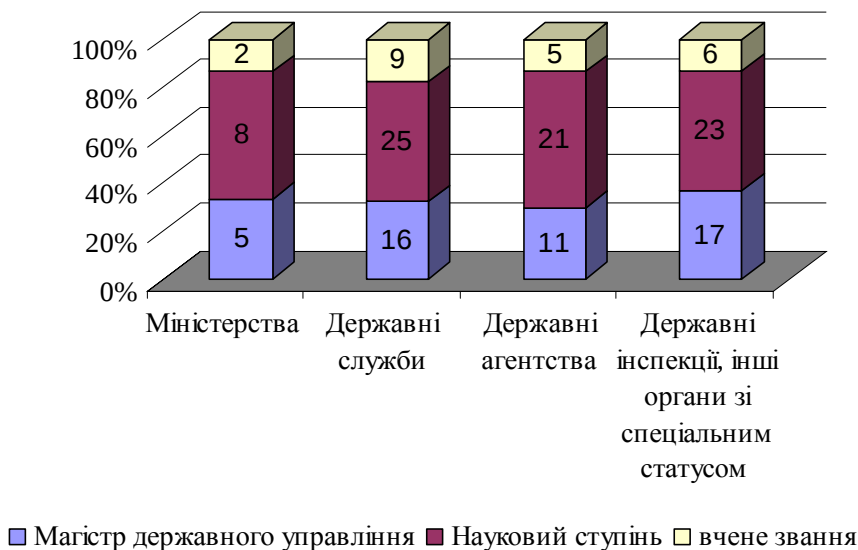


Рис. 3. Кількість резервістів за рівнем освіти магістра державного управління, резервістів, які мають науковий ступінь, вчене звання

До кадрового резерву на 2012 рік зараховано 296 осіб (85,3% від загальної кількості резервістів), які мають статус державного службовця, з 267 осіб (76,9%) працюють у цьому державному органі та 28 осіб (8,1%) – в інших державних органах.

Із тих осіб, які працюють у відповідному державному органі, 39 осіб (11,2%) обіймають посади перших заступників, 44 особи (12,7%) – заступників та 184 особи (53,0%) – інші посади.

Окрім того, до кадрового резерву зараховано 46 осіб, які не є державними службовцями, (13,3% від загальної кількості резервістів), з них перші керівники – 33 особи (9,5%), інші працівники – 8 осіб (2,3%). До кадрового резерву також зараховано 5 осіб (1,4%), які мають статус тимчасово непрацюючих.

Нацдержслужбою України на виконання вимог пункту 6 (абзац другий) Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 199 від 28.02.2001 р., проведено роботу щодо зарахування до кадрового резерву народних депутатів України минулих скликань, яким після закінчення строку повноважень або дострокового їх припинення за особистою заявою про складення депутатських повноважень не надано попередню роботу (посаду) та які не можуть самостійно працевлаштуватись, за пропозиціями Апарату Верховної Ради України [8].

Так, до кадрового резерву на 2012 р. на керівні посади міністерств, інших центральних органів державної влади зараховано 5 народних депутатів України минулих скликань, що становить 1,4% від загальної кількості резервістів (Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, Державна архівна служба, Державна служба молоді та спорту, Державна інспекція ядерного регулювання України).

Аналіз складу резервістів за стажем роботи на займаних посадах свідчить, що найбільше осіб зараховано до кадрового резерву на 2012 р. зі стажем роботи на посаді менше 1 року та становить 235 осіб (67,7% від загальної кількості резервістів), зі стажем роботи на посаді від 1 до 3 років – 68 осіб (19,6%), зі стажем роботи на посаді від 3 – 5 років – 23 особи (6,6%), зі стажем роботи на посаді більше 5 років – 21 особа (6,1%) (рис. 4).

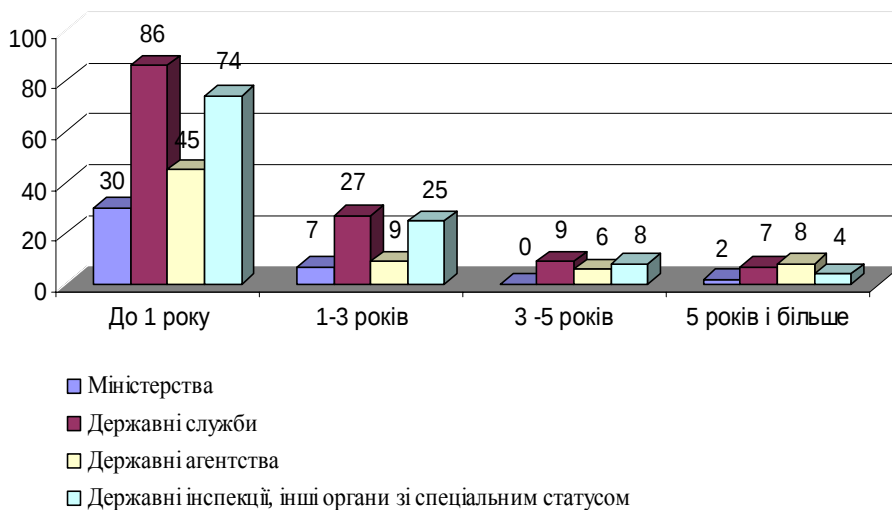


Рис. 4. Якісний склад резервістів за стажем роботи на займаних посадах

Аналіз поданої державними органами інформації щодо кадрового резерву свідчить про недостатність ефективності кадрового резерву у 2011 р.: із 125 призначених на посади лише 1 особа призначена з кадрового резерву (Державне агентство водних ресурсів України на посаду заступника керівника органу).

До кадрового резерву на 2012 р. на відповідні посади в місцевих органах виконавчої влади включено 1414 осіб, що на 8,9% менше у порівнянні з минулим роком, зокрема на посади голів обласних адміністрацій включено 63 особи (4,5% від загальної кількості резервістів) на рівні минулого року, на посади заступників

голів – 301 особу (21,3%), що на 10,7% менше у порівнянні з минулим роком, голів районних державних адміністрацій – 1050 осіб (74,2%), що на 7,9% менше у порівнянні з минулим роком. Кількісні вимоги щодо формування кадрового резерву (не менше двох осіб на кожну посаду) дотримані Автономною Республікою Крим та всіма місцевими державними адміністраціями.

Одночасно найбільша кількість осіб, зарахованих до кадрового резерву, спостерігається в Луганській (на посади голови та заступника голови – керівника апарату зараховано по 4 особи), Хмельницькій (на посаду голови – 3 особи, заступника голови – керівника апарату – 4 особи), Волинській (на посаду голови – 4 особи), Запорізькій (на посаду одного із заступників голови – 4 особи та двох – по 3 особи) та Миколаївській (заступників голови – по 3 особи) облдержадміністраціях.

По 3 і більше осіб запропоновано до кадрового резерву на посади голів Івано-Франківської, Вінницької, Миколаївської, Одеської, Сумської, Луганської, Хмельницької областей та Автономної Республіки Крим.

Водночас потрібно зауважити, що місцеві органи виконавчої влади продовжують порушувати вимоги пропорційного та збалансованого представництва кандидатур кожної статі під час зарахування до кадрового резерву. Зокрема до кадрового резерву на 2012 р. зараховано 235 жінок (16,6% від загальної кількості резервістів), що на 1,7% менше у порівнянні з кадровим резервом на 2011 р.

Найбільша кількість зарахованих до кадрового резерву жінок спостерігається в Харківській (21 особа), Дніпропетровській, Запорізькій, Хмельницькій (по 16 осіб), Миколаївській та Одеській (по 14 осіб) областях, найменша – у Волинській (1 особа), Вінницькій, Івано-Франківській та Рівненській (по 3 особи) областях (рис. 5).

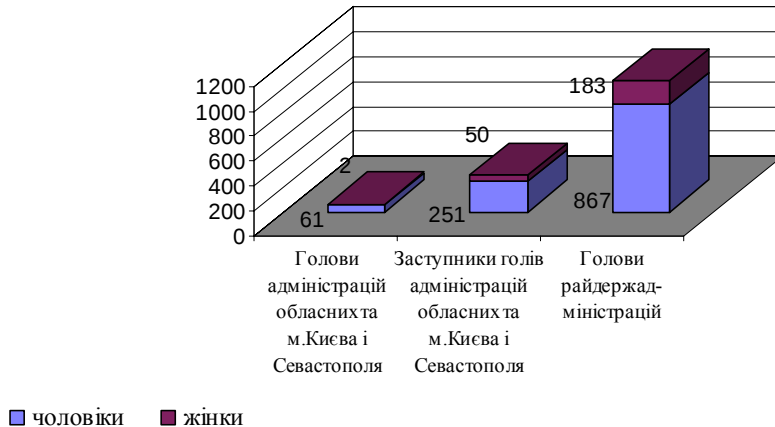


Рис 5. Кількість чоловіків та жінок, зарахованих до кадрового резерву на 2012 р.

Аналізуючи віковий склад кадрового резерву місцевих державних адміністрацій на 2012 р., потрібно зазначити, що як і раніше, найчисельнішою є група віком від 41 до 50 років – 577 осіб, що становить 40,8% від загальної кількості (у 2011 р. – 665 осіб, що становило 43,2%). Сталою залишається кількість осіб, зарахованих до кадрового резерву у віці до 30 років – 37 осіб, що становить 2,6% від загальної кількості (у 2011 р. – 32 особи або 2,1%). Спостерігається зменшення у групах віком від 31 до 40 років – 337 осіб, що становить 23,8% (у 2011 р. – 390 осіб

або 25,3%), від 51 до 55 років – 337 осіб, що становить 23,8% (у 2011 р. – 378 осіб, що становить 24,5%). Водночас чисельність групи віком від 56 до 60 років збільшується і становить 126 осіб, що тобто 8,9% (у 2011 р. – 76 осіб або 4,9%) (рис. 6).

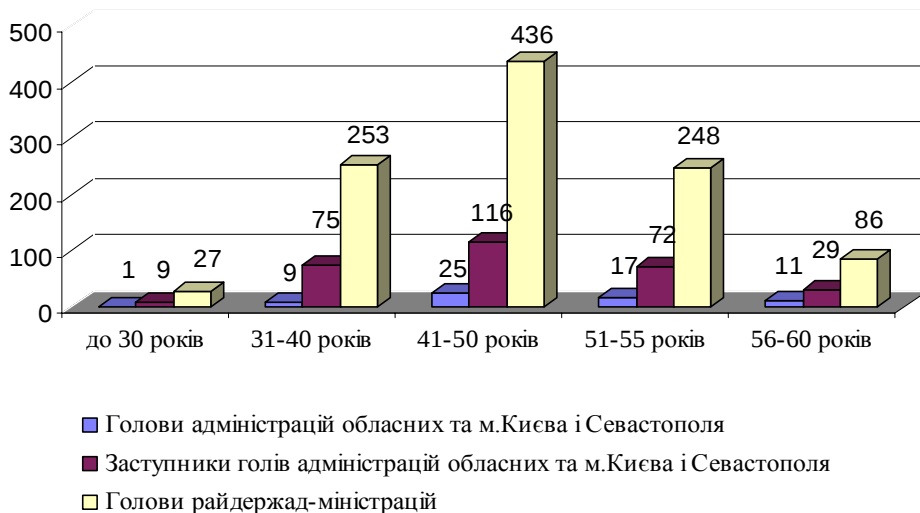


Рис. 6. Віковий склад кадрового резерву місцевих державних адміністрацій на 2012 р.

Аналіз резервістів за рівнем освіти, свідчить, що майже рівну кількість осіб, запропонованих до кадрового резерву, які мають технічну, гуманітарну та економічну освіти. Зокрема осіб із гуманітарною освітою нараховується 365 осіб (25,8% від загальної кількості), що на 1,6% менше порівняно з минулим роком, технічною – 335 осіб (23,7%), що на 14,5% менше та економічною – 334 осіб (23,6%) на 8,9% менше.

Кількість резервістів із вищою сільськогосподарською освітою на 2012 р. становить 260 особи (18,4% від загальної кількості), тоді як у 2011 році їх було 279 особи (18,1%). Водночас чисельність осіб із юридичною освітою становить 120 осіб (8,5%), що на 9,1% менше в порівнянні з 2011 р. Доцільно зауважити, що у кадровому резерві також перебувають особи, які мають більш, ніж по одній вищій освіти.

Одночасно спостерігається зменшення кількості осіб, які мають освітній рівень магістра державного управління. Так, кількість магістрів державного управління становить 354 особи (25,0%), у 2011 р. – 385 осіб (25%). Науковий ступінь мають 55 резервістів (3,9%), порівняно із 65 резервістами (4,2%) у кадровому резерві на 2011 р.

До кадрового резерву на 2012 р. зараховано 435 керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування (30,8% від загальної кількості резервістів), що на 7,7% більше у порівнянні з минулим роком, 740 осіб (52,3%) – заступників керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що на 0,9% менше ніж у минулому році, 90 осіб (6,4%) – інших державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що на 52,9% менше, ніж у минулому році, 109 осіб (7,7%) – керівників підприємств та

установ, їх заступники, що на 28,8% менше, ніж минулого року. До кадрового резерву також зараховано 9 осіб (0,6%), які мають статус тимчасово не працюючих, на 60,9% менше у порівнянні з минулим роком (рис. 7).

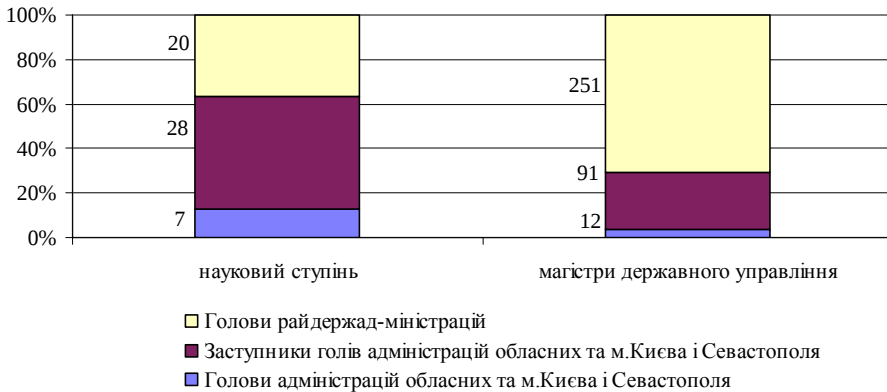


Рис. 7. Кількість резервів за рівнем освіти магістра державного управління та резервів, які мають науковий ступінь

Аналіз складу резервів місцевих державних адміністрацій за стажом роботи на займаних посадах свідчить про значне збільшення кількості осіб, зарахованих до кадрового резерву у 2012 р., зі стажом роботи на посаді від 1 до 3 років, що становить 726 осіб або 51,3% від загальної кількості резервів.

Що стосується осіб зі стажом роботи на займаній посаді від 3 до 5 років, то відбулось їх суттєве зменшення, а саме на 46,7%, порівняно з 2011 р. (106 осіб).

Зменшилась кількість працюючих на займаній посаді до 1 року: із 868 осіб (56,3% від загальної кількості) у 2011 р. до 290 осіб (20,5%) у 2012 р. Також зменшилась кількість резервів зі стажом роботи на займаній посаді 5 років і більше, а саме у 2012 р. таких включено 285 осіб (20,2% від загальної кількості), а у 2011 р. – 303 (19,7%) (рис. 8).



Рис. 8. Кількість резервів за стажом роботи на займаних посадах у місцевих державних адміністраціях на 2012 р.

Аналіз поданої місцевими державними адміністраціями інформації щодо кадрового резерву свідчить про його невисоку дієвість. У 2010 та 2011 рр. цей показник становить відповідно 7,8% та 29%. Із 169 осіб, призначених на керівні посади місцевих державних адміністрацій, з кадрового резерву в 2011 році було призначено 49 осіб (29% від загальної кількості призначених), що на 21,2% більше, порівняно з 2010 р. (з 615 призначених осіб з кадрового резерву призначено – 48 (7,8% від загальної кількості призначених)).

Найвищий показник дієвості кадрового резерву на зазначені посади у місцевих державних адміністраціях Херсонської (80%), Полтавській (75%), Вінницької та Волинської (по 67%), Миколаївської (60%), Закарпатської, Луганської, Хмельницької та Чернігівської (по 50%) і Харківської (40%) областей.

На думку Ю. Шарова [9], особливу увагу потрібно приділяти питанням формування кадрового резерву на посади вищого корпусу державної служби. Внаслідок цього та із метою залучення найбільш обдарованих громадян до впровадження реформ у сферах державного управління Президентом України 05.04.2012 р. було видано Указ “Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”” № 246/2012 [10].

Згаданим указом визначено, що Президентський кадровий резерв формується на принципах загальнодоступності, об’єктивності, прозорості. Добір кандидатів до Президентського кадрового резерву та внесення Президентом України відповідних пропозицій здійснюється Комісією з питань Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” (далі – Комісія) на підставі рекомендацій Національного агентства України з питань державної служби (Нацдержслужба України). Гранична чисельність Президентського кадрового резерву становить 500 осіб. Формування Президентського кадрового резерву здійснюється поетапно, шляхом зарахування протягом п’яти років до 100 осіб щороку. У разі виникнення у Президентському кадровому резерві вакансій кількість осіб для зарахування відповідно збільшується.

Список осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, затверджується Президентом України. Термін перебування особи у Президентському кадровому резерві становить п’ять років, окрім випадків дострокового припинення перебування особи у Президентському кадровому резерві. Особа може перебувати у Президентському кадровому резерві лише один строк.

Президентський кадровий резерв формується з урахуванням квот за відповідними пріоритетними сферами державного управління, які визначаються, з огляду на потреби цих сфер у кадрах, і затверджуються Комітетом з економічних реформ до 1 березня кожного року, а добір кандидатів до Президентського кадрового резерву здійснюється на конкурсній основі.

Висновки

Реформування інституту державної служби в Україні потребує надання особливої уваги питанням формування та розвитку кадрового резерву. На сьогодні це питання досить чітко визначено у нормативно-правовому полі, зокрема Законі України “Про державну службу”, постановах Кабінету Міністрів України № 199 від 28.02.2001 р. та № 272 від 21.02.2007 р. Разом з тим, деякими керівниками ці нормативно-правові акти виконуються досить формально, а у 2011 р. у багатьох центральних органах державної влади кадровий резерв взагалі не був сформований.

Одночасно Глава Української держави особисто приділяє серйозну увагу згаданому питанню, зокрема формуванню та розвитку Президентського кадрового

резерву “Нова еліта нації” для підготовки управлінської еліти, відповідно до пріоритетних напрямів державного управління.

Водночас Національним Агентством України з питань державної служби здійснюється робота щодо розробки нових інноваційних підходів роботи з кадрами та особами, зарахованими до кадрового резерву, що має включати, зокрема, комплекс заходів із підвищення рівня їх професійної компетентності.

Більшість вчених та дослідників, зазначають, що при виборі форм і методів підвищення рівня професійної компетентності доцільно не зупинятися на чомусь одному, оскільки усі вони мають свої переваги і недоліки. Найбільш ефективними є ті навчальні програми, що припускають поєднання різних форм і методів подачі матеріалу. Їх вибір залежить від специфіки роботи слухачів, існуючих індивідуальних та корпоративних потреб, оснащення робочих місць технічними засобами і багатьох інших чинників. Таким чином, є доцільним використати кращий досвід зарубіжних країн, який було узагальнено та адаптовано до українських реалій Школою вищого корпусу, що діє при Національному Агентстві України з питань державної служби.

Література

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 6: Державна служба / за ред. Серьогіна С. М., Сороко В. М. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка. — К. : НАДУ, 2011. — 524 с.

2. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] / за заг. ред. Т. В. Мотренка, С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. — 235 с.

3. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток [Текст] / Н. Т. Гончарук. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 239 с.

4. Кибанов А. Я. Основы управления персоналом [Текст] : учебник / А. Я. Кибанов. — М. : ИНФРА-М, 2005. — С. 95.

5. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов // Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні [Текст]. — К. : ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. — 258 с.

6. Енциклопедія державного управління... — 524 с.

7. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.nads.gov.ua.

8. Там само.

9. Муниципальный менеджмент [Текст] : навч. посіб. / за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. — К. : Атіка, 2009. — 404 с.

10. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.president.gov.ua.

V. Tolkovanov

**PERSONNEL RESERVE AS AN EFFECTIVE TOOL
FOR MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE AND SERVICE
IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE**

The key issues of the formation and further development of the personnel reserve as a main element of the modernisation of civil service and the service in local self-government bodies in Ukraine are considered. The main directions and the forms of the work with the civil servants in the framework of the implementation of the administrative reform in Ukraine are pointed out on the basis of the analysis of the relevant normative acts and best practices.

Key words: personnel reserve, public administration, civil service, civil servants, administrative reform, personnel policy, state bodies, local self-government, service in local self-government bodies.

УДК 378:316.343.656

Л. Михайлишин

АНДРАГОГІЧНІ ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Подано андрагогічні особливості професійного розвитку державних службовців. Охарактеризовано контекстний та індивідуально-креативний підхід у навчанні державних службовців. Визначено взаємозв'язок між розвитком особистості та її професійною діяльністю. Сформульовано коло вимог до змісту професійного навчання в андрагогічній моделі.

Ключові слова: андрагогіка, професійний розвиток, розвиток особистості, навчання державних службовців, контекстний підхід, індивідуально-креативний підхід, андрагогічні завдання.

Метою єдиної загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є забезпечення високого професіоналізму фахівців, здатних найбільш ефективно забезпечувати вирішення нагальних завдань та виконання функцій держави. Одночасно ця система має дозволити кожному державному службовцю реалізувати право на збагачення своїх знань і професійних навичок та вмінь, реалізацію своїх інтересів, особистої кар'єри, розвитку особистості. Ефективне функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців можливе за наявності державних потреб та особистої зацікавленості державних службовців у наслідках її діяльності.

На сьогодні в органах державної влади має працювати новий державний службовець, здатний на основі та в межах закону проявляти самостійність, творчість і підприємливість, бути дисциплінованим, визнавати, дотримуватися та захищати права і свободи людини й громадянина.

Аналіз літератури свідчить, що проблемам освіти дорослих взагалі та андрагогіці зокрема присвячені праці дослідників різних країн. Найбільш ґрунтовні дослідження зроблені С. Брукфілдом та М. Ноулзом (США), П. Джарвісом (Велика Британія), Х. Гротхоффом та Ф. Пегтелером (Німеччина), Л. Туросом (Польща), П. Фюрте (Швейцарія), С. Змейовим та С. Вершловським (Росія), Н. Ничкало та Л. Вовк (Україна) та іншими вченими. У своїх працях вони обґрунтовують теоретико-методологічні засади освіти дорослих та андрагогічну модель навчання, визначають особливості та принципи навчання дорослої людини.

Проте нас передусім цікавить андрагогічний потенціал професійної освіти державних службовців. Адже саме в період базового професійного навчання повинен здійснитися перехід від педагогічної моделі навчання до андрагогічної. Тільки в цьому випадку людина зможе знайти справді суб'єктну позицію у своєму професійному розвитку.

Мета статті – розгляд навчання як довічного процесу збагачення творчого потенціалу особистості, здатності до постійного нарощування кваліфікації, підвищення рівня професійної компетентності як необхідної якості сучасного фахівця у сфері державного управління та визначення андрагогічних завдань, які постають перед викладачами.

Андрагогічні основи професійного розвитку закладаються в момент переходу особистості з системи онкольного навчання на наступний етап безперервної освіти. Відповідно до існуючої соціальної практики професійне становлення може здійснюватися під час проходження ступенів базової професійної підготовки (на рівні початкової, середньої, вищої освіти), в ході підвищення кваліфікації, самоосвіти. І залежно від обраної викладачами та освітньою установою стратегії і форм організації навчання цей перехід здійснюється різним ступенем інтенсивності або не відбувається взагалі.

Підготовка та перепідготовка, безперервне оновлення знань і умінь – ключовий чинник конкурентоспроможності індивіда, організації, нації загалом. У сучасному мінливому світі знання самі по собі застарівають досить швидко і потребують оновлення в середньому кожні 6 – 7 років. Серйозною загрозою наших днів є відставання здібності людини адаптуватися до змін у навколишньому світі від темпів цих змін. Традиційна базова освіта, як загальна, так і професійна, не встигає за соціальними, економічними, виробничими, інформаційними змінами й не може забезпечити людину знаннями, вміннями і особистісними якостями на все життя. Криза компетентності людини, працівника на сьогодні розглядається як одна із найважливіших ланок в ланцюзі кризових явищ. Встановлено, що після закінчення ВНЗ щороку в середньому втрачається 20% знань.

Як показує практика, для підтримки знань на рівні вимог сучасності фахівець повинен не менше 4 – 6 год. на тиждень приділяти вивченню останніх досягнень в сфері, якій він працює. Напрями, види, форми освіти, орієнтовані як на підвищення професійної компетентності фахівця, так і на його особистісний розвиток, тобто оновлення теоретичних і практичних знань внаслідок підвищення вимог до рівня кваліфікації і необхідності освоєння сучасних методів вирішення професійних завдань.

Взаємозв'язок між розвитком особистості та її професійною діяльністю стає можливим, якщо:

- з професійною сферою у людини пов'язані життєві принципи і цінності;
- професійна діяльність дозволяє реалізувати свої творчі здібності та потенціал людини;
- результати праці і постійне підвищення кваліфікації отримують позитивну соціальну підтримку;
- у професійній діяльності формуються інформаційні запити, які стимулюють продовження освіти;
- у професійній сфері фахівець виступає в якості суб'єкта, здатного впливати на вдосконалення спільного результату праці.

Запити дорослої людини в системі підвищення кваліфікації пов'язані переважно із бажанням підвищити рівень професійної компетенції, самовизначитися у професійній сфері, продовжити загальнокультурний розвиток. На різних етапах професійної діяльності очікування від підвищення кваліфікації у дорослої людини змінюються.

Наприклад, молодий спеціаліст зі стажем до 5 років зазвичай потребує придбання особистісних та професійних характеристик, що відповідають вимогам його конкретного робочого місця, тобто фактично донавчанням (або в компенсації прогалин, що залишилися після базової підготовки).

Професіонал, який має стаж роботи близько 10 років, очікує від системи кваліфікації насамперед стимулу до розвитку творчого потенціалу. Крім того, до

цього моменту у багатьох виникає неусвідомлена потреба до руйнування сформованих стереотипів професійної поведінки. У період інноваційних перетворень у професійній сфері навіть досвідчений фахівець потребує придбання вміння діяти в ситуаціях невизначеності, бути конкурентоспроможним.

Людина, що має значний досвід професійної діяльності, відчуває потребу поділитися своїми знаннями, вміннями з колегами. Отже, у системі підвищення кваліфікації йому необхідно надати можливість осмислення, узагальнення і презентування своїх досягнень. Одним із варіантів професійного зростання може стати перехід фахівця на рівень наукової рефлексії, залучення його в проектну, експериментальну, дослідницьку та інші види діяльності.

Важливо, щоб неперервна професійна освіта сприяла збереженню і розвитку суб'єктної позиції спеціаліста на основі самоаналізу, самооцінки, самоорганізації в подальшому освоєнні поля професійної активності.

Професійну освіту державних службовців можна розглядати в співвідношенні до особистості в різних аспектах:

- як підготовку фахівця, відповідного стандарту (моделі, професіограми);
- як “процес збагачення діяльнісних здібностей” особистості [1];
- як “процес становлення, розгортання, адаптації та імплементації професійного контексту в суб'єктивну реальність із наступним запуском його самостійного вдосконалення та розвитку” [2].

В останньому випадку професія набуває для людини екзистенційний сенс, стаючи для неї способом буття, а не простого функціонування. Залежно від вихідної установки професійне навчання на практиці здійснюється на різних рівнях проникнення в глибини освоєння тієї чи іншої спеціальності.

Це може бути:

- набуття конкретних умінь і навичок, що дозволяють виконувати локальні операції і дії, вирішуючи тим самим окремі практичні завдання;
- освоєння методик організації діяльності, технологій здійснення тих чи інших процесів;
- накопичення (оновлення) теоретичних знань, здійснюване фрагментарно або системно;
- формування професійно-особистісних установок, системи цінностей, пов'язаних із перебуванням у професії, знаходження суті професійної діяльності, тобто вироблення власної філософії професії.

У разі поєднання перерахованих рівнів один із них все рівно залишається домінуючим, визначаючи якість підсумкового результату. Але тільки за відповідних умов людина, що здобуває спеціальність, паралельно знаходить здатність бути суб'єктом власного професійного розвитку. Це відбувається, коли процес навчання набуває андрагогічних характеристик.

Тобто, на етапі професійної підготовки державних службовців повинні бути поставлені і вирішені такі андрагогічні завдання, як:

- формування установки на суб'єктну позицію в процесі професійного становлення;
- допомога у самовизначенні майбутнього фахівця в професійному просторі (поле професійної активності);
- оволодіння логікою просування в професії;

– пред’явлення майбутньому фахівцю еталонних моделей професійної поведінки, діяльності, відносин службовців, орієнтирів для самооцінки і самовдосконалення;

– формування в процесі навчання досвіду партнерства, співробітництва;

– стимулювання процесів (само)виховання, орієнтованого на усвідомлене напрацювання і закріплення необхідних у професії особистісних якостей і характеристик;

– передача андрагогічних умінь і навичок, орієнтованих на самопізнання і роботу з собою;

– створення комплексних передумов до безперервної освіти.

Традиційне вузівське навчання та підготовка фахівця ведеться в режимі поступового, поелементного розширення і поглиблення початкового, близьку до нульового, обсягу професійних знань і досвіду. Йдеться про нескінченне наближення до межі професійних знань і досвіду, встановлених і вже досягнутих іншими. Ці межі у наш час мають тенденцію до стрімкого розширення і оновлення через наукові знання, інноваційну діяльність, появу прогресивних технологій. Критерієм успішності підготовки на будь-якому етапі стає максимальне наближення до меж, окреслених нормативними програмами. Лише десь на кінцевому етапі для незначної частини тих, хто навчається є можливий вихід за межі поля активності, тобто досягнення рівня творчості в професійній сфері. За цього студенти далеко не завжди знаходять нову якість, коли пізнають суб’єкти. Для них зберігається “ситуація школяра”, що не сприяє формуванню позиції дорослого учня.

Збільшити ступінь самостійності, а значить, дорослості в системі професійного навчання державних службовців на сьогодні прагнуть за допомогою введення різних моделей особистісно-орієнтованого навчання, формування індивідуальних маршрутів і траєкторій просування у змісті, зокрема із використанням комп’ютерних технологій. Здатність до самостійного оформлення індивідуально-змістової лінії просування в професії за цього стає одним із важливих показників дорослості у навчанні.

У варіанті контекстного навчання, який широко застосовується в системі професійної підготовки державних службовців, відбувається послідовна декомпозиція змісту професійної діяльності у формі системи професійних завдань і проблем. Фактично сама логіка контекстного навчання відображає послідовність освоєння майбутніми фахівцями перехідних моделей в напрямку від вчення до практики. У ході контекстного навчання відбувається послідовне нарощування досвіду використання інформації як функції засобу здійснення практичних дій. Тобто, спочатку використовується навчальна діяльність у її традиційних формах (лекція, семінар, самостійна робота з літературою). Далі слухачі залучаються до квазіпрофесійної діяльності, яка здійснюється в імітаційно-моделюючій, ігровій або проектній формі. Завершальним етапом підготовки стає освоєння різних видів навчально-професійної діяльності, підсумком чого є не тільки певний навчальний результат (відмітка, залік, екзаменаційна оцінка), а й конкретний соціально значимий професійний продукт (участь у НДР, магістерська робота, практична діяльність в органах державної влади та місцевого самоврядування). У ході квазіпрофесійної та навчально-професійної діяльності освоюються також різні типи виробничих і соціальних відносин, характерних власне для державного управління чи місцевого самоврядування [3].

Якщо повернутися до ознак, властивих справжньому суб'єкту (усвідомлена активність, предметність діяльності, здатність до формування цілі, свобода вибору, унікальність, визначеність у часі), то ми побачимо, що в рамках прийнятої підготовки найчастіше неможливими виявляються усвідомлене формування цілей, саморефлексія, корекція професійних дій. Тому потрібно створити умови, при яких з перших моментів перебування в навчальному закладі виникне потреба в активній взаємодії з навчальною інформацією в контексті не тільки навчальної, а професійної діяльності. З майбутньої професійної ситуації для слухача в системі вузівських відносин присутній поки лише один компонент – він сам. Таким чином є можливість побудови активної позиції на основі теоретичного осмислення себе, своєї діяльності шляхом формування оціночних суджень про себе як суб'єкта майбутньої професійної діяльності. Цей підхід дає можливість раннього формування “особистості продуктивної активності”. Така особистість усвідомлює себе невід'ємною частиною природи і соціального оточення, конструктивно реагує на невдачі, намагаючись знайти логічний і реально здійснений вихід зі скрутних положень [4].

На першому етапі професійної підготовки надзвичайно важливі відносини, специфічні для тієї чи іншої сфери професійної діяльності (у системах: “людина – людина”; “людина – природа”; “людина – техніка” тощо). Саме вони перспективно визначають характер майбутньої взаємодії з предметом праці, навколишнім середовищем, колегами по роботі, з собою як носієм професійного потенціалу. Вони служать вихідним базисом для подальшого формування професійного стилю мислення і побудови цілісної професійної діяльності, заснованої на розумінні закономірностей і логіки розвитку тих чи інших об'єктивних процесів. Саме ці відносини згодом будуть відігравати центральну роль у структурі професійної поведінки.

Суб'єктна позиція слухача починається зі зміни його ставлення до знань. У міру навчання він буде активно брати участь у процесі формування змісту підготовки і власної професійної позиції: її змісту, логіки, способів здійснення. Викладачі виконують коригувальну, орієнтуючу роль, виступаючи в якості “компетентних колег”, які допомагають у створенні змісту підготовки і забезпечують оптимальну логіку входження в професію і просування в професійній сфері.

На наступних етапах підготовки пріоритетним стає формування професійної свідомості і тільки потім – способів діяльності. Для такого індивідуально-креативного підходу характерні:

- ціннісно-сміслові розуміння фахівця як індивідуальності, в ході навчання якої вирішується завдання її розвитку;
- цільова установка на формування особистості креативного типу, для якої творчість, “вихід за межі”, стає способом професійного буття;
- варіативно-пошуковий тип побудови процесу підготовки, де активними співучасниками формування змісту навчання є самі слухачі;
- орієнтація підготовки на самореалізацію (аутокреацію) у професійній сфері [5].

При індивідуально-креативному підході зміст професійної підготовки, її глибина і обсяг багато в чому визначаються інформаційними потребами слухача, спрямованими в професійну сферу. Навчання в цьому випадку здійснюється в

індивідуально-пошуковому режимі, підпорядкованому певній логіці формування слухача як суб'єкта своєї професійної життєдіяльності.

Якщо в першому випадку розвиток суб'єктності фахівця відбувається в міру розвитку і зміни якості контексту навчання, що задається ззовні, то в іншому – слухач із самого початку поставлений у суб'єктну позицію активного учасника формування контексту своєї професійної підготовки. Саме його входження в професію багато в чому буде визначатися механізмом саморегуляції.

Скеровуючи власне просування в професії, активно вибудовуючи його лінію, слухач має право по-різному проявляти себе. У його індивідуальному досвіді можливе переважання прикладної спрямованості, орієнтації на теоретико-методологічну діяльність або поєднання того й іншого. Від індивідуальної потреби буде залежати і інформаційний запит до науки, викладачів, колег по навчанню і роботі, вибору цілей і завдань самоосвіти.

Системне обґрунтування логіки просування майбутнього державного службовця показує можливість побудови процесу навчання від спочатку цілісного уявлення про сферу професійної діяльності до конкретного знайомства з різноманіттям її форм, послідовного освоєння окремих структурних компонентів; від принципів буття в професії до конкретних дій, обумовлених цими принципами.

При переході від етапу до етапу необхідно збереження такої логіки:

- розвиток фахівця як повноцінного суб'єкта професійної діяльності;
- формування особистісної позиції відповідно до особливостей професійної поведінки в рамках тієї чи іншої моделі, прийнятої в культурі соціуму;
- збереження цілісності освоєних видів освітньо-професійної діяльності;
- створення внутрішніх особистісних передумов до безперервності навчання протягом подальшої професійної життєдіяльності.

Таким чином, можна сформулювати коло вимог до змісту професійного навчання в андрагогічній моделі. Воно має бути відкритим, тобто здатним до розвитку за рахунок суб'єктного вкладу учасників андрагогічного процесу. Воно постає як персоналізоване (орієнтоване на інтереси і потреби конкретних людей); практикоорієнтоване (інтегроване з контекстом життєдіяльності); відповідне сформованим культурним моделям; комплексне (дозволяє освоїти поле професійної активності у всьому його різноманітті).

Висновки

Отже, у системі навчання слухачів перед викладачем постають такі основні андрагогічні завдання:

1. Здійснити діагностику типових та індивідуальних проблем аудиторії (ступінь мотивованості на продовження освіти, інформаційний запит, актуальний рівень професійної компетентності, готовність навчатися в запропонованій формі, психофізіологічні і соціально-психологічні особливості, попередній освітній і професійний досвід тощо).

2. Допомогти у самовизначенні та виборі необхідного розвивального у професійно-особистісному відношенні процесу і режиму навчання.

3. Надати допомогу в адаптації до умов навчання (склад слухачів, зміст, способи роботи з інформацією).

4. Створити умови для позитивного настрою і розуміння перспектив професійного та особистісного зростання.

5. Сформувати ситуацію міжсуб'єктної взаємодії в ході навчання.

6. Надати кожному слухачеві можливість самовираження та самоствердження в середовищі колег за рахунок презентації свого позитивного досвіду.

7. Забезпечити реальне розвиваюче просування в освоєнні освітнього змісту в логіці “динамічного трикутника” ставлення – свідомість – діяльність.

8. Гарантувати отримання конкретного освітнього продукту, який можна імплементувати в ситуацію професійної діяльності в органах державної влади чи місцевого самоврядування.

Література

1. Онушкин В. Г. Образование взрослых: междисциплинарный словарь терминологии [Текст] / В. Г. Онушкин, Е. И. Огарев. — СПб. ; Воронеж : [б. и.], 1995. — 232 с.

2. Змеев С. И. Технология обучения взрослых [Текст]. — М. : [б. и.], 2002. — С. 22.

3. Вербицкий А. А. Активное обучение в высшей школе: контекстный подход [Текст] / А. А. Вербицкий. — М. : Высшая школа, 1991. — 205 с.

4. Гримак Л. П. Резервы человеческой психики [Текст] / Л. П. Гримак. — М. : Изд-во полит. лит-ры, 1987. — 286 с.

5. Колесникова И. А. Основы андрагогики [Текст] : учеб. пособ. для студ. высш. пед. учеб. завед. / И. А. Колесникова, А. Е. Марон, Е. П. Тонконогая [и др.] ; под ред. И. А. Колесниковой. — М. : Издательский центр “Академия”, 2007. — 170 с.

L. Mykhailyshyn

ANDRAGOGICAL BASIS OF THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS

The andragogical features of professional development of civil servants are given. The contextual, individual and creative approach to civil servants teaching are characterized. The relationship between the individual development and his or hers professional activity is defined. The range of requirements for the content of professional training in andragogical model is formulated.

Key words: andragogics, professional development, personal development, training of civil servants, contextual approach, individual and creative approach, andragogical task.

УДК 351.83:343.352

І. Гусак

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Проаналізовано кадрову політику, яка є багатосуб'єктною, оскільки її суб'єктом є народ, який є незмінним незалежно від змін соціально-політичного устрою та напрямів розвитку держави. Розкрито понятійно-категорійний апарат із згаданої тематики, визначено пріоритетні напрями кадрового забезпечення державних органів та запропоновано шляхи вирішення проблемних питань, пов'язаних із відповідальністю державних службовців та проявами корупції, зокрема: професіоналізація державної служби; підвищення ролі морально-етичного аспекту відповідальності державних службовців; збалансування індивідуальної та колективної відповідальності; вхідна перевірка претендентів на посади в державній службі на причетність до корупційних дій.

Ключові слова: кадрова політика, корупційні дії, держава, державне управління, влада, суспільство.

На сьогодні Україна перебуває у стані становлення нових соціальних відносин, відійшовши від свого тоталітарного минулого. Розбудова незалежної демократичної держави потребує кардинальних змін не тільки соціальних та економічних відносин, а й вироблення нових ідеологічних підходів для формування позитивного сприйняття народом трансформаційних процесів та реформ, які проводяться в Україні.

Перехід до європейських стандартів соціальних відносин у суспільстві, розбудова правової демократичної держави потребують наявності ефективної, гнучкої, пристосованої до нової ситуації сфери державного управління, яка повинна користуватися повагою та підтримкою громадян, без чого всі прогресивні реформи можуть залишитися паперовими деклараціями.

Тому на тлі кризових явищ перехідного періоду, які нині присутні практично у всіх сферах життя України, значну роль серед інших антикризових заходів потрібно приділити формуванню ефективної державної кадрової політики.

Проблема загалом пов'язана із тим, що поки, принаймні, на більшості державних посад не будуть працювати люди з високими фаховими показниками, з почуттям відповідальності за долю держави та патріотизму, доти в країні не буде посправжньому демократичної, соціально спрямованої ефективної системи державного управління, а сама Україна не займе рівноправного становища поряд з іншими країнами європейської спільноти. У цьому сенсі кадрову політику можна вважати індикатором розвитку суспільства.

Проводячи аналіз досліджень і публікацій із зазначеного напрямку, можна зазначити, що темам відповідальності державних службовців, боротьби з корупцією та державної кадрової політики приділяло увагу багато науковців, із врахуванням напрацьованих яких здійснювався представлений науковий пошук.

Розробка науково обґрунтованої державної кадрової політики є нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою зміцнення

держави. Держава об'єктом свого впливу має всі кадри суспільства, всі людські ресурси.

Однак об'єктом безпосереднього державного управління є особовий склад державної служби, кадри органів державної влади. Суттєво відмінні механізми управління службовцями від системи державного впливу (зокрема опосередкованого) на кадри виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур.

Конституція України, Закон України “Про державну службу”, укази Президента України з питань роботи з кадрами та становлення державної служби, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України суттєво зміцнили нормативно-правову базу державної кадрової політики. У роботі з кадрами почала складатися певна система. У 1994 – 2002 рр. Президент України та Кабінет Міністрів України здійснили низку кардинальних заходів щодо роботи з кадрами державної служби: реалізована Програма кадрового забезпечення державної служби, при Президентові утворена Координаційна Рада з питань державної служби, затверджені Стратегія реформування системи державної служби і Комплексна програма підготовки державних службовців та нормативно визначені питання вступу на державну службу та її проходження, формування кадрового резерву та припинення служби; створена система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ та організацій тощо. Ці та інші заходи мають активізувати необхідність створення концепції єдиної державної кадрової політики України.

Як свідчить історична практика, формування державної кадрової політики є досить складним, багатограним процесом. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог та умов, включає в себе послідовне здійснення низки науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних та законодавчих дій. Кадри є найбільш стабільним соціальним елементом суспільства й держави, носієм їх традицій та досвіду.

Саме кадри зберігають ці якості навіть під час зміни суспільно-політичного устрою, зміни структур і устрою держави. У теоретичному обґрунтуванні та визначенні змісту державної кадрової політики необхідно насамперед сформулювати кадрову доктрину як висхідну концептуальну ідею.

Головний задум, базова ідея сучасної державної кадрової політики має відображатися в зміні взаємовідносин держави та особи, в гарантованому забезпеченні конституційного права громадянина на свободу вибору місця, роду та часу своєї трудової діяльності. Сутність нової кадрової доктрини полягає в тому, що держава та особа – соціальні партнери в професійно-трудовій та інтелектуальній самореалізації особистості. Досягнення гармонійного сполучення інтересів особи та держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів – визначальний принцип у сучасній кадровій діяльності.

Необхідним етапом розробки державної кадрової політики є теоретичне обґрунтування та визначення її концепції, тобто системи висхідних опорних позицій та провідних ідей, що розкривають наукові засади найбільш ефективних підходів держави до вирішення кадрових проблем у сучасних умовах і на перспективу, що визначають завдання та пріоритети державного впливу на формування, розвиток і раціональне використання кадрового потенціалу України. Концепція дає змогу більш чітко визначити структуру, елементи, принципи державної кадрової політики, орієнтири на певний результат.

Без чіткої концепції можна згубити основну лінію розвитку кадрових процесів, втратити можливість наукового прогнозування, програмування та планування. Не можна зводити державну кадрову політику тільки до професійного навчання кадрів державної служби або до кадрового забезпечення органів державної влади, або до кадрового забезпечення органів виконавчої влади. Такий корпоративний, вузьковідомчий підхід ускладнює формування державної кадрової політики як загальнодержавної стратегії.

У навчальному посібнику “Державне управління в Україні: організаційно-правові засади” розглядаються питання політичної, юридичної та моральної відповідальності осіб, які працюють на державній службі [1]. У монографії “Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку” крім іншого розглядаються і питання дисциплінарної відповідальності державних службовців: “...більш детальне і комплексне законодавче врегулювання відносин дисциплінарної відповідальності державних службовців має сприяти зміцненню законності і дисципліни передусім в органах виконавчої влади, запобіганню корупції...” [2].

Такі злободенні проблеми, як боротьба з корупцією, зловживання службовим становищем розглядаються і у праці М. Мельника “Корупція: сутність, поняття, заходи протидії” [3]. С. Серьогін, надаючи рекомендації щодо засобів боротьби з корупцією, зокрема пропонує: “...створити дієздатну систему громадського контролю за діяльністю апарату державного управління та сформувати суспільну думку, зорієнтовану на безумовне засудження зловживань серед державних службовців, створити умови суспільного несприйняття корупції” [4].

Стосовно термінології з державної кадрової політики в літературі існують різні тлумачення. “Державна кадрова політика повинна бути загальною, багаторівневою, охоплювати весь кадровий корпус, всі кадрові процеси, незалежно від механізму і ступеня державного впливу на них” – зазначає С. Дубенко [5].

О. Оболенський у праці “Державна служба” дає таке визначення: “Під державною кадровою політикою слід розуміти державну стратегію, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, що віддзеркалює волю народу, державну стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів держави. У змістовному плані державна кадрова політика – це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин” [6].

В. Олуйко наводить таке трактування кадрової діяльності: “Управління кадровими процесами – це цілеспрямований, спланований, координуючий і свідомо організуючий вплив суб’єктів управління кадрами на кількісні та якісні зміни кадрового складу в часі й просторі шляхом визначення потреби в кадрах і здійснення корегувальних дій для того, щоб кадри відповідали потребам у них з метою досягнення організацією поставлених цілей” [7].

Кадри – це основний штатний склад організації, люди, що наділені необхідними повноваженнями для виконання завдань організації, вони мають постійний статус в організації та володіють набутими професіональними якостями та здібностями. На відміну від кадрів, поняття “персонал” охоплює весь склад зайнятих в організації, як тих, хто постійно перебуває в штаті, так і тимчасових працівників, а також технічний склад, що забезпечує умови праці людей, задіяних в основному процесі.

Узагальнюючи надбання науки, до основних концептуальних принципів кадрової політики можна зарахувати такі: законність (суворе дотримання закону на

всіх етапах між суб'єктами трудових відносин); демократизм (служіння загальнодержавним інтересам); гуманізм (державна і людина мають бути соціальними партнерами); принцип контролю і підзвітності (керівник має здійснювати контроль за діяльністю підлеглих); науковість (критичне осмислення і творче застосування знань, зокрема закордонного досвіду); дотримання управлінської етики, встановлення чітких процедур визначення порушень та притягнення до відповідальності за їх здійснення; принцип добору кадрів, оновлення та ротації.

Однією з причин, які спровокували кризові явища у сфері державного управління, є слабкість сучасної системи управління, яка зумовлена такими основними факторами: кількісні та якісні втрати кадрового потенціалу; низький рівень професіоналізму; висока плинність кадрів державної служби; безвідповідальність; корумпованість; низький загальний рівень культури; відсутність патріотизму.

Незважаючи на детально опрацьований категорійний апарат та аспекти роботи кадрових служб державного сектору України в науковій літературі, питання, які є темою цього дослідження не систематизовані, трапляється як допоміжні при висвітленні основних тем розробок, тому виділення невирішених раніше частин загальної проблеми – підвищення відповідальності державних службовців та запобігання корупції у сфері державної служби є актуальним завданням сьогодення.

Мета статті: визначити пріоритетні напрями кадрового забезпечення державних органів та запропонувати шляхи вирішення проблемних питань, пов'язаних із відповідальністю державних службовців та проявами корупції; розглянути спрямованість кадрових процесів у державній службі та підстави для прогнозування умов розвитку державного кадрового корпусу України; проаналізувати детермінанти кризових явищ, пов'язаних із корупцією та недостатньою відповідальністю посадових осіб державної служби та виробити відповідні рекомендації.

Завдання статті: розгляд подальшого розвитку кадрового корпусу державної служби України з теоретичної позиції забезпечення відповідальності та запобігання корупції у зв'язку із важливим науковим завданням теоретико-методичного забезпечення державної кадрової політики.

До основних управлінських функцій керівника можна зарахувати: постановку цілей функціонування підрозділу; планування роботи підлеглих; створення умов для професійного розвитку кадрів; аналіз використання здібностей працівників; контроль за роботою персоналу тощо.

Для успішного функціонування та розвитку підрозділу керівник має при виборі пріоритетів орієнтуватися на майбутнє, концентрувати увагу не на існуючих проблемах, а на можливостях персоналу, на розкритті резервів його професійного потенціалу.

Багато нарікань спричиняє той факт, що на сьогодні в державній службі працює мало молодих спеціалістів, що умови праці та її оплата не привабливі для молоді. Загалом це створює загрозливу тенденцію, коли люди з позитивним сприйняттям демократичного розвитку держави, ринкових перетворень в економіці, із значним фаховим потенціалом залишаються осторонь від державно-управлінських процесів, натомість більшість державних службовців становлять люди, які працювали в системі ще за радянських часів.

Ці службовці, безперечно, мають великий досвід роботи, але їм важко пристосовуватися до процесів у державі, що швидко змінюються за умов розвитку

країни у напрямі соціально орієнтованої ринкової економіки, яка позначається на загальній ефективності функціонування системи державної служби. Як один із вагомих факторів, які відштовхують молодь працювати в державних установах, є відсутність перспективи кар'єрного зростання, що за сучасних умов значно знижує мотивацію до працевлаштування в систему державної служби.

Хоча практично на всіх рівнях відзначається недостатній рівень фахової підготовки спеціалістів, можна спостерігати в основному так звані “горизонтальні переміщення” кадрового складу в державному управлінні, коли чиновники, представники еліти переходять із посади на практично таку ж по рівню іншу посаду, чим підмінюється “вертикальна” ротація кадрів.

Це призводить до ситуації, коли нерідко відповідальні посади займають люди, освітній, фаховий рівень, а іноді й морально-етичні якості яких не відповідають рівню вимог, зумовлених діяльністю на даній посаді, тоді як спеціалісти, які отримали вищу фахову освіту саме з державного управління та державної служби, часто не мають змоги застосувати свої знання та бажання змінити ситуацію в країні на краще в цій системі.

Ця теза відображена і в статті “Чому потрібен новий закон про державну службу?”, яка розміщена в інформаційному бюлетені центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України “Бюрократ”: “основний тягар державної служби і далі лягає на людей, вихованих у радянські часи. Немає оновлення і “оживлення” бюрократії. Молодь нової України, якій не байдужа доля держави і яка готова інвестувати власні сили та інтелектуальний ресурс у її розвиток і майбутнє нації, фактично не має можливості реалізувати себе і свої патріотичні наміри” [8].

Тому одним із напрямів реформування системи державної служби України має бути проведення якісної, не формальної атестації її посад, забезпечити “вертикальну” ротацію кадрів у системі, при здійсненні якої повинен домінувати принцип відбору спеціалістів саме за освітнім фаховим рівнем (перевага має надаватися випускникам системи Національної академії державного управління при Президентові України, інших вищих навчальних закладів, що готують спеціалістів із державного управління та державної служби).

Якщо звернутися за аналогією до промисловості, то, принаймні, викликало б здивування, наприклад, використання інженера-електрика на посаді інженера-економіста або технолога, а якщо таке і трапляється, то ефективність такої праці буде мінімальною. У галузі ж державної служби чомусь вважається, що процесами управління державою може займатися спеціаліст будь-якого фаху, що поряд з іншими факторами й призвело до кризової ситуації у сфері державного управління.

Українським законодавством визначені інституції, на які покладено функції боротьби з корупцією, це Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, органи прокуратури, окрім того передбачено створення спеціальних органів та підрозділів тощо. Боротьба з цим суспільно небезпечним явищем проводиться на підставі Закону України “Про боротьбу з корупцією” та інших нормативно-правових актів [9].

У системі державної служби кадровим підрозділам притаманні такі основні функції: контроль за дотриманням законодавства, зокрема Закону України “Про державну службу”; організація роботи на основі законодавства про працю, здійснення контролю за дотриманням вказаного законодавства; здійснення контролю за дотриманням правил внутрішнього трудового розпорядку; ведення

встановленої законодавством звітно-облікової інформаційної роботи; прийом документів від осіб, які претендують на посади, підготовка їх на розгляд кадровими комісіями та керівниками відповідних підрозділів; контроль за встановленням надбавок за вислугу років; контроль за своєчасним наданням відпусток відповідно до стажу роботи; оформлення документів щодо присвоєння рангів та внесення відповідних записів про це до трудових книжок; обчислення стажу роботи на державній службі; участь у розробленні штатного розпису; внесення пропозицій щодо проведення стажування, перепідготовки кадрів тощо.

Важливе місце для запобігання корупції займає й контроль із боку кадрових служб. Приймаючи кандидата на посаду державного службовця, кадрова служба має поряд із перевіркою даних про освіту, досвід роботи тощо приділяти увагу з'ясуванню його морально-етичних якостей та відсутності звинувачень у корупційних діях у минулому. Для цього потрібно передбачити створення спеціальних електронних баз даних, до яких органи внутрішніх справ, прокуратури, інші контрольні органи, за якими законодавчо закріплені обов'язки по боротьбі з корупцією, могли б вносити відомості про осіб, які притягувалися до відповідальності, або проходили по корупційних справах як обвинувачені.

На сьогодні, доцільно запровадити створення єдиного аналітичного центру для узагальнення статистичного матеріалу з корупційних правопорушень, їх аналізу та систематизації з урахуванням прив'язки до конкретних державних органів, їх структурних одиниць, конкретних посад у межах всієї України. Детальний аналіз посадових корупційних дій дасть змогу виявити причини їх скоєння та недоліків у нормативно-правових актах, регламентуючих діяльність службовців на тих посадах, де було здійснено декілька однотипних правопорушень, та розробити комплекс заходів для запобігання таким проявам у майбутньому.

Набутий досвід по боротьбі з корупцією, який стосується окремої посади або державного органу разом з розробленим комплексом антикорупційних заходів, необхідно поширювати серед аналогічних державних установ, органів, у яких існують розглянуті посади. Такі матеріали можна поширювати за допомогою електронних засобів зв'язку та зробити їх доступними для громадського контролю.

В інформаційному бюлетені "Бюрократ" наводиться категорична думка щодо причин виникнення корупції в державному управлінні: держава "...встановлює мізерні посадові оклади і "закриває очі" на те, що державний службовець у такому випадку розраховує на "приховані можливості" посади. Це є основною причиною корупції та використання службового становища у власних цілях" [10].

З такою категоричністю можна не погодитися. Звичайно, кожен державний службовець має бути захищеним соціально і матеріально, держава повинна гідною заробітною платою відзначати цю відповідальну діяльність та напружені умови праці чиновників, це є нормою практично для всіх розвинутих демократичних держав. Але суттєве підвищення матеріального забезпечення високопосадовців України, яке відбулося у 2005 р., не знизило рівня корумпованості влади.

Одними із самих значущих умов для виникнення та процвітання корупції є недоліки законодавчих та інших нормативно правових актів, які й створюють згадані вище "приховані можливості" посад, недоліки існуючого стану контролю за виконанням цих самих нормативно-правових актів, коли акценти в контрольній діяльності зміщені у бік додержання термінів опрацювання завдань, а не у бік якості цього опрацювання; відсутність гнучкої ефективної системи контролю у сфері державної служби, яка охоплювала б не тільки питання термінів переміщення

звітності по опрацьованій документації між виконавцями та між різними державними установами, але й питання трудової дисципліни, питання аналізу корупційних “прихованих можливостей” посад та розробки дієвих методів боротьби з цим явищем.

Одним із важливих елементів успішної реалізації державної кадрової політики є контроль. Т. Желюк так визначає основні контрольні органи та завдання проведення контрольної діяльності у цій сфері: “Основні завдання державного контролю при проведенні кадрової політики наступні: застосування дійових заходів з дотримання вимог Закону України “Про державну службу” та інших нормативних актів з питань кадрової політики державної служби.

Для оптимізації процесів, які впливають на державну кадрову політику, важливу роль має їх координація, коли різні за напрямками вектори діяльності спрямовуються в єдине русло. Це неможливо здійснити без достатньої наукової розробленості проблеми, без вироблення не тільки методології здійснення окремих значущих процесів, а й вироблення загальної філософії кадрової політики держави, на основі якої можна буде формувати стратегічні та тактичні цілі.

Одним із напрямів у розробці державної кадрової політики має бути пов’язаний з тим, що зараз у суспільстві постали питання загального зниження рівня культури та нівелювання моральних цінностей. У зв’язку з цим на перший план виходить моральність політико-владної еліти країни, проблема етизації державної влади взагалі. В цьому процесі важливе місце приділяється державній службі, особовий склад якої не тільки формує владну еліту, а й відповідає за ставлення до влади з боку громадян. Усвідомлення державними службовцями їх відповідальної ролі в суспільстві, формування управлінської етики – є завданнями не менш важливими ніж підвищення фахового рівня.

Підтвердження цієї тези знаходимо і у В. Колтуна: “...статус державної еліти забезпечує вплив системи державної служби на цінності, що домінують у суспільстві, і загальна для інституту державної служби орієнтація на цінності, пов’язані з моральним самовдосконаленням, викликала б, безперечно, відповідні зміни у ціннісних орієнтаціях суспільства” [11].

Безперечно, що підвищення самосвідомості та морально-етичних якостей чиновників позитивно вплине на відповідальність за виконання покладених на них обов’язків та зменшить рівень корупції, ці чинники, своєю чергою, призведуть до загального підвищення ефективності влади, на що звертає увагу й Т. Василевська: “Моральність має стати необхідним атрибутом ефективної влади і, водночас, – запорукою її ефективності” [12].

Тому ці фактори повинні бути враховані при формуванні державної кадрової політики. На нашу думку, були б доцільними розробка та запровадження морального кодексу державного службовця, в якому потрібно передбачити адміністративну відповідальність за порушення моральних норм при виконанні службових обов’язків.

Розглядаючи питання підвищення відповідальності державних службовців, необхідно визначитися із самим терміном “відповідальність”. Т. Василевська надає таке тлумачення: “...відповідальність визначається як необхідність відповідати за власні наміри, вчинки та їх результати. Відповідальність поділяється на об’єктивну – приписування її відбувається за результатами вчинку, враховуючи лише відповідальність вчинку певним нормам, та суб’єктивну – інтеріоризовану

відповідальність перед совістю, близькими людьми, яка приписується на основі абсолютного морального закону” [13].

Тобто відповідальність відносять до сфери морально-психологічних характеристик індивіда. Розглядаючи процеси функціонування державної служби з погляду системного підходу, необхідно відзначити, що формалізація технологій діяльності цієї інституції розбиває єдиний процес на сукупність підпроцесів, які своєю чергою діляться на кінцеве число чітко визначених операцій, що полегшує їх розуміння конкретним виконавцем та прискорює вироблення навичок та накопичення досвіду при виконанні.

Це укріплює загальну стабільність усієї системи, спрощує механізми вироблення критеріїв контролю та оцінки виконання конкретної роботи, взаємодії між суб'єктами у межах підсистеми (відділу, сектору тощо) та підсистем у межах розглянутої системи (наприклад, державного органу), що, безперечно, є позитивним фактором. Однак детальна формалізація роботи конкретного службовця надає йому інформацію тільки щодо конкретної частини процесу, що виконується, обмежуючи цілісне сприйняття цього процесу, його кінцевої мети, що й формує підхід виконавцем до його справи, коли превалює тенденція до формального виконання конкретного завдання і не оцінюється вплив якості його виконання на загальну якість усього процесу.

Державний службовець відчуває відповідальність безпосередньо за виконання своєї ланки роботи, але не відчуває відповідальності за загальну ефективність завдання, яке відпрацьовує структура, в якій він працює. До цього, на нашу думку, призводить загальна тенденція до підвищення персональної відповідальності у сфері державного управління, що, зокрема, може бути позитивом коли йдеться про керівників, що займають відповідальні посади, однак послаблення колективної відповідальності на більш низьких ланках та суттєве зниження колективної відповідальності високопосадовців за процеси у державі може створювати кризові ситуації.

Необхідно забезпечити розумний гнучкий баланс між цими двома процесами. Ф. Панасюк стверджує: “Слід сформувати таку мораль, психологію державного службовця, який би не працював під примусом, а критерієм оцінки його діяльності була б ефективність роботи на займаній посаді. Це має бути вагомою складовою у вирішенні питання зміцнення дисципліни й удосконалення контролю, яку слід відобразити в урядовому програмному документі із зазначеної проблеми” [14].

Враховуючи викладене вище, можна зазначити, що для підвищення відповідальності державних службовців потрібно: по-перше, створення динамічної системи наскрізного контролю (як внутрішнього, так і зовнішнього) за їх діяльністю, по-друге, створення умов для інформування конкретних виконавців про цілі завдання, яке вони вирішують, його значення для держави загалом та важливість їх частини роботи для функціонування цього завдання.

Усвідомлення службовцем цілей та значущості виконуваної ним роботи (а не формальне технічне виконання своєї частини загального цілого) надасть йому моральний стимул для розкриття себе як особистості через професійне самотвердження, що призведе до підвищення відповідальності.

В Україні на сьогодні існує проблема контролю за діяльністю вищого керівного складу в системі державної служби, що не сумісно з принципами правової демократичної держави. Прагнення України до вступу у Європейський Союз повинно підкріплюватися впровадженням прогресивних європейських стандартів та

розробок у суспільні процеси. “Єврокомісія... – зазначає Л. Пашко – вперше започаткувала інноваційну програму регулярного (раз в два роки) та поглибленого оцінювання свого вищого управлінського персоналу... До завдань Європейської Комісії належать: періодичне оцінювання досягнень високопоставлених чиновників; надання чиновникам можливості відстежувати еволюцію своєї кар’єри; спрощення механізмів підготовки рішень Єврокомісії, які стосуються призначення, професійного просування та мобільності вищого управлінського персоналу” [15].

Висновки

Вивчення та запровадження такого досвіду з урахуванням національних особливостей України може бути позитивним фактором зміцнення всієї системи державного управління.

Отже, успіх усіх реформ системи державного управління, зокрема й реформи державної кадрової політики, можна забезпечити коли буде стабільна політична ситуація в країні, розуміння та підтримка цих реформ із боку громадян України, коли призначення на державні посади не буде предметом “політичних торгів” та корупційних махінацій.

На посади в систему державної служби мають прийти спеціалісти з відповідним фаховим рівнем та освітою, високими морально-етичними нормами і бажанням працювати на користь держави. Всі ці питання необхідно вирішувати на принципах відкритості й гласності, із залученням громадськості та під наглядом з боку громадського контролю.

Серед негативних явищ сфери державного управління потрібно відзначити й громіздку, неузгоджену та малоефективну систему контролю, якій на перших етапах проведення реформ у країні незаслужено приділялася другорядна роль. На це вказував й Т. Мотренко: “...сьогодні в Україні функції контролю розподілені між кількома десятками органів державного управління з різним правовим статусом та різними повноваженнями, які інколи дублюються. Досі не створені ефективні механізми взаємодії органів контролю в державному управлінні” [16].

Тому проблема створення сучасної системи контролю у сфері державної служби, яка має функціонувати на демократичних засадах, дасть змогу не тільки отримувати реальну інформацію про стан справ у цій галузі, а й на її основі виробити дієвий комплекс заходів, спрямованих на подолання кризи.

У системі державного управління України ядром кадрової політики є Головдержслужба, до основних функцій якої можна віднести прогнозування та планування потреби державних органів у кадрах, забезпечення загальних напрямів політики у сфері державної служби.

О. Оболенський зазначає: “Державна служба має забезпечити розумно організоване, демократичне правове та результативне державне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу” [17].

Від ефективної роботи кожного державного службовця, узгодженості роботи працівників у структурних підрозділах та різних структурних підрозділах між собою залежить загальна ефективність функціонування державного органу загалом. Ці питання багато в чому залежать від керівного складу. Кожен керівник має бути зацікавленим у злагожденій роботі підпорядкованого йому колективу, стимулювати співробітників до підвищення продуктивності праці.

Найвищої ефективності роботи персоналу можна досягти, створивши колектив однострумків, така форма співпраці набагато знижує й можливість вчинення

корупційних діянь. Організація систематичного спрямовуючого контролю з боку керівника не тільки стимулює підлеглих до підвищення трудових показників, а й дає йому змогу налагодити зворотний зв'язок і постійно отримувати інформацію про стан справ у колективі, про проблеми, які заважають виконанню службових обов'язків.

Постійний контроль дасть змогу виявити на ранніх стадіях порушення трудової дисципліни, корупційні прояви та інші правопорушення та своєчасно застосувати заходи із їх ліквідації. Водночас державний службовець має бути захищеним від свавілля керівника, і найкращим засобом в цьому може стати встановлення між керівником та підлеглим партнерських відносин на основі взаємоповаги.

Література

1. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст] : навч. посіб. / кол. авт. : В. Т. Білоус, С. Д. Дубенко, М. Я. Задорожна [та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. — Львів : Вид-во нац. ун-ту “Львів. Політехніка”, 2002. — С.14.
2. Державна служба в Україні: нормативно-правове регулювання [Текст] : навч. посіб. / упоряд. О. І. Сушинський. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. — С. 28.
3. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко [та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : Вид-во НАДУ, 2002. — С. 23.
4. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку [Текст] : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; кол. авт. : В. Б. Авер'янов, Д. Дубенко, Н. Р. Нижник [та ін.]. — К. : Вид. дім “Ін Юре”, 1999. — 273 с.
5. Прохоренко О. Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) [Текст] : монографія / О. Я. Прохоренко. — К. : Вид-во НАДУ, 2005. — С. 89.
6. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії [Текст] : монографія. — К. : Атіка, 2001. — С. 134.
7. Сergygin С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством [Текст] : монографія / С. М. Сergygin. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. — С. 24.
8. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. Р. Нижник. — К. : Ін Юре, 1999. — 244 с.
9. Оболенський О. Ю. Державна служба [Текст] : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2003. — С. 34.
10. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / В. М. Олуйко ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : [б. в.], 2001. — 32 с.
11. Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади [Текст] : матер. наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, Ф. Т. Панасюка. — К. : Вид-во НАДУ, 2004. — С. 289, 290.
12. Чому потрібен новий закон про державну службу? // Бюрократ [Текст]. — 2005. — № 3/4 (3/4). — С. 279.
13. Про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.

14. Желюк Т. Л. Державна служба [Текст] : навч. посіб. — К. : Професіонал, 2005. — С. 55—57.

15. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми [Текст] : монографія / кол. авт. ; за ред. д-ра філос. н., проф. В. М. Князева. — К. : Вид-во НАДУ “Міленіум”, 2003. — 98 с.

16. Пашко Л. А. Оцінювання державних службовців як запорука ефективності державної служби / Л. А. Пашко // Управління сучасним містом [Текст]. — 2003. — № 1/1/3 (9). — С. 98; 113—118.

17. Оболенський О. Ю. Державна служба [Текст] : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2003. — 110 с.

I. Husak

STATE PERSONNEL POLICY: RESPONSIBILITY ENSURING AND CORRUPTION PREVENTING

The personnel policy is analysed, which is multi-subjective, since its subject is a nation that is the same regardless of changes in the socio-political structure and direction of the state. The conceptual and categorical apparatus on the mentioned subject is revealed, the priorities for state bodies staffing are defined and the ways of key issues solving are suggested related to responsibilities of civil servants and corruption, in particular: the professionalization of public service, increasing the role of the moral and ethical aspects of the responsibility of public servants; balancing individual and collective responsibility; checking applicants for the positions in civil service for involvement in corruption practices.

Key words: personnel policy, corruption practices, state, public administration, authority, society.

УДК 330.556.330.322

П. Томич

ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ПІДПРИЄМСТВ У ІНВЕСТИЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено сутність, різновиди, переваги інвестування та проаналізовано інвестиційну діяльність на прикладі підприємств Західного регіону України. На основі розглянутого матеріалу уточнено особливості інвестиційної діяльності вітчизняних підприємств та визначено перспективи для її розвитку.

Ключові слова: інвестиції, інвестування, вітчизняні підприємства, особливості, перспективи розвитку.

Як відомо, інвестиційна діяльність – це діяльність, пов’язана із вкладенням коштів в об’єкти інвестування з метою одержання прибутку. Вона може передбачати розміщення ресурсів, придбання і реалізацію необоротних активів, здійснення фінансових інвестицій, формування інвестиційної програми та забезпечення її реалізації тощо [1 – 3]. Вона здійснюється на основі:

- інвестування громадян, недержавних підприємств, господарських асоціацій, а також громадських та релігійних організацій;
- державного інвестування органів влади та управління України, а також державних підприємств та установ;
- іноземного інвестування держав, їх юридичних та фізичних осіб;
- спільного інвестування громадян та юридичних осіб України та інших держав [4].

Ключовим елементом інвестиційної діяльності є поняття інвестицій. Вони є вкладенням фінансового, матеріального та нематеріального капіталу в об’єкти підприємницької діяльності (з метою його примноження та/або отримання соціального ефекту) та можуть класифікуватись за низкою ознак: об’єктами вкладання, різновидом участі в інвестуванні, мотивами й завданнями здійснення, періодом інвестування, формами власності на інвестиційні ресурси, регіональною ознакою, напрямком дії тощо [5].

У сучасних ринкових умовах господарювання інвестиційна діяльність спричиняє відчутний вплив на макроекономічний розвиток країни. Вона призводить до структурних зрушень у економіці, активізації технічного прогресу, розширення економічного потенціалу, створення конкурентного середовища. Це дозволяє прискорити темпи відтворення засобів виробництва, здійснити підвищення кваліфікації персоналу, покращити якість продукції, збільшити обсяги бюджетних надходжень тощо [6 – 8].

Незважаючи на це, не усі підприємства є залученими до інвестиційного процесу та отримують переваги від інвестиційної діяльності, а інвестиційно активні підприємства трапляються із численними перешкодами. Це визначає важливість дослідження вітчизняного досвіду у цій сфері.

Інвестиційна діяльність ґрунтовно досліджена у працях таких вітчизняних та іноземних економістів, як О. Бланк, Т. Майорова, Г. Бріман, А. Пересада, П. Шилєницький, Р. Дикан тощо [9 – 18]. Ними опрацьовано питання теорії і практики інвестиційної діяльності та визначено низку особливостей її здійснення

вітчизняними підприємствами. З практичного боку інвестування провадиться такими підприємствами, як ПАТ “НПК-Галичина”, ПАТ “Іскра”, ПАТ “Львівобленерго” тощо. Розглянемо їх інвестиційну діяльність ретельніше.

За даними Агентства з розвитку інфраструктури фондового ринку України (Smida) ПАТ “НПК-Галичина” із 2007 р. активно інвестує кошти в основні засоби*. У 2007 р. на підприємстві оновлено автотранспортний парк, придбано 17 одиниць автотранспорту. Також введено в експлуатацію цифрову телефонну станцію, побудовано та введено в експлуатацію оздоровчий комплекс. У 2008 р. підприємством були викуплені земельні ділянки, на яких знаходяться основні засоби ПАТ “НПК-Галичина”, введено в експлуатацію об’єкти закінченого будівництва ТЕЦ (вентиляторну градирню тощо), списано морально- та фізично застарілі машини, обладнання, прилади та інструменти. У 2009 р. ПАТ “НПК-Галичина” завершено модернізацію наливної станції “ЕЛІН”, введено в експлуатацію по н/с “ЕЛІН” основних засобів на суму 5576 тис. грн, проведено капітальний ремонт на дорожчання вартості основних засобів на суму 3839 тис. грн, введено в експлуатацію машин, обладнання, обчислювальної та офісної техніки, приладів та інструментів на суму 2122 тис. грн. У 2010 р. відбулося списання із балансового обліку морально- та фізично застарілих машин та обладнання, приладів та інструменту на суму 1728 тис. грн, а також безоплатно передано на баланс міста за рішенням виконавчого комітету Дрогобицької міської ради гуртожитки № 1, 2 по вул. Бориславській, 95 та по вул. Стрийській, 443/9. У 2011 р. відбулися зміни вартості основних засобів ПАТ “НПК-Галичина” за рахунок: проведення капітальних ремонтів на дорожчання вартості основних засобів на суму 2728 тис. грн, введено в експлуатацію машин, обладнання, обчислювальної та офісної техніки, приладів та інструментів на суму 6969 тис. грн, списано з балансового обліку (ліквідовано) морально- та фізично-застарілих машин та обладнання, приладів та інструментів на суму 1032 тис. грн, безоплатно (за рішенням виконавчого комітету Дрогобицької міської ради) передано на баланс міста будівлю медсанчастини “Нафтовик”, добудови до будівлі поліклініки та водопідігрівач. У 2011 р. реалізації основних засобів не було.

З метою реалізації плану реконструкції підприємства для досягнення якості моторних палив відповідно до норм Євро-5 та будівництва нових об’єктів, необхідних для збільшення глибини переробки нафти до 97%, на підприємстві розроблено інвестиційний проект вартістю понад 850 млн. дол. США. Загальний термін будівництва становить 60 місяців. Загальний термін окупності після реконструкції становить 11 років, із них 5 років будівництво і 6 років окупність затрат. Потенційним інвестором ПАТ “НПК-Галичина” у 2006 р. була компанія Shell Exploration Company B.V. (Нідерланди) [19].

З фінансових інвестицій на балансі ПАТ “НПК-Галичина” у 2012 р. обліковуються: частки у статутних капіталах 2-х товариств і консорціуму на суму 28 179,2 тис. грн; акції 2-х відкритих акціонерних товариств на суму 2796,7 тис. грн.

Серед проблем, що впливають на діяльність підприємства (у інвестиційній сфері зокрема) його керівництвом відзначено високий ступінь залежності від законодавчих або економічних обмежень. В нафтопереробній галузі України склалася ситуація, коли низка підприємств, зокрема ПАТ “НПК – Галичина”, не спроможні випускати моторні палива підвищеної якості, переважно через

* Складено за даними <http://smida.gov.ua>.

відсутність процесів гідроочистки від сіркових сполук бензинів та дизельних палив. Виробництво та продаж моторних палив нижчої якості дозволяється періодично наказами Держспоживінспекції України.

Головний напрям інвестування ПАТ “Іскра” – створення нових видів продукції, здатних конкурувати на світовому ринку джерел світла. Постійне зростання обсягів виробництва відбувається одночасно з підвищенням рівня якості продукції. Іскра стала першою компанією в Україні, яка надала 3-річні гарантійні зобов’язання на компактні люмінесцентні лампи торгової марки Volta, за умови їх експлуатації в побутових умовах.

На підприємстві проводяться роботи для підвищення термінів служби газорозрядних ламп високого тиску, інших джерел світла – адже якість нашої продукції – домінуючий показник конкурентоспроможності. Інформація про інвестиції підприємства в основні засоби, фінансові інструменти наведена в табл. 1. Придбання інвестицій на ПАТ “Іскра” планується проводити за власні кошти та залучені кредитні кошти.

Таблиця 1
Інвестиційна діяльність на ПАТ “Іскра” у 2007 – 2011рр., тис. грн *

Показники	Значення				
	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.
Фінансові інвестиції	1249	1906	9,06	126,7	35073
Інвестиції в основні засоби	63490	21710	58041	26460,3	28658
Разом	64739	23616	58050	26587	63731

Як бачимо із даних табл. 1, обсяги інвестиційної діяльності підприємства зростають. Незважаючи на це, на діяльність емітента впливають такі фактори: значний податковий тиск, недосконалість законів, виробничо-технологічні фактори – наявність застарілого обладнання, соціальні фактори необхідність скорочень. Проблемним є “вимивання” обігових коштів при сплаті ПДВ на митниці при імпорті матеріалів для виробничої діяльності. Емітент здійснює свою діяльність у галузі, де спостерігається недобросовісна конкуренція з боку зарубіжних виробників електроламп.

Інвестиційна програма ПАТ “Львівобленерго” у 2012 р. передбачала: будівництво, модернізацію та реконструкцію електричних мереж та обладнання; заходи зі зниження та/або недопущення понаднормативних витрат електроенергії, впровадження та розвиток АСДТК; впровадження та розвиток інформаційних технологій; впровадження та розвиток систем зв’язку і телекомунікацій; модернізацію та закупівлю транспортних засобів [20]. Для реалізації цих заходів було використано 162 633,41 тис. грн.

Динаміку інвестицій підприємства у активи (2007 – 2011 рр.) наведено на рис. 1. Основні придбання ПАТ “Львівобленерго” у досліджуваному періоді пов’язані із технічним переозброєнням виробництва.

* Складено за даними <http://smida.gov.ua>.

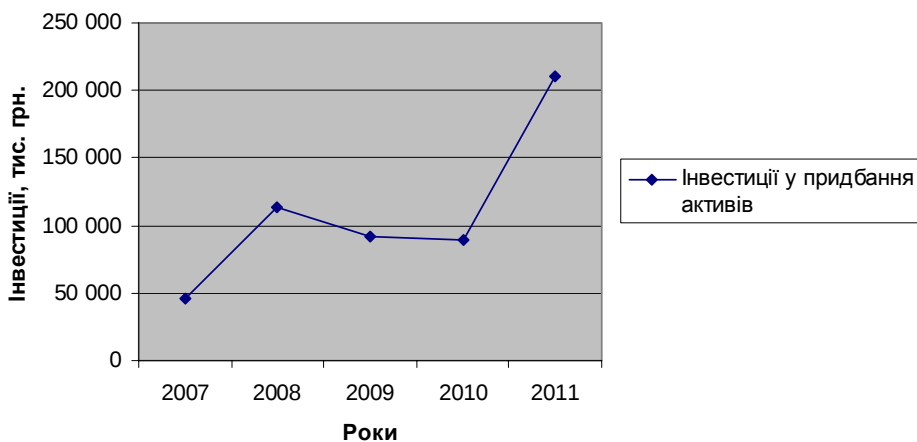


Рис. 1. Інвестиції у придбання активів ПАТ “Львівобленерго” у 2007 – 2011 рр*.

У інвестиційній діяльності підприємство зіштовхується із проблемами землекористування (оформлення права користування земельними ділянками); приймання у власність рухомого і нерухомого майна, що пов’язане з переоформленням через органи місцевої влади та БТІ права власності на нього.

Водночас ПАТ “Галка”, ПАТ “Маяк”, ПАТ “Львівський завод фрезерних верстатів”, ПАТ “Веста” тощо не здійснюють інвестування. Загальні обсяги капітальних інвестицій та інвестицій у основний капітал на вітчизняних підприємствах у 2007 – 2011 рр. наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Загальні обсяги капітальних інвестицій, інвестицій у основний капітал, матеріальні та нематеріальні активи у 2007 – 2011 рр.

Показники	Значення				
	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.
Капітальні інвестиції, млн грн	222679	272074	192878	189061	259932
Інвестиції у матеріальні активи, млн грн	–	–	186985	182076	250501
Інвестиції в основний капітал, млн грн	188486	233081	151777	150667	209130
Інвестиції у нематеріальні активи, млн грн	6389	6367	5893	6985	9431

Відповідно до визначеної проблеми на основі вивчення досвіду вітчизняних підприємств у інвестуванні потрібно уточнити особливості його здійснення та вказати на перспективи розвитку.

Аналізування останніх досліджень та публікацій за проблемою та дослідження інвестиційної діяльності на вітчизняних підприємствах дає змогу стверджувати, що інвестиційна діяльність підприємств перебуває на етапі розвитку. Основним

* складено за даними <http://smida.gov.ua>.

чинником інвестицій є технічний прогрес. Усі досліджені нами підприємства здійснювали інвестиційну діяльність із метою впровадження нових технологій та підвищення на цій основі конкурентоспроможності продукції.

На основі цього можна стверджувати, що інвестиційна діяльність підприємства пов'язана із очікуваннями власників (підприємців) щодо майбутнього прибутку. Зростання прибутку дозволяє збільшувати обсягу інвестування, а зменшення прибутку – навпаки.

Як свідчать результати дослідження, розглянуті підприємства здійснюють фінансові інвестиції. Тому, у процесі інвестиційної діяльності особливої уваги набуває фондова біржа. Підприємці часто розглядають її як барометр загальної впевненості у майбутньому та слідкують за нею із метою прийняття інвестиційних рішень.

Негативно на інвестиційну діяльність досліджуваних підприємств впливають:

- законодавчі обмеження (відсутність стабільного законодавства, та нові законодавчі ініціативи, невідповідності і неузгодженості в існуючих законодавчих актах, слабе практичне втілення прийнятих законів і неефективне забезпечення їх дотримання тощо);

- бюрократичні перепони (громіздкий процес прийняття рішень, отримання дозволів, нечітке розмежування компетенції між урядовими відомствами);

- зміни внутрішньополітичного становища та державної економічної політики (страйки, зростання ризиків, пов'язаних із веденням бізнесу в Україні, посилення напруженості у міждержавних відносинах);

- зміна приросту населення і пов'язаного з ним попиту на ринку, виникнення енерго- та ресурсозберігаючих технологій тощо.

Для розвитку інвестиційної діяльності вітчизняних підприємств потрібно приділити увагу розробці ефективної державної інвестиційної політики. Відповідно до неї підприємства здійснюватимуть загальне керівництво формуванням програми капіталовкладень, відбору проєктів і фінансових рішень для вибору та реалізації найбільш раціональних шляхів розширення і оновлення виробничого потенціалу, посилення їх конкурентних переваг.

Її основи потрібно закласти на законодавчому рівні та при формуванні зважати на пошук шляхів максимальної результативності інвестиційної діяльності. Для цього потрібно покращувати відтворювальну структуру капіталовкладень (покращувати його технологічну структуру за рахунок вкладень в устаткування та інші основні засоби), підвищувати питому вагу витрат на технологічне переозброєння та реконструкцію діючих підприємств, забезпечувати капітальними вкладками прогресивні напрямки науково-технічного прогресу, що сприяють зниженню ресурсомісткості виробництва і підвищенню якості продукції тощо.

Особливу увагу також доцільно приділити зростанню інвестицій фізичних осіб на фондовому ринку України, інформація якого важлива для корпоративних інвесторів та їх схильності до фінансового інвестування. Для цього потрібно розробити організаційно-економічний механізм активізації інвестиційної діяльності індивідуальних інвесторів на фінансовому ринку України. Його складовими повинні стати: механізм оцінювання участі індивідуальних учасників в інвестиційних процесах на фінансовому ринку за допомогою системи показників; оцінювання сучасного стану інвестиційної активності індивідуальних учасників фінансового ринку; визначення чинників, які негативно впливають на параметри інвестицій

індивідуальних учасників на фондовому ринку; рекомендації, спрямовані на стимулювання інвестицій фізичних осіб у фінансові інструменти [21].

Висновки

Отже, інвестиційна діяльність вітчизняних підприємств полягає у розміщенні ресурсів, придбанні і реалізації необоротних активів, здійсненні фінансових інвестицій, формуванні інвестиційної програми та забезпеченні її реалізації тощо. Ці процеси здатні прискорити темпи відтворення засобів виробництва, здійснити підвищення кваліфікації персоналу підприємства, покращити якість його продукції тощо.

Незважаючи на усі відчутні переваги, серед більшості розглянутих підприємств Західного регіону України (ПАТ “Галка”, ПАТ “Маяк”, ПАТ “Львівський завод фрезерних верстатів”, ПАТ “Веста”, ПАТ “Львівобленерго”, ПАТ “Іскра”, ПАТ “НПК-Галичина”) спостерігається низька інвестиційна активність. Основним чинником інвестицій є технічний прогрес та бажання отримати додатковий прибуток, ріст питомої ваги фінансових інвестицій. Водночас удосконаленню інвестиційної діяльності підприємства перешкоджають: законодавчі обмеження, бюрократичні перепони, зміни внутрішньополітичного становища та державної економічної політики тощо.

Для розвитку інвестиційної діяльності вітчизняних підприємств потрібно приділити увагу розробці ефективної державної інвестиційної політики, зростанню інвестицій фізичних осіб на фондовому ринку України, розвитку науки і техніки тощо.

У подальших дослідженнях проблеми потрібно вивчити методологічні положення із аналізування рівня інвестиційного розвитку вітчизняних підприємства, уточнити їх переваги та недоліки.

Література

- 1.Петренко Л. М. Теоретичні аспекти дослідження інвестиційної діяльності / Л. М. Петренко // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 22. — Ч. II. — Кіровоград : КНТУ, 2012. — С. 1—5. — (Економічні науки).
- 2.Черненко Л. В. Інвестиційна діяльність підприємств та джерела її фінансування / Л. В. Черненко // Наукові праці ПДАА [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3. — Т. 2. — Полтава : ПДАА, 2011. — С. 174—178. — (Економічні науки).
- 3.Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність [Текст] : [навч. посіб.] / Т. В. Майорова. — К. : Центр навчальної літератури, 2004. — 376 с.
- 4.Там само. — 376 с.
- 5.Бланк И. А. Управление использованием капитала [Текст] / И. А. Бланк. — К. : Ника-Центр, 2000. — 656 с.
- 6.Петренко Л. М. Теоретичні аспекти дослідження інвестиційної діяльності... — С. 1—5.
- 7.Бланк И. А. Управление использованием капитала... — 656 с.
- 8.Муніципальні інвестиції і кредити [Текст] : навч. посіб. / Л. Петкова, В. Проскурін. — К. : [б. в.], 2006. — 158 с.
- 9.Петренко Л. М. Теоретичні аспекти дослідження інвестиційної діяльності... — С. 1—5.
- 10.Черненко Л. В. Інвестиційна діяльність підприємств та джерела її фінансування... — С. 174—178.

11. Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність... — 376 с.
12. Бланк И. А. Управление использованием капитала... — 656 с.
13. Муніципальні інвестиції і кредити... — 158 с.
14. Ривак О. С. Інвестиційна діяльність в Україні / О. С. Ривак // Науковий вісник НЛТУ України [Текст]. — 2010. — № 20.13. — С. 224—228.
15. Інвестиційна діяльність промислових підприємств / П. І. Шилепницький, Р. В. Дикан // Науковий вісник БДФА [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3. — Ч. II / гол. ред. В. В. Прядко ; Міністерство фінансів України ; Буковинська державна фінансова академія. — Чернівці : Технодрук, 2008. — С. 8—14. — (Економічні науки).
16. Бондар М. І. Стан та вдосконалення аналізу ефективності інвестицій / М. І. Бондар // Економіка та держава [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 8—11.
17. Красножон С. В. Інвестиційна діяльність індивідуальних інвесторів / С. В. Красножон // Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте [Текст] : сб. тез междунар. наук.-практ. конф. — Одеса : [б. и.], 2007. — С. 83—85.
18. Сорока П. П. Економічний зміст інвестицій і інвестиційної діяльності підприємств / П. П. Сорока // Держава та регіони [Текст]. — 2007. — № 4. — С. 235—240.
19. Shell предлагает \$640 млн. инвестиций для модернизации НПК “Галичина” // Украинская правда [Электронный ресурс]. — 2006. — Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2006/06/5/4400369/>.
20. Звіт щодо виконання інвестиційної програми ПАТ “Львівобленерго” / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.loe.lviv.ua/>.
21. Красножон С. В. Інвестиційна діяльність індивідуальних інвесторів... — С. 83—85.

P. Tomych

DOMESTIC EXPERIENCE OF ENTERPRISES IN THE INVESTMENT ACTIVITY

The essence of the notion, varieties, advantages of investing are studied and investment activity is analysed on the example of enterprises of the Western region of Ukraine. On the basis of the considered material the features of investment activity of domestic enterprises are specified and prospects for its development are defined.

Key words: investments, investing, domestic enterprises, features, prospects of development.