УДК 351.85:37.036:183

О. Красівський,
М. Якубовська

ПАРАДИГМА УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКИХ ДУХОВНИХ КОНТАКТІВ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ТВОРЧОГО МИСЛЕННЯ СТУДЕНТІВ (НА ПРИКЛАДІ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ ТВОРЧОСТІ ЮЛІАНА ТУВІМА ТА ІРИНИ ВІЛЬДЕ)

Обґрунтовано доцільність використання компетентністного підходу у професійному навчанні. Зроблено обґрунтування поняття формування творчого позитивістського професійного мислення студентів технічних університетів (на прикладі аналізу порівняльної творчості Юліана Тувіма та Ірини Вільде).

Ключові слова: компетентність, компетенція, формування професійної компетентності, професійне мислення, рівень розвитку професійної компетентності.

Сучасні вимоги до професійної підготовки сучасних фахівців вимагають формування творчої особистості професіонала-фахівця з високими морально-естетичними засадами, який здатен буде вирішувати найважливіші завдання з максимальною ефективною творчою віддачею. Педагогічна інновація "педагогіки життя", започаткована у сучасній педагогічній науці акад. Н. Ничкало, набуває конкретизації у змістовій парадигмі сучасної професійної освіти. Оскільки важливим завданням професійної освіти є визначення комплексу ключових компетенцій, суттєвих для формування професійної компетентності майбутніх економістів. У результаті дослідження проблеми компетентності на сучасному рівні були відібрані 30 загальних компетенцій, за робочою класифікацією розділені на три категорії: інструментальні, міжособистісні й системні, кожна з яких передбачає володіння спеціалістом певним рівнем технологій. Знання нині є лише потенціалом, яким має володіти фахівець, головним є результативність діяльності спеціаліста в конкретних умовах, тому одним із напрямів модернізації освіти є запровадження та реалізація комплексного підходу у формуванні фахівців-професіоналів.

Категорія міжособистісних та системних технологій характеризуються найбільшою мірою формуванням фахівця-професіонала, здатного системно вирішувати найскладніші виклики сучасності.

Виховання творчого взаємопорозуміння між народами знаходиться у філософсько-психологічній площині і може стати важливою семантично-змістовою парадигмою формування та професійним становленням сучасного фахівця.

Українсько-польські відносини пройшли багатовікову історію. Кінець XIX – початок XX ст. став вершиною творчих міжнаціональних контактів. Як показує світова практика, найчастіше власне культура, зокрема література як її найголовніший чинник, є основою духовного порозуміння між народами. Шевченкова мрія, висловлена у поезії "Ще як були ми козаками" стає ідеологемою духовної реальності.

На початку 1900-х рр. В. Оркан, який був найпалкішим прихильником української літератури, відіграє ключову роль у публікації антології української

літератури “Młoda Ukraina” (1902 р.) з власними перекладами і передмовою до видання “Antologia współczesnych poetów ukraińskich” (1911 р.). Польська літературна критика тепло сприймала В. Стефаника, вказуючи його ім’я як провідного польського письменника.

Власне Краків і його духовне культурологічне середовище став тим містом, який найбільшою мірою сприяв формуванню В. Стефаника як письменника і цілої плеяди молодої генерації новітньої української літератури. На нашу думку, “Молода Муза” як літературно-творче угрупування було відголоском на діяльність у “Молодої Польщі”.

Саме в польській критичній реакції на В. Стефаника та його колег – українських письменників – ми знаходимо важливий ключ до основної структури польсько-українських взаємозв’язків того часу. 1900 р. у впливовому варшавському часописі “Wędrowiec” критик А. Ґжимала-Седлецький в статті “Janosiki” пише про нову хвилю письменників, які творять справжню “literatur’y narodów’y”, “їхні імена, – говорить він, – Владислав Оркан, Василь Стефаник, Лепкий, Йозеф Єдлич, Анджей Стопка, Владислав Ярош... Всі вони народилися в Карпатах і всі вони постали із селянських злиднів” [1]. Бачимо, що В. Стефаника вписано в цю нову хвилю польської “народної” літератури.

Дозволимо не погодитися з дослідником Г. Вервесом, що диференціація між польською та українською літературами у цьому випадку свідчить про регіональність концепції української [2].

Це повсюдна ідея в тогочасному польському суспільстві ілюструвати існування даної структури мислення. Інтеграція, взаємопроникнення культурних площин є позитивним явищем для обох культур, які у цьому процесі взаємозбагачуються і шукають собі нових шляхів творчого імпульсивного поступу.

Значною мірою польське розуміння української літератури в другій половині XIX ст., як свідчить позитивна й негативна рецепція Т. Шевченка та “практичне” використання “Кобзаря”, а також літературне співробітництво І. Франка з різними польськими письменниками, характеризується тим, що ця література окреслювалася її соціальною ідеологією і походженням.

Творчий духовний діалог, який ми бачимо на порівнянні ідейно-естетичної парадигми творчості української письменниці Ірини Вільде і польського письменника Юліана Тувіма, є яскравим підтвердженням благотворних контактів двох культур. Духовна взаємодія двох титанів Духу, а саме такими є Ірина Вільде та Юліан Тувім, є наслідком творчої концентрації естетики Духу двох народів.

Загальноприйняте твердження, що міжвоєнні роки позначені відчутним спадом літературних українсько-польських контактів, є не цілком правильним. Контакти перейшли у внутрішню, художньо-естетичну духовну площину. Творчість раннього В. Антонича є художнім наслідуваннями Вежинського і Юліана Тувіма. У радянській Україні виростало неослабне зацікавлення польським письменством, де, з одного боку, увагу письменників привертала сучасність і недалеке минуле (скажімо, польсько-радянська війна), як, наприклад, у “Чернігові” (1931 р.) або “Шаблі Котовського” (1938 р.) П. Тичини, а з іншого – класики минулого. Тут, насамперед, доцільно згадати М. Рильського, найобдарованішого перекладача польської літератури на українську і щирого полонофіла. Його переклади “Кримських сонетів” і “Пана Тадеуша” А. Міцкевича (за які він отримав сталінську премію, а що важливіше – загальне визнання поетів і читачів), його інтерпретації поезії Ю. Словацького та багатьох інших збагатили обидві літератури.

Я. Івашкевич – польський письменник того часу, який неодноразово вдавався до української тематики. Через його симпатію до України, прожиті тут юні роки і часте звертання до неї у творчості ставить його у ряд найважливіших представників "української школи" у Польщі. Як і романтична "українська школа" століття перед тим, Я. Івашкевич вбачає в Україні важливий резервуар польсько-українських традицій", і, як Ю. Словацький, він творить рапсодії, насичені українізмами, про її природні багатства, екзотику й польсько-українське минуле. Цікавим є твердження, що традиція спільної польсько-української батьківщини з наївним пафосом виражена В. Полем в "Pieśn'i o ziemi naszej" (1843 р.), продовжується таким інтелектуальним і витонченим письменником, як Я. Івашкевич.

Завдання новітнього сучасного дослідження українсько-польських духовних контактів полягає не в емпіричному описі поданих матеріалів, а у вивченні творчого взаємопроникнення культур у парадигмі творчої взаємодії. Ця площина творчого процесу цікава ще й тим, що дає невичерпні можливості для формування якісно нової моделі парадигми сучасної професійної освіти, ключові компетенції якої окреслені у доповіді заступника директора Департаменту освіти, культури і спорту Ради Європи М. Стобарта: 1) політичні й соціальні компетенції; 2) компетенції, що стосуються життя в суспільстві; 3) компетенції, що стосуються володіння усним і письмовим спілкуванням; 4) компетенції, пов'язані з виникненням інформаційного суспільства; 5) здатність навчатися протягом життя як основа безперервної підготовки у професійному плані.

Творчість Юліана Тувіма і Ірини Вільде наскрізь проникнута осмисленням ролі людської індивідуальності у духовному поступі людства крізь площину історії. І щастя кожної людської долі на терезах Всевишнього судді є визначальною.

ПІСНЯ ПРО КІНЕЦЬ СВІТУ

У день кінця світу
Бджілка тихо кружляє над красолею,
Рибак сітку блискучу майструє.
Веселі дельфіни стрибають у море,
Горобчики розсілися на паркані
І шкіра змії виблискує на сонці, як мідь.

У день кінця світу
Йдуть по полю жінки з парасолями,
У газоні скраю п'яний засинає,
Нас продавець овочів на вулицю кличе,
І жовтий вітрило до острова пливе,
І скрипки звук, вгорі зависнувши,
Зоряну ніч нам відчиняє.

А ті, хто чекали блискавки й грому,
Розчаровані.
А ті, хто чекали знамень і архангельської труби,
Не вірять у те, що все вже почалося.
Поки місяць і сонце в небесах,
Поки у троянди жовтий джміль в гостях,
І дітки малесенькі народжуються,

Не віриться, що все вже почалося.

Лише дідок сивий, що міг би бути пророком,
Але не пророк він – не кляне нас і не судить,
Бубонить, підв'язуючи помідори:
Іншого кінця світу не буде,
Іншого кінця світу не буде (Юліан Тувім, 1944)
(Переклад М. Якубовської)

В "Окрушинах" Ірини Вільде читаємо: "Я бачив, як розцвіла черешенька плакала під навалою снігу. Я бачив, як мати, скрадаючись, цілувала руку сплячого сина. Я бачив, як два метелики в леті обмінялися поцілунками. Я бачив, як червоними сльозами осипалися пелюстки троянд на скатертину. Я бачив, як ридала дівчина, бо її маленьке серце розсаджував надмір щастя. Я бачив, як мисливець відвів рушницю, зачарований вродою оленя. Я бачив пошлюбну ніч ластівок. Як же це могло статись, що я недобачив, як вмирала твоя любов до мене?" [3].

Література є виразником культури. Отже, вона має вже характерну тотожність, і коли ми стверджуємо, зокрема, наявність історичної перспективи у традиції українсько-польських літературних контактів; і тому бачимо тяглість літературної традиції то, всупереч тій обставині, що система української літератури значною мірою визначається літературною системою [4].

Ті ж класові й національні антагонізми, вишукані й незабутні людські типажі, глибини життя й душі, але все це – з іншої перспективи, з позиції людини, що значно далі відійшла од своїх героїв, побачила новий світ – це визначальні риси творчості і Юліана Тувіма, і Ірини Вільде.

ЛЮБОВ
Любов – це погляд на себе самого
Збоку, як на щось чуже:
Ти лише один з тисячі навколо.
Хто так подивиться, сам не знаючи того,
Тривожне серце своє заспокоїть,
Йому і дерево, і птах скажуть: друг.

Тоді і він, і все, що є зовні,
Себе усвідомивши, світлом засяє.
І хай не знає сам, чого він служить:
Добру служить той, хто суть свою усвідомив. (Ованес Тувім, 1943)
(Переклад М. Я.)

Ще в 30-ті рр. XX ст., коли родина Макогонів змушена була переїхати в Галичину, Ірина Вільде написала сповнену любові й туги мініатюру "Моїй Буковині":

"У моїй стороні під цю пору колишуться по крутих польових доріжках (чи буду коли ними ходити) навантажені хлібом вози. Удосвіта скриплять колодязі, а вечорами линуть сині димочки до неба.

У моїй стороні осінь ступає в червоних сап'янцях, заквітчана у соняшники і китиці винограду, підхмелена на весіллях.

Але ви цього не бачите…

У моїй батьківщині вечірні тумани заступають хороводи русалок, і зорі так близько над землею, що можна чути їхню мову.

У моїй стороні… але ви цього не чуєте.

У моїй стороні сонце ходить босоніж, оперезане бабиним літом, з червоною калиною у русявій голівці. У моїй стороні… Ім'я моїй батьківщині – Буковина".

Парадигма творчого взаємопроникнення Ірини Вільде та Ованеса Тувіма творилася у час, коли духовні контакти між культурами мали різне спрямування; що мало багатоступеневий вплив на творчість письменників. У Польщі існувала група письменників, які групувалися навколо видання "Biuletyń polsko-ukraiński", котрі бачили український матеріал не тільки крізь естетичну й автобіографічну призму, але й з певної ідеологічної та історичної перспективи. Найпомітнішим серед них був Ю. Лободовський. Хоч його поезія на українську тематику була зібрана і видана тільки після війни, писалася вона здебільшого за довоєнного періоду. Зі стихійного ототожнення себе з українською землею та її минулим, із власного болю від братовбивчих конфліктів та пророцтв майбутнього польського й українського народів Лободовський творить напружену, історично наповнену і в суті своїй трагічну візію польсько-українських взаємин.

Письменник, якщо талант його справжній, належить великій світовій культурі. І від взаємопроникнення творчих контактів залежить і розвій його таланту. Такими письменниками у ХХ ст. були Ірина Вільде та Юліан Тувім, які ніколи не замикалися у рамках своєї культури.

Почуття радості, яке огорнуло О. Олеся від отриманого зі Львова від Ірини Вільде листа, вихлюпнулося у вірш, датований 3 березня 1939 р.:

Південний вітер...
Сонце весняне
І ластівки – Ваш лист
до мене...
На крила щось взяло мене,
Забилось серце, як шалене!
Ваш лист, о Боженько, о нене!
А в ньому... Промені ясні,
Тепло і проліски блакитні,
Що тільки снилися мені,
Що тільки сниться навесні,
Коли летять вітри привітні.
Хотів співати... Цілий світ
Залити срібними піснями,
Озватись громом —
Вам привіт,
Степи засіяти квітками,
Змагатись з буйними вітрами.

Отже, ми бачимо, що у ХХ ст. культурні взаємини між Україною і Польщею набули нової якості. У цих взаємозв'язках позначився більш широкий аспект: від особистих контактів між діячами культури і до перекладів, проведення літературних свят і взаємного наукового дослідження літературного процесу в обох країнах. На прикладі аналізу творчості Ірини Вільде та Юліана Тувіма бачимо, що взаємопроникнення духовних площин в обох культурах має давні гносеологічні

корені і вписується у архетип духовного культурного життя обох народів у ХХ ст. Ці тенденції мають стати основою змісту формування парадигми українсько-польських духовних контактів як змістово-модуляційна основа формування творчого позитивістського професійного мислення студентів технічних університетів.

Література

1. Вервес Г. Д. Владислав Оркан і українська література [Текст] / Г. Д. Вервес. — К. : [б. в.], 1962. — С. 174.

2. Вервес Г. Д. Іван Франко і питання українсько-польських літературно-громадських взаємин [Текст] / Г. Д. Вервес. — К. : [б. в.], 1957. — С. 84.

3. Вільде І. Кроки часу [Текст] : оповідання, нариси / худож. І. Крислач. — Львів : Каменяр, 1979. — С. 43.

4. Жулинський М. Україна і Польща: перспективи набуття реальної Європи / М. Жулинський // Всесвіт [Текст]. — 2002. — № 1/2. — С. 143.

O. Krasivskyi,
M. Yakubovska

PARADIGM OF UKRAINIAN-POLISH SPIRITUAL CONTACTS AS THE BASIS OF FORMING OF CREATIVE THINKING OF STUDENTS (ON THE EXAMPLE OF COMPARATIVE ANALYSIS OF JULIAN TUWIM AND IRENE WILDE WORKS)

The expediency of using competitive approach in professional training is substantiated. The concept of forming of creative positive professional thinking of students of technical universities (on the example of the analysis of comparative works of Julian Tuwim and Iryna Vilde) is grounded.

Key words: competence, forming of professional competence, professional thinking, level of professional competence development.

УДК 339.942:338.48(477)+(1–4ЄС)

Я. Малик

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Розкрито суть, форми та значення транскордонного співробітництва України з Європейським Союзом, досліджено місце українських прикордонних регіонів у його здійсненні.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, єврорегіони, транскордонне співробітництво, європейська інтеграція.

Одним із перспективних напрямів міжнародної інтеграції є транскордонне співробітництво (далі – ТКС). Цим терміном характеризують території інтенсивного прикордонного співробітництва у різних сферах життя. Зокрема, у Законі України “Про транскордонне співробітництво” його визначено як “спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством” [1]. Новий виток у розвитку транскордонного співробітництва України настав із проголошенням Україною курсу на європейську інтеграцію, поширенням на її територію Європейської політики сусідства (далі – ЄПС) та підготовкою до підписання Угоди про асоціацію, яка відкриває значні перспективи для економічної інтеграції, оскільки пропонує більш широкий спектр механізмів взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом. Тому дослідження питання транскордонного співробітництва України має актуальне значення.

За останній період проявилася значна зацікавленість науковців до проблематики транскордонного співробітництва. Значну увагу цим питанням приділили закордонні вчені, а саме: З. Горжеляк, П. Еберхардт, Т. Коморніцкі, Т. Лієвскі, З. Маєла, М. Ростішевскі, А. Стасяк, З. Зьоло, а також українські науковці А. Балян, П. Бєлєнький, О. Братула, В. Будкін, Ф. Ващук, М. Ващук, Р. Дацків, М. Долішній, І. Ілько, Є. Кіш, М. Козоріз, С. Кулина, Ю. Макогон, В. Мікловда, Н. Мікула, С. Мітряєва, А. Мокій, В. Пила, І. Студенніков, Л. Супруненко, О. Урбан, Р. Федан. Грунтовний аналіз проблем ТКС України набуває особливої актуальності в контексті її європейської інтеграції.

Метою статті є дослідження правових засад транскордонного співробітництва України, його реалізація у відносинах на регіональному та прикордонному рівнях, визначення перспектив подальшого його розвитку.

В Україні транскордонне співробітництво на сьогодні розглядається у двох площинах – як інструмент розвитку прикордонних територій і як чинник реалізації її євроінтеграційних прагнень. ТКС прикордонних областей України і сусідніх країн стримується надмірною амбіційністю і, водночас, нечіткістю функцій існування єврорегіонів на кордонах України та держав Центральної Європи, які декларують прагнення вирішити спільні проблеми у всіх сферах суспільного життя низьким рівням соціально-економічногорозвитку територій, які є учасниками ТКС; порівняно із середніми національними показниками, різницею “між рівнями децентралізації

управління в країнах Центральної Європи та Україні; специфікою української правової системи, норми якої часто вступають у колізію з нормами ЄС у сфері управління, підприємницької діяльності" [2].

За сучасної динаміки розвитку інтеграційних процесів України прикордонне співробітництво відіграє роль своєрідного каталізатора щодо процесів вирівнювання якості життя населення прикордонних територій до середньоєвропейського, сприяючи вільному руху товарів, людей і капіталів через кордон. Воно також сприяє мобілізації місцевих ресурсів та підвищенню ефективності їх використання, робить можливим об'єднання зусиль різних держав для вирішення певних питань функціонування транскордонного простору. На відміну від міжрегіонального співробітництва, яке означає будь-які зв'язки, які встановлюються між регіонами різних державних утворень,прикордонне співробітництво передбачає співпрацю між територіями,розташованими вздовж кордонів сусідніх держав. Прикордонним територіям властиві такі ознаки, як бар'єрність і контактність, завдяки чому створюються передумови для розвитку взаємовигідного співробітництва.

Міжрегіональне і прикордонне співробітництво спрямоване на вирішення конкретних соціально-економічних проблем кожної території. Інтенсивність цього співробітництва залежить від рівня економічного розвитку території, розгалуженості її транспортної системи, наявності конкурентних переваг у міжнародному поділі праці та багатьох інших факторів.

За будь-яких умов розвиток прикордонного співробітництва надає нового імпульсу розвитку цих територій, сприяє залученню іноземних інвестицій та створенню транспортних коридорів.

Вищою формою прикордонного співробітництва стали "єврорегіони", які забезпечують співробітництво кількох держав на рівні органів місцевого самоврядування. Єврорегіони є формою транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади регіонів, які мають спільний кордон. Вони створюються для реалізації певних заходів у різних сферах життєдіяльності населення відповідно до норм міжнародного права і національних законодавств [3].

Україна має значні потенційні можливості щодо розвитку транскордонного співробітництва, маючи 1390 км сухопутного кордону з країнами ЄС. ТКС здійснюється за різноманітними програмами та передбачає велику кількість заходів, які здійснюються державами-партнерами та залежать, здебільшого, від тих цілей, яких вони прагнуть досягти.

ТКС України та ЄС відбувається, у таких формах:

1. Діяльність єврорегіонів.
2. Дія програм сусідства.
3. Діяльність міжнародних регіональних організацій та асоціацій.
4. Міжрегіональна співпраця (угоди про транскордонне співробітництво).
5. Програми прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (з 2007 р.) [4].

Основні принципи ТКС ґрунтуються на таких умовах:

– конституційності та законності;

– чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між суб'єктами ТКС;

– гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;

– забезпечення відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного вирішення проблемних завдань;

– забезпечення здатності суб'єктів ТКС в межах, визначених законодавством, самостійно вирішувати питання розвитку територій та створення ефективних механізмів забезпечення їхньої участі у транскордонному співробітництві;

– підвищення ролі та відповідальності суб'єктів та учасників ТКС.

Розглянемо основні форми транскордонного співробітництва України та ЄС. Основною формою транскордонного співробітництва є діяльність євро регіонів. Єврорегіон – це формальна структура, яка створена для потреб ТКС на регіональному та локальному рівнях. Для неї характерне співробітництво виробничих партнерів і різних організаційних спілок.

Входження до єврорегіону є добровільним. На прийняття рішення про його створення чи входження до його складу має вплив передусім очікування економічної вигоди. Важливе значення має також співробітництво в галузі науки і культури. Значна роль відводиться сподіванням на інвестиції, запровадження пільгових податків тощо. Найістотнішим, із позицій євроінтеграції, є взаємне пізнання і порозуміння між представниками певних територій та створення сприятливіших умов життєдіяльності понад 90 єврорегіонів.

Правові засади розвитку єврорегіонів закладено Європейською рамкового конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [5] (Україна приєдналася до Конвенції у 1993 р.), Європейською хартією місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України у 1997 р.).

Розвиток єврорегіонів на території України здійснюється відповідно до вимог актів законодавства, зокрема Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про зовнішньоекономічну діяльність", Указу Президента України "Про концепцію державної регіональної політики" та Угоди про партнерство і співробітництво між європейськими співтовариствами, їхніми державами-членами та Україною, інших міжнародних договорів України.

На кордонах України діють 7 єврорегіонів, із них 4 – на кордонах із державами Європейського Союзу. Це – "Буг", "Карпати", "Нижній Дунай", "Верхній Прут", до складу яких належать Волинська, Закарпатська, Івано-Франкіська, Львівська, Одеська та Чернівецька області.

Українська сторона активно підтримує створення єврорегіонів. 14 лютого 1993 р. був створений Карпатський єврорегіон, коли в Дебрецені, де міністри закордонних справ України, Польщі й Угорщини ухвалили політичну декларацію, Угоду про єврорегіон "Карпати" та його статут підписали представники регіональних влад України, Польщі, Угорщини і Словаччини. З боку України до складу єврорегіону належать: Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська і Чернівецька області. Головна мета створення єврорегіону полягала в координації діяльності у виробничій сфері, в галузі науки, культури, освіти, наведення контактів між жителями і фірмами. Було опрацьовано низку проектів створення низки локальних вільних економічних зон в українських областях цього єврорегіону.

Статутні документи єврорегіону "Буг" були підписані 29 вересня 1995 р. До цього транскордонного обєднання увійшли Волинська область, Замостське, Хелмське, Люблінське і Тарнобжеське воєводства Польщі. Українська частина займає 20,2 тис. км^2, або 45,8% регіону, де проживає 31,2% його населення.

Єврорегіон “Буг” має вигідне транспортно-географічне положення. Через його територію пролягають вигідні транспортні шляхи: Київ – Луцьк – Ковель – Хелм – Люблін – Варшава; Львів – Замостя – Люблін – Варшава. Транспортний вузол Ковель виявився в зоні впливу транс-європейських магістралей Ліссабон – Трієст – Будапешт – Львів – Київ та Берлін – Варшава – Люблін – Ковель – Київ – Москва [6].

У 1998 р. був створений єврорегіон “Нижній Дунай”. Засновниками цього єврорегіону стали прикордонні регіони Румунії, Молдови і Одеської області, зокрема Ізмаїл, а також Ізмаїльський, Ренінський, Кілійський і Болградський райони. Усі ці райони, переважно аграрні, мають давні сусідські зв’язки, а також подібні проблеми розвитку. Наприклад, Ренінський район через віддаленість від великих центрів практично позбавлений ринків збуту для своєї сільськогосподарської продукції. Проте вона може знайти попит у румунському м. Галац, яке знаходиться поблизу [7]. Подібне завдання стоїть перед єврорегіоном “Верхній Прут”, який у 1998 р. створили Україна, Молдова і Румунія.

Відповідно до мети, основними завданнями діяльності єврорегіонів проголошено:

– розроблення і реалізацію регіональних та місцевих програм розвитку єврорегіонів; координацію виконання державних галузевих, регіональних і цільових програм, можливого в рамках єврорегіонів із метою ефективного використання ресурсів державного та місцевого бюджетів;

– удосконалення законодавства України у сфері транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів;

– створення системи моніторингу, контролю, інформаційного забезпечення розвитку єврорегіонів; створення умов для розвитку транспортної, митної, прикордонної інфраструктури тощо [8].

Фінансування окремих регіональних проектів і програм співробітництва в рамках єврорегіонів здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Державна підтримка розвитку єврорегіонів може здійснюватися шляхом:

– надання правової, інформаційної, методичної та організаційної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо участі в транскордонного співробітництві та розвитку єврорегіонів;

– фінансування в установленому порядку відповідних заходів за рахунок коштів державного бюджету;

– участі у реалізації проектів, які підтримуються іноземними державами та міжнародними організаціями;

– сприяння у залученні міжнародної технічної допомоги та коштів спеціалізованих фондів міжнародних організацій [9].

На основі аналізу розвитку транскордонного співробітництва на регіональному рівні можна робити висновок, що воно проходить чотири етапи:

– вивчення існуючих зв’язків між партнерами регіону;

– визначення стратегії співробітництва;

– розробка і забезпечення комплексу заходів, спрямованих на вирішення конкретних спільних завдань та задоволення спільних інтересів;

– моніторинг процесу та оцінка результатів роботи [10].

Виконання Програми розвитку єврорегіонів дає змогу вивести транскордонне співробітництво на якісно новий рівень, сприяє зближенню України і ЄС та

вирішенню начальних соціально-економічних, екологічних, транспортно-комунікаційних, інших проблем розвитку регіонів.

Однією з найважливіших форм співробітництва України та ЄС є дія програм сусідства. 11 березня 2003 р. Європейська Комісія оприлюднила Комунікат для Ради та Європарламенту "Ширша Європа – сусідні країни: нова структура взаємин з нашими східним та південними сусідами", в якій виклала власне бачення засад із відносин із сусідніми державами, що не є членами ЄС та не дали їм на той момент перспективи членства. Перші практичні кроки щодо підготовки спільних програм регіонального співробітництва на принципах, що застосовувалися в ЄС, були окреслені в програмах сусідства, розробка яких здійснювалася державами-членами, країнами-кандидатами та країнами-партнерами ЄС згідно з положеннями комунікату ЄК "Підготовка шляхів до впровадження Нового інструменту сусідства" від 01.07.2003 р. [11].

Із 1 січня 2007 р. вся допомога прикордонним областям надається в рамках нового фінансового інструменту для країн, що охоплюються європейською політикою сусідства, – Інструменту європейського сусідства і партнерства, який включає не лише національні, але й міжнаціональні, регіональні, тематичні і, звичайно, транскордонні програми. Згідно зі Стратегією транскордонного співробітництва на 2007 – 2013 рр., ці програми спрямовані на виконання чотирьох взаємопов'язаних завдань:

– сприяння економічному та соціальному розвитку в прикордонних районах;

– співпраця в подоланні спільних викликів у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я, попередження й боротьба з організованою злочинністю;

– забезпечення ефективних та безпечних кордонів;

– сприяння поширенню міжлюдських контактів.

Європейська Комісія підготувала 12 програм сусідства, у чотирьох із яких бере участь Україна (трьох програм сусідства для сухопутних кордонів: Польща – Україна – Білорусь з фінансуванням 186,201 млн євро (в Україні поширюється на Волинську, Закарпатську, Львівську області); Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна (68,638 млн євро, в Україні поширюється на Закарпатську області); Румунія – Україна – Молдова (126,718 млн євро, в Україні поширюється на Закарпатську, Івано-Франківську, Одеську та Чернівецьку області); Україна приєдналася також до багатосторонньої Програми Чорного моря (17,306 млн євро) [12].

На сьогодні програми сусідства і партнерства відкривають перспективи для сталого розвитку регіонів. Вони успішно реалізовуються. У рамках Програми добросусідства "Польща – Білорусь – Україна" та Карпатського єврорегіону області України активно включилися у виконання проектів транскордонного співробітництва.

Один із напрямків такої співпраці – розвиток туризму в прикордонних областях – передбачає створення інфраструктури надання послуг прихильника сільського зеленого туризму. Відчули підтримку європейських сусідів і промисловці краю. У рамках "Програми підтримки вугільного сектору" у Львові було відкрито Офіс підтримки вугільного сектора. Програма стала базою для експертів, які, за підтримки Євросоюзу, вивчають екологічні, соціальні і економічні проблеми в регіоні, проводять оцінку ресурсів і перспектив вугільного регіону заходу України [13].

У рамках програм сусідства “Угорщина – Словаччина – Україна – Румунія” були профінансовані чотири проекти від Закарпатської області на загальну суму 2,75 млн євро: “РозвитокБерегівської транскордонної польдерної системи в басейні річки Тиса”, “Чиста вода”, “Транскордонні можливості розвитку транспортної логістики” і “Покращення транскордонного автомобільного руху через будівництво об’їзної дороги навколо м. Берегово”.

Серед завершених екологічних проектів доцільно відзначити розробку комплексного угорсько-українського комплексного плану розвитку протипаводкового захисту і водного господарства в регіоні Берег та басейні ріки Боржави, а також проект сприяння підприємництву уздовж словацько-українського кордону, виконаний Асоціацією розвитку малого і середнього бізнесу та інновацій “Ужгород-XXI-й вік” [14].

Активно в Закарпатті реалізовувалися заходи в рамках програми сусідства “Україна – Румунія – Молдова”. У липні 2010 р. на території регіону завершилося виконання проектів “Транскордонне партнерство для сталого розвитку громад” та “Поліпшення протипаводкового захисту та екологічне оздоровлення навколишнього середовища на українсько-румунській прикордонній ділянці ріки Тиса”.

Причорноморського регіони Румунії, Болгарії, Греції, Туреччини, Росії, України, а також країни Молдова, Грузія, Вірменія і Азербайджан у рамках причорноморського співробітництва співпрацюють давно. Але після приєднання Румунії та Болгарії до Європейського Союзу можливості для такої співпраці значно розширилися. Метою Програми причорноморського партнерства є розвиток співробітництва між причорноморськими країнами та створення нових єврорегіонів. Автономна Республіка Крим, Донецька, Запорізька, Миколаївська, Одеська і Херсонська області та м. Севастополь із 2009 р. залучені до Програми транскордонного співробітництва “Басейн Чорного моря 2007 – 2013 роки”, яка спрямована на сприяння економічному і соціальному розвитку приморських регіонів. Стратегія програми зосереджена на розвитку громадянського суспільства і на транскордонній співпраці на місцевому рівні, маючи на меті також розширення зв’язків із іншими національними та міжнародними програмами та стратегіями [15].

Україна бере активну участь у діяльності регіональних міжнародних асоціацій. Зокрема, регіони України залучені до роботи таких об’єднань: Асамблея європейських регіонів, Конгрес регіональних та місцевих влад Європи, Асоціація європейських прикордонних регіонів, Конференція приморських регіонів Європи тощо.

Налагоджуються контакти на державному рівні та на рівні органів місцевого самоврядування з Комітетом регіонів Євросоюзу, відповідними структурами Ради Європи та ЄС, Радою європейських муніципалітетів та регіонів, об’єднанням найбільших європейських міст.

Отже, роль транскордонного співробітництва є надзвичайно важливою. Воно є як інструментом розвитку прикордонних територій, так і сприяє посиленню контактів між людьми і взаємопроникненню цінностей громадянського суспільства через європейські кордони. Новий поштовх транскордонному співробітництву України з ЄС дасть підписання економічної частини Угоди про асоціацію.

Література

1. Про транскордонне співробітництво [Електронний ресурс] : Закон України від 24.06.2004 р. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/lans/show/1861-15.

2. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами [Текст]. — К. : [б. в.], 2004. — С. 229.

3. Міжрегіональне і прикордонне співробітництво – інструемнти реалізації регіональної економічної політики [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pidruchniki.ws.

4. Міжрегіональне та транскордонне співробітництво між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://comeuroint.rada.gov.ua /comeuraint/control/uk/publich.

5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/loaus/show/995_106.

6. Транскордонне співробітництво [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://studentbooks.com.ua/content/view/981/76/1/1.

7. Там само.

8. Базові засади транскордонного співробітництва і перспективи функціонування євро регіонів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://vuzlib.com/content/view/1685/74.

9. Там само.

10. Сучасні тенденції розвитку транскордонного співробітництва [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://cbb-portal.com/article.

11. Малик Я. Й. Регіональний розвиток. Міжрегіональна та транскордонна співпраця [Текст] / Я. Й. Малик. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 160.

12. Україна-Євросоюз: транскордонне співробітництво [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 4.

13. Там само. — С. 4.

14. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як джерело регіональної політкии в України / І. Студенніков // Економічний часопис – XXI [Електронний ресурс]. — 2005. — № 1/2. — Режим доступу : http://www.urr.org.ua/data/pdf/ URR-6.pdf.

15. Україна-Євросоюз: транскордонне співробітництво... — С. 5.

Ya. Malyk

CROSS-BORDER COOPERATION OF UKRAINE WITH THE EUROPEAN UNION

Essence, form and meaning of cross-border cooperation between Ukraine and the European Union are revealed, the place of Ukrainian border regions in its fulfillment is studied.

Key words: Ukraine, European Union, Euroregions, cross-border cooperation, European integration.

УДК 35:321.7:355.45:351.865

В. Пасічник

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Розглянуто напрями демократичного реформування державного управління в Україні, проаналізовано засоби боротьби з корупцією і зміцнення національної безпеки.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, державне управління, корупція.

Корупція є загрозою національній безпеці України, яка набула ознак системного явища і поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільства. Вона розростається та укорінюється у суспільному житті, і сприймається політичною елітою та населенням як швидкий і найбільш дієвий засіб вирішення проблем та досягнення своїх цілей. В Україні вживаються певні заходи проти цього негативного явища, приймаються відповідні закони, концепції, стратегії та плани дій. Однак реальний стан боротьби з корупцію свідчить про низький рівень ефективності заходів держави у цій сфері, оскільки ігноруються причини її виникнення. Насправді корупція є проявом глобальнішої проблеми – бюрократизму та відчуження людини від влади і суспільства від держави. Вона перетворилась у структуроутворюючий елемент повсякденного політичного та економічного життя України, а нормативні акти та заходи боротьби з корупцією позбавлені, як правило, реального механізму досягнення задекларованих цілей і створюють видимість боротьби з нею. Демократизація державного управління може стати одним із важливих чинників забезпечення національної безпеки України та боротьби із корупцією, що спрямований проти бюрократизму і відчуження громадян від влади.

Дослідження корупції як суспільного явища здійснювали такі вітчизняні дослідники: Л. Аркуша, Л. Багрій-Шахмтова, Ю. Баулін, П. Гега, О. Гіда, В. Горбулін, О. Дудров, А. Закалюк, В. Зеленецький, О. Кальман, М. Камлик, В. Клименко, В. Корж, В. Лукомський, О. Лук'янов, М. Мельник, Є. Невмержицький, О. Новаков, С. Омельченко, О. Разумков, А. Редько, А. Сафоненко, О. Светлова, Г. Ситник, О. Терещук, І. Туркевич, М. Хавранюк, С. Шалагунова, Ф. Шульженко та інші. Осмисленню корупції присвячено роботи зарубіжних авторів: К. Абдієва, М. Аврека, М. Бартошина, А. Волобцева, О. Гределанда, П. Джерелі, В. Комісарова, Т. Кошечкіної, Н. Кузнецової, В. Мілера, Б. Новака, Л. Петтера, С. Пунделя, Г. Сатарова, Е. Филипова та інших. Ми пропонуємо свої підходи щодо боротьби з корупцією, які передбачають докорінне реформування державного управління на засадах поглиблення його демократизації та будівництва національної держави.

Метою статті є визначення напрямів демократизації державного управління задля боротьби з корупцією та зміцнення національної безпеки України.

На перший погляд, запровадження автократичного режиму та посилення репресивного механізму держави за корупційні діяння може видаватися ефективним засобом у боротьбі з корупцією. Однак за автократичного режиму посилюється

відчуження народу від держави, що призводить до зловживання владою. Це врешті-решт підживлює корупцію і зводить нанівець зусилля у цій сфері. Є. Невмережицький слушно зазначає: “весь досвід правозастосовної практики свідчить, що навіть при посиленні в державі всіх можливих інститутів контролю та кримінального переслідування за корупційні діяння, іншого, більш ефективного способі боротьби з корупцією, ніж розвиток громадянського суспільства та свобода засобів масової інформації практично нема” [1]. Тому в довгостроковій перспективі саме докорінна демократизація державного управління може стати засобом боротьби з корупцією, оскільки демократичний політичний режим дає змогу забезпечити зворотній канал *двонаправленого* зв’язку держави і суспільства, коли держава найбільш повно сприймає суспільні (людські) потреби, інтереси і цілі і так організовує реалізацію влади, управлінські процеси, щоб вони сприяли суспільному прогресу, забезпечували належний духовний розвиток та добробут людей, зростання рівня і якості їхнього життя. За демократичного типу політичного режиму при формуванні національних інтересів відбувається якнайширше врахування потреб, інтересів, цілей всіх класів і соціальних прошарків, етнонаціональних груп, колективів і окремих осіб, що дає змогу їх об’єднати в єдину політичну націю, а народ перетворити в активний та основний суб’єкт політики.

Важливим чинником вдосконалення існуючого політичного демократичного режиму є розширення сфер застосовування **форми прямої демократії.** Відомо, що форми прямої демократії допомагають народу безпосередньо, без посередників і представників, самостійно виявляти свої інтереси та волю, зокрема це:

– загальнонародні і регіональні (локальні) референдуми, вільні вибори і публічні обговорення загальнодержавних, регіональних та місцевих проблем;

– на низовому рівні суспільної ієрархії до них можна також віднести: загальні збори громадян, конференції і з’їзди їх представників (у рамках місцевого і територіального суспільного самоврядування);

– звернення-пропозиції громадян до державних органів влади [2].

З огляду на досвід застосування безпосередньої демократії, децентралізації, розподілу повноважень рад різного рівня і розподілу коштів, особливої уваги заслуговує швейцарський досвід. У Швейцарії комунальні (муніципальні) ради мають найбільше повноважень і обов’язків, які слідкують за розвитком свого міста (території), формують бюджет, збирають податки, і мають у своїх руках достатньо коштів для вирішення муніципальних проблем, оскільки велика частина зібраних податків залишається саме в розпорядженні комунальних рад [3]. Кантональна рада вирішує міжкантональні та внутрішні питання, а тому кількість депутатів у ній є меншою. Саме міські та кантональні ради фінансують свою поліцію, суддівську систему, соціальну сферу, економіку свого регіону. Кожний кантон має свою конституцію та закони, які можуть змінюватися з ініціативи громадян і затверджуватися на референдумі в результаті народного волевиявлення. Федеральна рада (парламент) є малочисельною, вона вирішує обмежене коло питань загальнодержавного та міжнародного значення. При прийнятті законів муніципальні, кантональні та федеральна ради тісно взаємодіють між собою: так без погодження з муніципальними радами на кантональному рівні не можуть прийматися відповідні закони, а кантональні та муніципальні ради, своєю чергою, істотно впливають на прийняття федеральних законів [4]. У Швейцарії відсутня система одноосібного прийняття рішень, оскільки управління на кожному етапі здійснюють ради директорів, акціонерів чи співвласників.

Звісно, Україна не може запровадити федералізацію, що у сучасних умовах може стати чинником її дезінтеграції. З огляду на кризу сучасної матеріальної цивілізації, територіальні розміри, геополітичне розташування України на межі Західної, Російської та Мусульманської цивілізацій та враховуючи, що окремі її сусіди мають територіальні претензії до неї, для забезпечення національної безпеки необхідна сильна президентсько-парламентська чи навіть президентська форма державного правління, за якої президент мав би достатні повноваження для здійснення ефективної державної політики у цій сфері. Однак, щоб уникнути узурпації ним влади, в Україні потрібно реформувати державне управління для побудови владної вертикалі знизу до верху, використовуючи позитивний швейцарський досвід.

У процесі такого реформування необхідно дотримуватися принципу субсидіарності, за якого владні повноваження передаються на місцевий, регіональний та національний рівень, залежно від того, де вони можуть найбільш повно і ефективно реалізовуватися. Відповідно до принципу субсидіарності, також треба формувати бюджет країни. Такі заходи повинні обмежити контрольні функції чиновництва та його необґрунтоване втручання в економічну діяльність, прискорити перехід до реальних і прозорих бюджетів, при зменшенні зловживань чиновників щодо розподілу бюджетних коштів [5].

У сучасних умовах перехід до безпосередніх форм демократії полегшується завдяки широкому впровадженню комп'ютерних технологій, Інтернету, електронного врядування. Це дає змогу оперативно реагувати на дії влади, давати їм належну оцінку, проводити опитування, включатися громадянам у вирішення назрілих суспільних проблем. Для цього національна еліта, передусім інтелігенція, повинна проводити велику роботу щодо навчання демократичному врядуванню, поширення серед народу політичної та правової грамотності, навиків та здатності до участі в роботі місцевого самоврядування та державного управління, складання і реалізації різних проектів розвитку власної місцевості, регіону та країни.

Іншим напрямом демократизації державного управління є забезпечення належного функціонування **представницької форми демократії.** Для подолання кризи парламентаризму в Україні доцільно здійснювати постійний моніторинг та наукові дослідження функціонування представницьких та виконавчих органів влади з метою аналізу діяльності парламенту та уряду, якості законодавства, раціональності і ефективності державного управління суспільними процесами внаслідок поділу державної влади, забезпечуючи необхідний зворотній зв'язок між суспільством та державою під час вирішення проблем, що виникають при функціонуванні представницьких органів влади, висвітлюючи існуючі суперечності та недоліки парламентської діяльності з метою їх виправлення [6]. Так, в Ізраїлі низький рівень корумпованості забезпечується системою моніторингу можливих корупційних діянь, який здійснюється урядовими організаціями, спецпідрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежного від міністерств і державних відомств та громадськими організаціями, що посприяло цій країні увійти до двадцятки вільних від корупції країн [7]. Цей досвід Україна може запозичити для себе. Результати таких досліджень повинні широко оприлюднюватися в пресі, на телебаченні, бути доступними в бібліотеках та Інтернеті, щоб своєчасно виборці могли виявляти недобросовісність депутатів та запобігати проявам корупції.

Важливим напрямом реформування державного управління і боротьби з корупцією є кодифікація українського законодавства з метою подолання його

безсистемності, двозначності, суперечливості, щоб унеможливити і значно обмежити зловживання владою, виникнення корупції та бюрократизму. Першочерговими кроками щодо обмеження можливостей корупційних проявів, на думку Є. Невмережицького, є удосконалення законодавства саме в економічній сфері [8]. Це можна досягнути шляхом кодифікації та систематизації усього українського законодавства на засадах української національної ідеї, що базується, на нашу думку, передусім на християнських духовних цінностях [9], а також запозичуючи позитивний досвід демократичних країн Заходу.

Задля вдосконалення законодавчого процесу і запобігання корупції, при парламентських комітетах на громадських засадах потрібно створювати постійні дорадчі органи за участю провідних українських вчених у цих областях, парламентарів, членів уряду, різних експертів та заінтересованих сторін. У цих дорадчих органах обговорюватимуться законопроекти, віднаходитимуться спільні підходи та узгоджуватимуться особисті та групові інтереси з національними інтересами. Їх результати виноситимуться на суд громадськості під час проведення теле- і радіопередач, у пресі, щоб виборці змогли оцінити якість цього законопроекту, а законодавці врахувати реакцію на них громадськості. Напередодні прийняття законів важливо проводити соціологічні опитування з метою вивчення громадської думки. Після їх прийняття, парламентарі повинні давати звіт перед громадськістю і за участю провідних фахівців, науковців та експертів, чому саме такий закон вони прийняли, враховуючи чи не враховуючи інтереси своїх виборців. А також здійснювати дослідження, щоб простежувати, наскільки прийнятий закон ефективно працює протягом певного проміжку часу.

Оскільки депутати часто діють всупереч інтересам своїх виборців, важливо чітко розробити процедуру відкликання депутатів і проведення нових виборів, а також їх притягнення в разі необхідності до моральної та кримінальної відповідальності. Якщо депутати обиралися за партійними списками, а згодом вони переходять до інших фракцій, це має автоматично означати позбавлення депутатів їх депутатських повноважень, оскільки виборці голосували за них у певному партійному списку. Необхідно також розробити відповідні процедури, коли окрім Президента, також громадськість могла б ініціювати достроковий розпуск парламенту, наприклад збір підписів та проведення опитування з приводу підтвердження довіри чи висловлення недовіри до представницьких органів влади чи окремих депутатів.

Плідною ідеєю є запровадження двопалатного парламенту, де за нижньою палатою закріплювалися законодавчі, бюджетні та кадрові (затвердження прем'єр-міністра та міністрів уряду) функції, а за верхньою палатою – наглядові та контролюючі (зокрема призначення прокурора, судів) і право вето на закони нижньої палати. Це дало б змогу запобігати проявам корупції та посилити контроль за діяльністю тієї політичної сили, яка знаходиться при владі, а також підвищити якість законодавчого процесу. Верхня палата повинна формуватися шляхом демократичних виборів, як це відбувається, наприклад, у США, а не призначатися виконавчою владою.

Демократизації державного управління сприятиме вдосконалення ***виборчої системи*** задля вираження більш повного волевиявлення виборців та пануючих настроїв у суспільстві. Як засвідчили останні парламентські вибори, змішана система в Україні не виражає адекватно настрої та інтереси в суспільстві, оскільки народ проголосував за опозиційні сили за партійними списками, однак правляча

партія при змішаній виборчій системі зберегла більшість у парламенті. Хоча повернення до мажоритарного принципу мало певне позитивне значення, коли партійна система із закритими партійними списками після помаранчевої революції переживала кризу легітимності, і його використання могло слугувати соціальних ліфтом до влади для нових регіональних політичних та громадських діячів. У цьому контексті, доцільний перехід до пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками. При запровадженні двопалатного парламенту, нижню палату доцільно формувати за допомогою пропорційної системи з відкритими списками, яка б відображала волю усіх виборців України, а депутатів верхньої палати парламенту та місцевого самоврядування обирати в мажоритарних округах, щоб вони виражали інтереси виборців територій та відповідних виборчих округів. Важливо посилити юридичні санкції проти фальсифікації виборів, використання адмінресурсу, намаганням купляти голоси виборців. За це необхідно сурово карати як за державний злочин, що прирівнюється до спроби здійснення державного перевороту та узурпації влади.

Чинником боротьби з корупцією та бюрократизмом є налагодження **демократичної організації самої виконавчої влади.** Демократизація державної служби передбачає введенням виборності перших керівників відповідних органів, запровадження у виконавчій владі демократичних форм і технологій ведення управлінських справ з метою досягнення її належної раціональності та ефективності. Зокрема, йдеться про широке використання колегіальних форм управлінської діяльності, проведення "мозкових атак" щодо вирішення проблемних ситуацій, організацію різноваріантної розробки проектів управлінських рішень, введення дієвої зовнішньої експертизи, акумулюючи належним чином знання, досвід і волю персоналу управління [10].

Засобом боротьби з корупцією може стати також оптимізація і відповідні функціонально-структурні перетворення виконавчої гілки влади. Побудова державного апарату, в якому вістуні дублюючі та паралельні структури, де забезпечується належне правове регулювання процесів владних відносин і управління, встановлюються прозорі та зрозумілі процедури здійснення виконавчої влади та підвищується рівень контролю за їх дотриманням, – все це суттєво обмежувало би корупцію, полегшувало виявлення його проявів у державному управлінні. Особливо важливу роль у цьому процесі може відігравати ефективна кадрова робота, що передбачатиме належний відбір на державну службу, постійне підвищення професійної кваліфікації політичних діячів і державних службовців, розділення політичних та управлінських функції у державному управлінні, запровадження посад державних секретарів у міністерствах та відомствах для забезпечення професіоналізму виконавчих органів державної влади. Кадри в державному управлінні дійсно все віршують, тому підбір на державні посади відповідно за високими моральними і професійними якостями є ефективними засобами унеможливлення та профілактики корупції серед державних службовців.

Демократизації державного управління і боротьбі з корупцією сприятиме децентралізація функцій і повноважень органів, посилення контролю зверху (по вертикалі) та знизу (від суспільства) за їх належною реалізацією. Для цього доцільно чітко визначити кваліфікаційні вимоги і критерії до кандидатів на посади у виконавчій гілці влади, здійснювати довгострокову кадрову політику та формувати кадровий резерв, запроваджувати введення конкурсних засад у порядок заміщення державних посад, встановлювати граничні терміни перебування на одній державній

посаді і впорядкувати динаміку кар'єри, організовувати постійну, відкриту і об'єктивну атестацію всіх управлінських кадрів та декларування доходів, створювати механізми підзвітності і підконтрольності діяльності посадових осіб будь-якого рангу, належно стимулювати результативне виконання посадових обов'язків, забезпечувати захист доброчесних державних службовців, які сумлінно виконують свої службові обов'язки і ведуть боротьбу з бюрократизмом та корупцією у виконавчих органах державної влади, рішуче очищення держапарату від осіб, які заплямували себе корупційними зв'язками [11, 12].

Послідовна боротьба з корупцією передбачає також реформу судової гілки влади. На думку Є. Немережицького, Україні в цій сфері потрібно здійснити такі кроки: запровадження принципів функціонування аналогічних структур як у розвинених європейських країнах та США, коли суддя, шериф чи прокурор обираються народом; перевірка кандидатів і відбір лише у разі їх моральної та професійної відповідності; забезпечення належного рівня зарплати працівникам правоохоронних та судових органів; створення при обласних судах контролюючих структур під виглядом судової інспекції з метою перевірки рішення суддів, що викликають сумніви, і які мають складатися виключно із суддів професіоналів; посилити прокурорський нагляд щодо боротьби з корупцією, визначення цього напрямку як пріоритетного в діяльності Генеральної Прокуратури і її органів на місцях [13].

Системна боротьба з корупцією потребує належної інституалізації цього процесу. Зокрема, для послідовної реалізації Закону України "Про засади запобігання корупції і протидії корупції" та Національної антикорупційної стратегії необхідно створити Національного бюро розслідувань для боротьби з корупцією з широкими повноваженнями. В Україні вже було зроблено декілька спроб створення такої структури, однак вони завершувалися невдало, оскільки корумповані чиновники та політики у цьому не зацікавлені. З іншого боку, під гаслом боротьби з корупцією політичні сили, що здобували владу, намагалися зміцнити своє панівне становище і обмежити можливості своїх політичних конкурентів, що викликало опір в опозиції, тому такий інститут досі не було запроваджено в Україні. На сьогодні ця робота розпорошена між різними структурами і підрозділами органів державної влади та місцевого самоврядування, а тому відбувається імітація боротьби з корупцією. Нині діючі органи, які повинні боротися з корупцією, самі нею уражені. Тому необхідне створення нової структури – Національного бюро розслідувань, завданням якого є забезпечення невідворотності покарання для корупціонерів, незважаючи на їх соціальний статус та рівень багатства.

Безпосередньою умовою успіху боротьби з корупцією є посилення покарання за корупцію, запровадивши кримінальну відповідальність за вчинення цього злочину. Так у Грузії боротьба з корупцією дала позитивні результати, оскільки широко використовувалися арешти та звільнення з роботи, зокрема протягом короткого проміжку часу були звільнені щонайменше 15 тисяч поліцейських та майже 40% службовців; а в Китаї за відмивання брудних грошей, за отримання хабарів або вчинення іншого корупційного вчинку чекає публічна страта та конфіскація всього майна [14, 15]. У Франції, коли до влади прийшов генерал Ш. де Голь, в один день були звільнені усі судді цієї країни. Такі радикальні заходи потрібно застосовувати також в Україні. Щорічно голова Національного бюро розслідувань повинен звітуватися перед парламентом про виявлені факти корупції і вжиті заходи щодо покарання осіб, які скоїли корупційні правопорушення. Цікавим

також є досвід Ізраїлю, який завдяки значним соціальним пільгам для чиновників і суровому покаранню у разі виявлення корупційних діянь досягнув такого рівня, коли корупція практично відсутня, а також Німеччини, де основою боротьби з корупцією було завдання знищення матеріальної бази злочинних угруповань, що досягається конфіскацією майна і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання "брудних" грошей у цій країні [16]. Без таких рішучих і радикальних дій корупцію в Україні не подолати.

Важливо підвищити престиж державної служби, збільшити зарплату державним службовцям при скороченні роздутих штатів та громіздких органів державної влади, запровадивши певні пільги для залучення перспективних молодих фахівців (наприклад, отримання квартири на вигідних умовах для молодих спеціалістів, висока пенсія тощо). Задля підвищення престижу та авторитету державної служби серед населення потрібно використовувати різні інформаційні кампанії в суспільстві, засоби кінематографу тощо. Саме такі заходи дали позитивні результати боротьби з корупцією в Грузії. Широке запровадження інформаційних технологій та систем електронного врядування дало змогу збільшити продуктивність і водночас посилили відкритість та прозорість державної служби. Запровадження також гласності і відкритості службової інформації для здійснення публічного аналізу та оцінки функціонування органів виконавчої влади, проникнення демократизму в певні "закриті" органи, посилення судового контролю за законністю і забезпеченням прав та свобод людини в управлінських процесах і щодо інших аспектів [17].

Особливу роль у демократизації органів державної влади та боротьбі з корупцією та бюрократизмом може відіграти громадянське суспільство, яке повинно забезпечити: підконтрольність державних чиновників, державних інститутів громадськості і парламенту; відкритість та прозорість прийняття рішень на усіх рівнях державної влади й місцевого самоврядування; забезпечення свободи слова, свободи ЗМІ та їхньої незалежності; можливість громадського контролю за прийняттям найважливіших економічних і політичних рішень; незалежність судової влади; збалансованість гілок влади [18]. Особливо важливу роль тут можуть відіграти громадське телебачення та функціонування незалежних і відповідальних **засобів масової інформації**, на які покладаються такі функції: висвітлювати недоліки діяльності влади, її прорахунки, викривати факти корупції та бюрократизму, привертати громадськість та органи державної влади до вирішення назрілих проблем, впливати на процес підготовки управлінських рішень, давати можливість владі та опозиції довести свою думку до населення, виносити на суд громадськості позиції суб'єктів політичного процесу та управлінської діяльності. ЗМІ також повинні нести відповідальність за правдиву та достовірну інформацію. Діяльність журналістів та видань, які працюють на замовлення, є інструментом проведення спеціальних інформаційних операцій іноземних спецслужб, олігархічних, корумпованих та злочинних угрупувань проти органів державної влади та вищих посадових осіб держави, політичних чи громадських діячів потрібно присікати відповідно до закону. Однак забезпечення інформаційної безпеки не може відбуватися шляхом обмеження доступу до інформації і переслідування журналістів та незалежних ЗМІ за поширення правдивої інформації. Для цього, як слушно зазначає Є. Невмережицький, потрібно на законодавчому рівні вирішити дві проблеми: право на отримання об'єктивної інформації та її поширення [19]. А також забезпечити захист чесних журналістів, які сумлінно виконують свою роботу,

здійснюють функції суспільної комунікації, інформують населення про реальний стан у країні, ризикуючи часто своїм благополуччям та життям.

Важливу роль у боротьбі з корупцією може відіграти також Церква, яка повинна здійснювати активну роз'яснювальну роботу серед віруючих: корупція – це тяжкий гріх, що поєднує комбінацію таких людських гріхів, як жадібність, заздрість, лінь і невгамовна спрага насолод, та є одним із найбільших проявів соціального зла, яке засуджується Богом, а відтак корупціонери не успадкують Царства Божого [20, 21]. Біблія з цього приводу дає чіткі настанови: "а хабара не візьмеш, бо хабар осліплює зрячих і викривлює слова справедливих" (Вихід 23:8); "не викривиш закону, не будеш дивитися на особу, і не візьмеш підкупу, бо підкуп осліплює очі мудрим" (Повторення Закону 16:19); "коли мудрий кого утискає, то й сам нерозумний стає, а хабар губить серце" (Еклезіаст 7:7); "гнів Божий з'явиться з неба на всяку безбожність і неправду людей, що правду гамують неправдою" (Римлянам 1:18). Тому варто погодитися із твердженням О. Дмитренка, що без віри в Бога і розвитку духовності боротьба з корупцією буде давати лише короткочасний результат і нагадувати Сізіфову працю, коли після певного позитивного ефекту згодом "каміння" цієї проблеми знову покотиться вниз [22]. Власне так сталося у Грузії, яка після значних успіхів боротьби з корупцією лише за кілька років перемістилася з 124 на 12 місце за рейтингом Світового банку щодо умов для розвитку бізнесу, однак вже після парламентських виборів 2012 р. і перемоги опозиційного блоку Грузинська ситуація в країні з корупцією знову стала поступово погіршуватися. Тому остаточна перемога над корупцією можлива лише за допомогою зростання духовності, глибокого переконання людини та народу у неприйнятності для себе цього порочного явища та згубної для суспільства соціальної практики.

Висновки

Корупція на сьогодні є однією із основних загроз національній безпеці України, що зумовлюється бюрократизмом, відчуженням громадян від влади та падінням духовності і моралі народу. Це суспільно небезпечне явище на сьогодні є системним і перетворилося в структуроутворюючий елемент політичного та економічного життя України. Для її подолання необхідно застосовувати системний підхід, здійснюючи поглиблення демократизації державного управління за такими напрямами: розширення сфер прямої демократії та децентралізації влади, дотримуючись принципу субсидіарності; вдосконалення виборчої системи та представницької демократії, посиливши контроль за діяльністю депутатів і забезпечивши їх зворотній зв'язок із виборцями; поглиблення демократизації державної служби, підвищення зарплат і ведення соціальних пільг державним службовцям із посиленням покарань за корупційні правопорушення; утворення Національного бюро розслідувань; посилення прокурорського нагляду, створення незалежних судів та ЗМІ, громадського телебачення; зростання ролі еліти знань та активізація її участі в управлінні державною, а також зростання духовності. Поєднання цих заходів сприятиме боротьбі з корупцією і зміцненню національної безпеки України. Доцільно також зазначити, що демократизація і боротьба з корупцією є не самоціллю, а засобом підвищення ефективності державного управління, що є предметом подальших авторських наукових досліджень.

Література

1. Невмережицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії [Текст] / Є. Невмережицький. — К. : КНТ, 2008. — С. 363.

2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М. : ОАО НПО "Экономика", 2000. — С. 228.

3. Лозинська Я. Україно, примір конституцію Швейцарії! / Я. Лозинська // Феномен посттоталітарної ментальності: повертаючись до Чеслава Мілоша, Вацлава Гавела, Івана Дзюби [Текст] : зб. стат. кругл. ст. з нагоди Всеукраїнського Дня науки (24 травня 2012 р.) / упоряд.: О. М. Лозинський, Є. В. Захарчук, А. Л. Хруцький. — Львів : Тріада Плюс, 2012. — С. 28.

4. Федеральна конституція Швейцарської конфедерації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ditext.com/swiss/constitution.html.

5. Невмережицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії... — С. 358.

6. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)... — С. 229.

7. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) [Текст] / Г. П. Ситник. — К. : НАДУ, 2012. — С. 375.

8. Невмережицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії... — С. 358.

9. Пасічник В. Національна ідея в контексті українсько-російських відносин [Текст] / В. Пасічник. — Львів : Сполом, 2007. — 182 с.

10. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)... — С. 231.

11. Там же. — С. 231.

12. Невмережицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії... — С. 363.

13. Там само. — С. 362, 363.

14. Буракова Л. Почему у Грузии получилось [Текст] / Л. Буракова. — М. : ООО "Юнайтед Пресс", 2011. — 271 с.

15. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади)… — С. 372, 373.

16. Там само. — С. 373.

17. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)... — С. 231.

18. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади)… — С. 372.

19. Невмережицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії... — С. 364.

20. Дмитренко О. Корупція: кістка поперед горла [Текст] / О. Дмитренко. — К. : Книгоноша, 2012. — С. 61.

21. Невмережицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії... — С. 356.

22. Дмитренко О. Корупція: кістка поперед горла... — С. 16.

V. Pasichnyk

DEMOCRATIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY PROVIDING AND COMBATING CORRUPTION

The ways of democratic reformation of public administration in Ukraine are considered, facilities of combating corruption and strengthening of national security are analysed.

Key words: national security, national interests, public administration, corruption.

УДК 35:658:321.7

М. Буник

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ БЮРОКРАТИЧНОГО ГОСПОДАРЮВАННЯ У ПРАЦЯХ ЛЮДВІГА ФОН МІЗЕСА

Розглянуто теорію бюрократії Л. фон Мізеса. Показано відмінності підходів Л. Мізеса та М. Вебера до моделювання бюрократичної взаємодії. Зазначено потенціал чіткого розмежування ринкових та бюрократичних механізмів господарювання для критичного переосмислення нового публічного менеджменту та його актуальність для аналізу та планування адміністративних реформ.

Ключові слова: ринкове господарювання, бюрократичне господарювання, бюрократизація, новий публічний менеджмент, ринковий механізм, державне втручання.

Л. фон Мізес (1881 – 1973 рр.) відомий, насамперед, як економіст “австрійської школи”, розробник теорії грошей та засобів обігу, дослідник економічних циклів, ліберальний мислитель, послідовний критик соціалізму та будь-якого державного втручання у господарське життя суспільства. Значно менш відомим на сьогодні залишається його науковий доробок у сфері державного управління, особливо аналіз та критика бюрократичного господарювання.

Недостатню увагу науковців до досліджень бюрократії Л. фон Мізесом можна пояснити багатьма чинниками. Це і його економічні праці, які своїм обсягом і значенням відтіняють усі інші його напрацювання, це і теорія бюрократії М. Вебера (сучасника Л. фон Мізеса), яка незмінно домінувала в управлінській науці ХХ ст., це і час появи його “Бюрократії” у 1944 р., коли війна нівелювала все, що не стосувалося безпосередньо виживання, це і несприйняття Л. фон Мізеса соціалістично настроєними політиками, які переважали на той час у Європі, це і небажання чиновників сприймати критику на свою адресу, і навіть прагнення економістів “монополізувати” наукову спадщину теоретика. Але завдання цієї статті полягає не в поясненні, а виправленні цього недоопрацювання.

Останнім часом ситуація почала змінюватися, а інтерес до досліджень бюрократії Л. фон Мізесом зріс. Такі науковці, як П. Петровський, В. Борщевський, О. Кокорська, В. Кокорський, І. Карівець, Д. Вітер, Р. Тагіцадеган та інші звертаються у своїх працях до окремих положень теорії Л. фон Мізеса, однак системний аналіз цієї теорії як концептуальної основи для розвитку науки державного управління чи можливих адміністративних реформ до цього часу відсутній.

Розробку теорії бюрократії зазвичай пов’язують з ім’ям М. Вебера, який сформулював основні засади бюрократичного управління у своїй праці “Економіка і суспільство” [1]. До цих засад належать: чіткий розподіл регулярних службових обов’язків і владних повноважень, призначення на посади осіб із відповідною фаховою освітою і кваліфікацією, ієрархічна структура, ведення письмової документації, відмежування “бюро” від приватної сфери, повна самовіддача службовця на робочому місці та чітке визначення правил діяльності службовців. Загалом бюрократія розглядалася як певний раціональний механізм, який без “гніву і

пристрасті" виконує поставлені перед ним завдання. Розвиток бюрократії пов'язувався з загальною модерною тенденцією до раціоналізації суспільного життя. Відповідно до цієї тенденції суспільства стають дедалі більше впорядкованими, держави уподібнюються гігантським підприємствам, які управляються людьми, організованими у бюрократичні структури. Бюрократизація базується на неминучості технологічного розвитку в широкому значенні.

Теорію бюрократії М. Вебера можна, однак, розглядати і як певний підсумок тривалого осмислення феномену бюрократії у німецькомовних країнах, де ще на початку XIX ст. утвердилася тенденція до звеличення ролі держави і, відповідно, бюрократії у суспільному житті, аж до її ідеалізації: "держава – це хода Бога у світі; за її основу править влада розуму, який здійснює себе у вигляді волі" [2]. Держава розглядалася як втілення вищої раціональності, а державний службовець – носієм компетентності, яка не може піддаватися сумніву звичайними громадянами. Бюрократія трактувалася не як виконавець волі народу, а як його провідна, найбільш освічена і прогресивна верства. У 1981 р. ректор Страсбурзького університету і фахівець з державного управління Ґ. Ф. Кнапп зазначав: "Наші державні службовці… ніколи більше не віддадуть важелі управління, навіть парламентській більшості, з якою ми знаємо як поводитися в майстерний спосіб. Жодна влада не буде такою бажаною і так вдячно сприйнятою, як влада благородних і високоосвічених службовців. Німецька держава є державою службовців – і ми сподіваємось, що вона у цьому сенсі такою й залишиться" [3].

Такі уявлення стали однією з причин дедалі більшої бюрократизації суспільного життя, аж до становлення у першій половині XX ст. у деяких країнах тоталітарних режимів. Власне переосмисленню ролі бюрократії у суспільному житті, її впливу на демократичні та економічні процеси, на світогляд і поведінку окремих індивідів і присвячена написана Л. фон Мізесом "Бюрократія".

У своїй праці Л. фон Мізес опирається на концептуальну модель суспільства сформульовану його попередниками з австрійської школи політичної економії К. Менгером [4] та О. фон Бьом-Баверком [5], згідно з якою суспільство складається з самодостатніх індивідів, кожен з яких має власні ціннісні пріоритети і прагне досягти певних цілей. Відмінність між цими пріоритетами та цілями створюють основу для взаємовигідного обміну. Обмін здійснюється добровільно за економічними законами, які подібно до природних не залежать від людської волі. Такий обмін служить найкращим механізмом досягнення індивідуальних цілей і загального блага. Владне втручання може порушити цей взаємовигідний обмін, зміщуючи вигоду на користь того чи іншого суб'єкта, але не може відмінити дію економічних законів. Це означає, що зовнішнє втручання може мати тільки короткочасовий ефект, оскільки порушений "природний" обмін буде прагнути до самовідновлення [6].

Виходячи з цієї моделі держава повинна або відмовитися від втручання, або, щоб досягнути своїх цілей, знову і знову втручатися. Необхідність постійного втручання призводить до розвитку бюрократичного апарату. Бюрократія, отже, є не результатом раціоналізації суспільного життя, як вважав М. Вебер, а результатом збільшення втручання держави в життя суспільства.

Для чого втручатися державі в життя суспільства? Відповідь Л. фон Мізеса – політика, бажання політичних партій контролювати все і вся, і в такий спосіб вирішувати всі суспільні проблеми. Йдеться, звичайно ж, про соціалістів, які вважають, що існуючий "природний" обмін (ринок) є несправедливим, що він

породжує експлуатацію людини людиною, прагнення до збагачення, егоїстичне відчуження і моральну деградації. На їхню думку утворення великих монопольних підприємств призводить до бюрократизації і формування прошарку неконтрольованих управлінців-олігархів. Цим олігархам повинна протистояти державна бюрократія, оскільки "існує тільки вибір між пануванням безвідповідальної бюрократії бізнесу і вибраного народом урядом" [7].

На відміну від прихильників державного втручання (соціалістів) Л. фон Мізес вважає вільний ринок і капіталізм загалом справедливим, оскільки за цього домінують інтереси споживача. Індивід сам знає, що йому найбільше потрібно і платить за це гроші. Якщо хтось хоче заробити гроші, він повинен запропонувати якісний товар чи послуги і, відповідно, задовольнити потреби споживача. Справедливість вільного ринку полягає в тому, що на ньому виграють люди, які більше працюють, є більш ініціативними та творчими. Жодне велике підприємство, яке орієнтується на прибуток не буде бюрократизуватися, допоки держава не буде втручатися в його діяльність [8].

Капіталістична система виробництва є "економічною демократією". Споживачі є "суверенним народом", який уповноважує капіталістів і підприємців робити те, що він потребує. Якщо вони цього не роблять, то втрачають свої "посади". За цієї системи споживачі оцінюють роботу підприємців, а не їх особисті якості. Зі свого боку, підприємці, щоб задовольнити потреби споживачів, шукають старанних робітників, а не симпатичних людей.

Окрім цього "перевага капіталістичної системи полягає в тому, що це єдина система суспільної взаємодії і поділу праці, яка уможливлює використання методів обрахунку для планування нових проектів і оцінки корисності використання існуючих фабрик, сільських господарств і майстерень" [9]. Обрахунок здійснюється на основі ціни, яка визначається на ринку, а ринок можливий тільки за приватної власності на засоби виробництва. За соціалізму ні першого, ні другого не існує. Жодна бюрократична система не здатна врахувати всі найрізноманітніші потреби громадян і відповідно їх задовольнити. Соціалізм як економічна система є нежиттєздатним [10].

Доцільно зазначити, коли Л. фон Мізес говорить про ринок і про недоцільність державного втручання, то йдеться тільки про економічну систему. У інших сферах участь держави є можливою і навіть обов'язковою. Це стосується насамперед зовнішньої безпеки, внутрішнього правопорядку, і, що особливо важливо в сучасних умовах, культури. Якщо безпека і порядок завжди вважалися першочерговими завданнями держави, то питання культури (у широкому значенні) є не настільки однозначним. В Україні це питання також дискутується: чи повинно бути міністерство культури, має держава втручатися в роботу засобів масової інформації чи це має бути приватний бізнес? Л. фон Мізес виступає у цьому випадку на боці держави. Не йдеться, звичайно, про державну цензуру, йдеться про захист культури від агресії "закордонних ворогів і внутрішніх бандитів" [11].

Отже, виступаючи проти втручання держави в економічне життя, Л. фон Мізес визнає неминучість існування бюрократичної системи, а також те, що "бюрократія сама пособі є ні поганою, ні доброю. Вона є методом господарювання, який може застосовуватися у різних галузях людської діяльності" [12]. Важливо розуміти особливості функціонування бюрократії і наслідки, які може мати її розширення для економіки та демократії.

Розширення бюрократії на економіку призводить до *бюрократичного господарювання*, яке принципово відрізняється від ринкового. По-перше, на відміну від ринку з великою кількістю суб'єктів взаємодії (споживачів, виробників, продавців), за цього є тільки один суб'єкт – держава, яка визначає хто, що і як має виробляти і, відповідно, споживати. Прикладом крайньої бюрократизації є соціалістична чи комуністична держава з тотальним плануванням економічного життя. По-друге, залучений до системи загального регулювання індивід втрачає власну волю і "власний розум". Він стає виконавцем чужої волі і орієнтується виключно на накази, правила і приписи, "спущені згори". На цю особливість бюрократії вказував також Р. Мертон [13]. По-третє, бюрократична система потребує постійного контролю згори. Якщо на ринку основним критерієм оцінки будь-якої діяльності є прибуток, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи без додаткового контролю, то за відсутності цього критерію під час бюрократичного господарювання, на перше місце виступає дотримання правил і приписів. За цих умов постійний контроль стає необхідністю. По-четверте, "бюрократичне господарювання є методом ведення управлінських справ, які не мають ціни на ринку. Зважте, що ми не говоримо, що успішне виконання публічних справ не має жодної вартості, але що їхню вартість не можна побачити через ринкові трансакції, і що вона не може бути виражена у грошовому еквіваленті" [14].

Неможливість грошового вимірювання бюрократичного господарювання є ключовою його відмінністю від ринкового господарювання. "Бюрократ відрізняється від не-бюрократа саме тим, що він працює в сфері, в якій не можна результат зусиль людини оцінити в грошах" [15]. Як приклад таких сфер Л. фон Мізес наводить державне адміністрування, поліцію, армію. Але не тільки. Позаринковими відносинами можуть знаходитися також інтелектуальна, наукова праця, юстиція, політика, які не можуть оцінюватися і вимірюватися механічним способом.

Доцільно зазначити, однак, що розмежування бюрократичного і ринкового господарювання у Л. фон Мізеса не є розмежуванням конкретних сфер суспільного життя, у яких панує той чи інший метод управління. Практично всі сфери можуть регулюватися як одним, так і іншим способом. Йдеться насамперед про принципове розмежування двох різних методів ведення господарських справ, які мають різні цілі, особливості реалізації та наслідки. Ці два методи за визначенням виключають один одного. Взаємодія може бути або ринковою (горизонтальною, рівноправною, добровільною), або бюрократичною (ієрархічною, нерівноправною, недобровільною).

Це теоретичне розмежування є важливим з огляду на різні пропозиції щодо реформування державного управління. Багато теоретиків і практиків, дивлячись на те, що бюрократичне господарювання є більш марнотратним, менш ефективним і повільнішим, пропонують його вдосконалити шляхом впровадження методів приватної економіки. Наприкінці XX ст. ці пропозиції були навіть систематизовані під загальною назвою "new public management". Однак, саме проти такого реформування застерігав Л. фон Мізес. Те, що трактують як недоліки адміністрацій є насправді їх невід'ємними властивостями, і їх не можна виправити шляхом змішування методів бюрократії і ринку. Спроби впровадження нового публічного менеджменту в окремих країнах закінчилися у більшості випадків руйнуванням бюрократії, а не її вдосконаленням, і зрештою відмовою від такого реформування [16].

Так само неприпустимими є втручання бюрократії в економіку. Наслідками такого втручання є обмеження ініціативи та інновацій, зменшення прибутковості, переорієнтація на субвенції держави, призначення на управлінські посади в бізнесі колишніх чиновників із добрими зв'язками в уряді, а не підприємливих менеджерів.

Реформи публічного врядування мають полягати не у створенні різних форм поєднання бюрократії і ринку, а в їх чіткому розмежуванні, не в руйнуванні бюрократичних чи ринкових механізмів, а в обмеженні їхнього взаємного, але насамперед бюрократичного, втручання. "Злом є не бюрократія як така, а розширення сфери бюрократичного господарювання" [17].

З огляду на те, що бюрократія є інструментом політики, тобто того, що стосується публічної сфери, то проблема визначення сфер бюрократичного господарювання є певною мірою проблемою розмежування публічного і приватного. Для Л. фон Мізеса, принаймні в теорії, це розмежування є дуже чітким: економіка задовольняє приватні потреби через ринкову взаємодію, політика через бюрократію дбає про спільний інтерес – безпеку і дотримання прав. Приватне підприємство за свою діяльність несе фінансову відповідальність, а публічна адміністрація – політичну і моральну.

Що стосується власне функціонування бюрократії, то Л. фон Мізес, визнаючи загальні принципи М. Вебера, оцінює їх значно критичніше. Так, ієрархічна залежність як основа бюрократичної системи є, на його думку, передусім особистісною (на відміну від ринку), ніж безособовою. За відсутності однозначних об'єктивних критеріїв оцінки роботи державних службовців, важливу роль відіграє суб'єктивне ставлення керівників до своїх підлеглих. Підлеглі стають залежними від керівника і його свавілля, що породжує підлабузництво. Спроби ж правового захисту підлеглих від свавілля начальства ведуть до послаблення дисципліни.

Побудова бюрократичної системи за принципом спеціалізації та розподілу обов'язків і повноважень має, згідно з М. Вебером, призвести до більш професійного і якісного виконання поставлених завдань. На думку Л. фон Мізеса, це призводить до того, що бюрократ орієнтується на вузьку сферу своїх повноважень і не враховує ширші суспільні чи інституційні інтереси. Вимоги дотримання правил і приписів забезпечують дисципліну і порядок, але вбивають ініціативу і мотивацію. "Об'єктивне" визначення фаховості на основі тривалості служби чи відповідного диплому не є надійним критерієм для призначення на посаду. Період перебування на нижчій посаді не є доказом кваліфікації для призначення на вищу. Диплом чи інші формальності перекривають іноді компетентнішим людям зайняття посади і не перешкоджають призначенню повністю непридатних. Службовці орієнтуються на дотримання формальностей, а не на якнайкраще виконання завдань. Це пригнічує честолюбство, ініціативу і стимул. Окрім цього, вислуга років сприяє займанню керівних посад старшими людьми, не здатними до інновацій та змін. Відсутність ринкових відносин у межах бюрократії призводить до того, що вона стає притулком для людей, які відчувають меншовартісність, уникають конкуренції, відповідальності, ефективної творчої праці. Відсутність критеріїв фінансової ефективності призводить в адміністраціях до постійного збільшення видатків, розширення бюрократичного апарату і особистого збагачення керівників.

Служіння вищій суспільній меті як покликання чиновника, на чому наголошував М. Вебер, перетворюється на служіння державі. Держава ж для бюрократа асоціюється насамперед із бюрократичним апаратом, а не законами. Закони функціонер розглядає як перешкоди, що були створені для захисту покидьків

від правомірних претензій суспільства. Нехтування законами призводить до тиранії бюрократії. Як представники держави чиновники вірять у всесильність своїх рішень, що призводить до нехтування не тільки державних, але й економічних, психологічних і суспільних законів.

Бюрократичне втручання виправдовують тим, що воно є інструментом вищої інстанції, за демократії – волі народу. Розширення бюрократичного господарювання призводить, однак, до підміни як волі, так і самого народу. Парламенти як представники народних інтересів, приймаючи будь-яке рішення щодо контролю чи регламентації суспільного життя, змушені створювати відповідні бюрократичні структури, які б ці рішення виконували чи слідкували за їх виконанням. Внаслідок множинності завдань парламентарі втрачають контроль за процесами і змушені приймати рішення, які диктуються тепер вже не народом, а керівники окремих адміністративних підрозділів. Таким чином, бюрократія підміняє волю народу своїми інтересами. Парламент створювався як інструмент творення законів для спільноти, яка складається з вільних індивідів і базується на приватній власності на засоби виробництва. Централізоване управління, породжене прагненням політиків керувати суспільним життям, суперечить інтересам такого суспільства і призводить до його руйнування. Поступово народ перетворюється із платників податків на отримувачів зарплат від держави. Це докорінно змінює інтереси суспільства. Якщо раніше виборець прагнув законів, які б захищали його свободу і власність, то тепер він стає елементом великої бюрократичної машини і хоче як можна вищої посади і як можна більше грошей від держави. “Бюрократ як виборець зацікавлений насамперед у підвищенні зарплати” [18]. Представницька демократія не може існувати, якщо велика частина виборців отримує зарплату з публічних коштів.

Досвід багатьох країн, зокрема і демократичних, підтверджує цю закономірність. Як тільки уряди посилюють контроль над суспільством, парламенти перетворюються на “зібрання кнопкодавів”, які ніщо не вирішують.

Загалом можна зазначити, що теорія Л. фон Мізеса є надзвичайно прагматичною. Він не звертається до Арістотеля, Канта чи інших філософів для розбудови теоретичних конструкцій, як це робили багато теоретиків перед цим, а звертається до безпосередніх проблем сучасності.

На відміну від інших теоретиків бюрократії він не розглядає окремо функціонування адміністративного апарату, а наголошує на бюрократичному господарюванні у широкому контексті, про його вплив на економіку, демократію і окремого громадянина. Такий підхід особливо актуальний в контексті планування і проведення адміністративних реформ.

Наголошуючи на залежності розвитку бюрократії від розширення державного втручання Л. фон Мізес намагається не лише розвинути теорію бюрократії, а дати відповідь на проблему, яка виникла перед суспільствами у XX ст. і яка продовжує існувати до цього часу. З одного боку, вони вимагають дедалі більше послуг від держави, з іншого – зменшення бюрократизації. Такі вимоги є несумісними, а це є ключовою ідеєю Л. фон Мізеса. Зрештою, Л. фон Мізес виступає за свободу людини, за її право на “ілюзії” і бути чимось більшим, ніж просто “додатком до паспорта”.

Література

1. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Sociologie [Text] / M. Weber. — Tübingen : Mohr, 1980. — S. 551—579.

2. Гегель Ґ. В. Ф. Основи філософії права, або природне право і державознавство [Текст] / Ґ. В. Ф. Гегель ; пер. з нім. Р. Осадчука та М. Кушніра. — К. : Юніверс, 2000. — С. 216.

3. Knapp G. F. Die Landarbeiter in Knechtschaft und Freiheit: Vier Vorträge [Text] / G. F. Knapp. — Leipzig : Duncker & Humblot, 1891. — S. 164.

4. Menger C. Grundsätze der Volkswirtschaftslehre [Text] / C. Menger. — Wien : Braumüller, 1871. — 287 S.

5. Böhm-Bawerk E. von. Macht oder ökonomisches Gesetzt? / Böhm-Bawerk E. von // Gesammelte Schriften [Text]. — Wien ; Leipzig : Hölder-Pichler-Tempsky A. G., 1924. — S. 230—300.

6. Ibid. — S. 294.

7. Mises L. von. Die Bürokratie [Text] / L. von Mises. — Sankt Augustin : Academia Verlag, 2004. — S. 28.

8. Ibid. — S. 29.

9. Ibid. — S. 38.

10. Mises L. Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus [Text] / L. Mises. — Jena : Verlag von Gustav Fischer, 1932. — 500 S.

11. Mises L. von. Die Bürokratie... — S. 40.

12. Ibid. — S. 58.

13. Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность / Р. Мертон // Классики теории государственного управления: американская школа [Текст] / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 131—142.

14. Mises L. von Die Bürokratie... — S. 61.

15. Ibid. — S. 65.

16. Буник М. З. Реформування державного управління: демократизація чи комерціалізація / М. З. Буник // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 31 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 13—19.

17. Mises L. von. Die Bürokratie... — S. 58.

18. Ibid. — S. 88.

M. Bunyk

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF BUREAUCRATIC MANAGEMENT IN THE WORKS OF LUDWIG VON MISES

The theory of bureaucracy of Ludwig von Mises is considered. The differences between L. Mises' and M. Weber's approaches to the modelling of bureaucratic interaction are presented. The article demonstrates potential of clear differentiation of market and bureaucratic management mechanisms for critical rethinking of the new public management and its relevance for the analysis and planning of administrative reforms.

Key words: profit management, bureaucratic management, bureaucratization, new public management, market mechanism, state intervention.

УДК 351.84:364.044.24(477)

М. Кравченко

УМОВИ ТА ЧИННИКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Визначено умови та чинники успішного проведення модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення України. Зазначено, що основними серед умов та чинників успішного проведення модернізації є: провідна роль держави з одночасним узгодженням участі суспільства та держави в модернізаційних процесах; модернізація економіки; систематичний діалог, довіра і взаємодія між державою, роботодавцями, громадськими організаціями та окремими громадянами; роз'яснювальна робота; орієнтація на тенденції соціальної політики європейських держав; системність заходів модернізації; оперативність здійснення проголошених заходів. Здійснено аналіз окреслених умов і чинників.

Ключові слова: умови та чинники модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення України.

Концептуалізація та реалізація нової моделі соціального захисту населення – це складний і тривалий процес, який визначається сукупністю інституційних, поведінкових, соціально-економічних та соціокультурних факторів. У сучасних умовах розвитку українського суспільства цей процес ускладнюється нестійкістю економічної та політичної систем, їх значними ризиками, розбалансованістю і поляризацією соціальної структури суспільства, відсутністю цілісності системи цінностей і фундаментальних основ та основоположних принципів розвитку правової, соціальної держави. Важливою ознакою розвитку українського соціуму є моделі, стандарти та стилі поведінки, які наслідувані або запозичені з різних історичних політико-економічних систем, різних культур і світоглядів, а тому слабо сумісні між собою. Зауважимо, що паралельно існують дві парадигми: парадигма розвитку, тобто проведення прогресивних соціальних реформ, і парадигма виживання.

Серед провідних ознак і тенденцій, які свідчать про трансформаційні процеси в соціальній сфері, доцільно відзначити спробу задекларувати та реалізувати достатньо ефективні реформи в окремих напрямах національної системи соціального захисту на основі апробації тих варіантів соціальних реформ, які накопичені досвідом світової спільноти і демонструють найбільшу соціально-економічну результативність, а також підвищення значення та ролі недержавного сектора – громадських організацій, експертного середовища, окремих громадян у формуванні та реалізації державної політики, перетворення їх в активних суб'єктів соціальної політики. Одночасно відбувається масштабна реалізація заходів компенсаторського спрямування, пасивної соціальної політики, яка здійснюється через постійне зростання переліку видів державної соціальної допомоги, пільг, що закріплює патерналістські настрої в масовій свідомості, сприяє формуванню антистимулів до самозабезпечення і до продуктивної праці, стримує розвиток індивідуальної та суспільної соціальної відповідальності. Завищені очікування певних соціальних груп населення повертають їх до державного патерналізму, до соціальної інфантильності,

знижуючи ініціативність і відповідальність людей щодо власного життя. Такий стан зберігає традиційне ставлення до соціальної політики як до вторинної і затратної сфери, яка забезпечується ресурсами за залишковим принципом.

На нашу думку, саме з неможливістю реалізації цих протилежних парадигм пов'язана суперечливість і неефективність соціальної політики та функціонування системи соціального захисту населення, що демонструється на сьогодні на практиці. Отже, існуюча система соціального захисту та соціальної безпеки не відповідає новітнім викликам розвитку українського суспільства та сучасного світу, не дозволяє створити ефективну систему стимулів раціональної поведінки всіх суб'єктів процесу, їх адаптивність до змін. Тому модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення є вкрай необхідною. Здійснення заходів модернізації потребує аналізу умов і чинників, які сприятимуть успішному досягненню цілей.

Аналіз теоретико-методологічних і прикладних питань соціального захисту населення, що досліджуються такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як В. Антропов, Н. Борецька, В. Бульба, Н. Волгін, Т. Ганслі, Є. Гонтмахер, В. Гошовська, І. Гнибіденко, Б. Дікон, Г. Еспін-Андерсен, Т. Заяць, С. Кадомцева, А. Колот, В. Куценко, Х. Ламперт, Е. Лібанова, Б. Надточій, А. Нечай, В. Новіков, О. Новікова, О. Пищуліна, В. Скуратівський, П. Спікер, Д. Ролз, П. Шевчук, В. Яценко та інші, виявив недостатню розробку окресленої проблеми. Незважаючи на значну кількість досліджень різних стратегічних і тактичних аспектів реформування системи соціального захисту, сутність і процес модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення не набув належного розгляду у вітчизняному науковому дискурсі. Важливим, але малодослідженим залишається питання аналізу умов і чинників успішного проведення модернізації у зазначеній сфері.

Мета статті – поглиблення розуміння процесу модернізації державної політики у сфері соціального захисту шляхом систематизації умов і чинників, що сприятимуть успішності її проведення.

Досліджуючи сутність процесу модернізації українського суспільства, пріоритетних сфер реформування та оновлення, погоджуємося з вітчизняними науковцями, що модернізація системи соціального захисту населення має бути у трійці пріоритетів модернізації України [1]. Вивчення зарубіжного досвіду підтвердило актуальність здійснення модернізації системи соціального захисту, яка ще в 2000 р. стала одним із напрямів нової Соціальної програми Європейського Союзу. Новий документ "Європа-2020" також приділяє значну увагу модернізаційним змінам у соціальній сфері.

Пропонуємо трактувати модернізацію державної політики у сфері соціального захисту населення України як комплексний процес реформування існуючих і створення нових політичних, правових, економічних, соціальних і суспільних механізмів та інституцій у сфері соціального захисту населення на принципах соціальної справедливості та соціальної відповідальності держави, підприємців і громадян, а також верховенства права та прав людини, соціальної держави, соціальної ринкової економіки, усталених міжнародних норм співіснування громадян і країн на основі цінностей та норм розвинутих демократичних держав.

На нашу думку, заявлені владою модернізаційні реформи неможливо здійснити без провідної ролі держави. Доцільно зауважити, що роль держави у сфері соціального захисту значно нівелювалася, її функції зводяться до пасивної

підтримки населення, тобто держава фактично перетворилася у відділ соціального забезпечення з виплати різних видів соціальної допомоги. При цьому навіть така функція не виконується належним чином, оскільки держава перманентно бере на себе нові зобов'язання у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, не маючи необхідних ресурсів, що не призводить до очікуваного соціального та економічного ефекту.

Потужним фактором, що сприяє проведенню реформ у сфері соціального захисту, є структура і стан національної економіки загалом. У цьому контексті основна функція держави полягає у проведенні активної політики, спрямованої на структурну перебудову та підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки, її модернізації, оскільки вона є основою зростання рівня оплати праці працюючого населення та джерелом підвищення рівня соціальної допомоги непрацездатним громадянам. Очевидно, що здійснення системної модернізації економіки на інноваційних засадах, зниження рівня тіньової економіки призведуть до створення робочих місць із гідними умовами праці та заробітної плати, до продуктивності праці, підвищення економічних можливостей розвитку людського потенціалу, досягнення високих стандартів рівня добробуту та якості життя громадян, зниження рівня бідності, зміцнення позицій середнього класу, скорочення відставання України за рівнем ВВП на душу населення від розвинутих країн. Також модернізація економіки позитивно впливатиме на реформування системи відносин власності і підвищення рівня інвестицій та сприятиме формуванню оптимальної податкової, бюджетної, монетарної політики.

Як наслідок, має бути досягнуто послідовне та стійке зростання соціально-економічних показників, що характеризують рівень споживання та добробуту населення, проведене реформування найважливіших секторів соціальної сфери і на основі цього створені сприятливі умови для поліпшення демографічної ситуації, підвищення якості людського потенціалу тощо.

У системі соціального захисту необхідно особливо виділити роль держави в регулюванні соціально-трудових відносин, посилення їх "соціалізації", гармонізації взаємозв'язків соціальних партнерів, оскільки в умовах ринкової економіки не існує гарантій надання робочого місця, однак повинні існувати захист від незаконних, свавільних звільнень, забезпечення належного соціального захисту, надання адекватної державної допомоги з безробіття і створення відповідних умов праці. Важливість підтримки працездатного населення обумовлена їх роллю в забезпеченні гідного рівня та якості життя соціально вразливих верств суспільства.

В умовах постійного оновлення у світі теоретичних і практичних знань актуальною залишається роль держави у мотивації громадян до підвищення кваліфікації робочої сили та продуктивної праці, у формуванні передумов до висхідної професійної мобільності, до неперервної освіти як одного з чинників стимулювання розвитку інтелекту працівника. Відомо, що в економічно розвинутих країнах кваліфікаційна робоча сила є важливим чинником створення умов для випереджального розвитку всіх сфер життєдіяльності і, насамперед, виробничо-господарської діяльності. Високооплачувана робоча сила забезпечить належну якість продукції і конкурентну продуктивність праці та стимулюватиме вітчизняного виробника до збільшення обсягів виробництва і створення нових робочих місць, що призведе у підсумку до зростання ВВП.

Водночас модернізація та розвиток системи соціального захисту має стати не лише прерогативою держави, а справою всього суспільства. Необхідно подолати

стереотип суспільної свідомості, що система соціального захисту населення – це тільки фінансові витрати, економічний тягар. Важливо сформувати усвідомлення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами, що система соціального захисту є соціальним інститутом, що формує передумови стабільності, стійкості та потенційного економічного зростання країни, роблячи суттєвий внесок у збільшення національного доходу послугами, що надаються населенню. Ефективна система соціального захисту в період нестабільності повинна стати головною передумовою для суспільного поступу.

Важливою умовою формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту, її модернізації та ефективності є активна участь громадськості як рівноправного суб'єкта управлінської діяльності. Розвиток громадянського суспільства в Україні детермінував формування нових тенденцій у співпраці влади та громадськості. У сучасних умовах посилюється значення людини у суспільних процесах, відбувається наростання впливу на здійснення державної політики, формування активної громадянської позиції. Дієвішими у контексті донесення до влади власних вимог виявилися не традиційні політичні партії, а позапартійні громадські ініціативи, громадські рухи у соціальних мережах Інтернет-простору. На провідні позиції в політичній сфері претендують нові сили, які складаються з громадських рухів і активних, небайдужих людей, що може стати найважливішим інструментом поновлення довіри громадян до влади та підґрунтям ефективних реформ. Поява та стрімке зростання значення інформаційно-комунікаційних технологій дали людям доступ до великих масивів інформації та сприяли об'єднанню громадян. Відбувається формування культури електронної демократії, що створює мотивацію до громадянської ініціативи.

Попри позитивні зрушення нині залишається недосконалим механізм зворотного зв'язку між владою та суспільством, зумовлений високим рівнем закритості державних структур, що суттєво знижує ефективність як самої влади, так і дієвість громадянського суспільства. Соціальна невдоволеність і протест людей все активніше акумулюються у соціальних мережах та знаходять вихід емоціям на мітингах як прихильників, так і противників політики активних перетворень. Саме тому систематичний діалог і взаємодія між державою, роботодавцями та громадянами є пріоритетною умовою модернізації державної політики у сфері соціального захисту. На нашу думку, стратегія партнерства між владою і громадянським суспільством щодо підвищення добробуту та соціальної безпеки людей повинна передбачати, що влада буде інформаційно відкритою і прозорою, пояснюватиме свою політику та рішення, забезпечуватиме відкритість і доступність органів влади для громадян, буде консультуватися з громадськістю та вести діалог від підготовки до прийняття управлінських рішень.

На нашу думку, співпраця влади та громадськості у вирішенні соціальних проблем полягає у широкому залученні людей до висловлювання своєї аргументованої позиції щодо реформування соціальної сфери (зокрема з наданням обґрунтованих пропозицій через дискусійні форуми та голосування в Інтернеті), а також у запровадженні в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування системного моніторингу громадської думки з соціальних питань. Це сприятиме підвищенню рівня поінформованості людей щодо проблем у сфері соціального захисту та участі у їх вирішенні, посилюватиме орієнтованість діяльності держави на кінцевий результат, дасть змогу забезпечувати широку соціальну підтримку запропонованим реформам, зможе прискорювати процес

легітимації основних рішень влади, презентувати інтереси всіх соціальних груп, знижуватиме конфліктний потенціал, що допоможе подолати кризу довіри до органів державної влади та підвищить соціальну захищеність громадян.

Урахування безпосередніх інтересів громад і окремих громадян має втілюватися в нормативно-правових документах, у конкретних соціальних програмах, у покращенні якості підготовки управлінських рішень. Такий підхід підвищить роль кожної конкретної особистості і громадських організацій та об'єднань в управлінні соціальним розвитком – від окреслених перспектив співпраці до визначення оптимальних методів і засобів досягнення цілей із зазначенням строків виконання, необхідних ресурсів та відповідальних осіб, механізмів фінансування й контролю.

Специфіка проведення заходів модернізації державної політики у сфері соціального захисту населення детермінує ще один важливий чинник – готовність людей до реформ. Як відомо, поширення та поглиблення проблем у всіх сферах життя українського суспільства є причиною скептичного, упередженого та негативного ставлення до будь-яких змін у державній політиці, до соціально-економічних реформ. Громадяни мало і погано обізнані з сутністю реформ у сфері соціального захисту. Реформування системи пенсійного забезпечення, створення нової системи соціальних послуг, адресність надання соціальної допомоги, програми підтримки громадян, які потребують сторонньої допомоги, – ці та інші соціальні програми в свідомості громадян є або декларативними, або різко негативними.

Погоджуємося з вітчизняними науковцями, що неготовність громадян до змін, які необхідно здійснити в суспільстві та у сфері соціального захисту зокрема, може призвести до зриву процесу модернізації, а відтак і до цивілізаційного відставання України в своєму розвитку [2]. Тільки тоді люди будуть сприймати реформи, коли усвідомлять їх сенс, вигоди та переваги, а також будуть знати, як подолати негативні наслідки проведених реформ, оскільки зворотній бік будь-яких трансформацій – певні втрати. Тому створення сприятливих умов для усвідомлення громадянами необхідності змін буде рушійною силою модернізаційних перетворень.

Вважаємо, що позитивна реакція на дії влади та реальний соціальний успіх досягатимуться за умови відповідності поставлених цілей і завдань інтересам та сподіванням широких верств населення, суспільному консенсусу щодо базових засад стратегії розвитку та механізмів їх реалізації, досягнутому на основі консолідації всього суспільства. Доцільно зазначити, що суттєвих успіхів у модернізаційних процесах досягли тільки ті держави, в яких результати реформ відповідали сподіванням і життєвим інтересам більшості членів суспільства, реально сприяли їхньому економічному та культурному збагаченню, значно розширювали можливості вибору тощо.

Отже, пропонуємо проводити постійну роз'яснювальну роботу про необхідність модернізаційних змін, підвищувати поінформованість громадян про сутність і зміст запланованих реформ, залучати соціальні, професійні групи територіальних громад до процесів вироблення та реалізації реформ у сфері соціального захисту з метою врахування інтересів усіх верств населення.

Аналізуючи умови та чинники успішної модернізації системи соціального захисту населення, потрібно виходити з розуміння, що модернізація неможлива без забезпечення системності і реалізму заходів, важливо уникати популізму та політиканства. Зокрема, необхідно ліквідувати практику впровадження нових пільг і соціальних виплат виключно із політичних мотивів (як "обіцянка" певній групі

електорату напередодні виборів), з використанням традиційних для радянських часів підходів і без належного фінансового забезпечення.

Для того, аби модернізація державної політики у сфері соціального захисту не стала модернізаційною утопією, важливим чинником є оперативність здійснення проголошених заходів із метою своєчасного проведення необхідних реформ. Очевидно, що дуже важко одразу втілити декларовані принципи в реальні результати політики. Водночас слабке втілення сучасних підходів до системи соціального захисту в основну державну стратегію призведе до слабкого впливу на соціальні зміни в суспільстві. Модернізація має бути динамічною.

При розробці заходів програми модернізації необхідно орієнтуватися на загальні тенденції соціальної політики європейських держав, а саме: створення умов для реалізації економічної ініціативи громадян, поширення мотивації до праці та підвищення мобільності працівників, сприяння продуктивній зайнятості; здійснення стратегії зниження рівня безробіття шляхом переходу від пасивної до активної політики в галузі зайнятості; збільшення інвестицій у людський розвиток; реалізація програм боротьби з бідністю та соціальною ізоляцією; проведення пенсійної реформи; посилення адресності надання соціальної допомоги та підвищення рівня моніторингу перевірки нужденності об'єктів соціальної допомоги; здійснення збалансованого розподілу відповідальності між державою, роботодавцями та громадянами за формування надходжень до системи соціального захисту; підвищення ролі органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, соціального партнерства, розвиток державно-приватного партнерства у наданні соціального захисту; децентралізація і монетизація надання соціальних послуг; забезпечення рівності між статями.

Попри дієвість соціальних реформ, здійснених у багатьох країнах, важливим видається критичне сприйняття та виважене запозичення зарубіжного досвіду, насамперед радикальних методів реформування, оскільки закордонні методики та рекомендації, отримані в інших політико-правових, соціально-економічних, гуманітарно-ідеологічних та інституційних умовах і традиціях, не дають очікуваних результатів, особливо в найближчій перспективі, на що схильні розраховувати пересічні громадяни. Як відомо, країни Латинської Америки запозичили Конституцію США, а країни "третього світу" – багато законів про право власності передових держав, однак результати несхожі, оскільки механізми запровадження та використання інші, а також іншими є норми поведінки і менталітет. Запозичувати та запроваджувати соціально-економічні досягнення інших держав можна за умови оцінки їх ефективності та діагностики, розробки всіх необхідних заходів, зокрема проведення локальних експериментів і різнобічного аналізу результатів. Інакше реформи призведуть до невдоволення владою та соціального вибуху, до перерозподілу політичного впливу партій і громадських рухів. Важливо не забувати, що Україна на сучасному етапі є найбільш уразливою та найменш захищеною з погляду на негативні наслідки швидкого реформування.

Висновки

Модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення України – це тривалий і послідовний процес змін, а не тимчасова компанія щодо створення позитивного політичного іміджу та отримання електоральної підтримки. Модернізація має проводитися з урахуванням перешкод (корупція; низькі соціальні видатки держави, які не компенсують індивідуальний внесок у людській розвиток; ресурсний дефіцит відтворення людського капіталу; незначна частка середнього

класу як базису і головного двигуна модернізації) та вироблення шляхів щодо їх мінімізації, а також із врахуванням глобальних тенденцій.

Встановлено, що забезпечення успішної модернізації державної політики у сфері соціального захисту повинно базуватися на сукупності умов і чинників, серед яких визначено такі: провідна роль держави з одночасним узгодженням участі громадянського суспільства в модернізаційних процесах, зокрема прогресивні зрушення у сфері зайнятості за участю держави, побудова цивілізаційних відносин між роботодавцем і найманими працівниками; модернізація економіки; систематичний діалог і взаємодія між державою, органами місцевого самоврядування, підприємцями, громадськими організаціями та окремими громадянами щодо прийняття важливих рішень; роз'яснювальна робота; орієнтація на тенденції соціальної політики європейських держав; системність заходів модернізації; оперативність реалізації окреслених заходів.

На нашу думку, запропоновані чинники та умови сприятимуть раціональному та ефективному використанню комплексу фінансових, економічних, організаційних і кадрових ресурсів. Проведена модернізація державної політики у сфері соціального захисту населення забезпечить якісно новий рівень соціального розвитку українського суспільства, істотне зростання добробуту громадян, підвищення соціальної справедливості та соціальної відповідальності всіх суб'єктів цього процесу, посилення впливу особи, громадських організацій на формування та реалізацію державної політики, максимально враховуючи потреби всіх людей.

Перспективи подальших досліджень державного управління системою соціального захисту лежать у площині розробки науково обґрунтованих моделей та управлінських технологій, інноваційних методів діяльності, які можуть забезпечити конкретні та результативні заходи з реалізації політики модернізації у сфері соціального захисту населення.

Література

1. Модернізація країни – наш стратегічний вибір [Електронний ресурс] : Послання Президента до Верховної Ради України від 07.04.2011 р. — Режим доступу : http://president.gov.ua/news/19738.html.

2. Економіка України: модернізація та стратегія у післякризовий період [Електронний ресурс] : матер. кругл. стол. — Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/439.

M. Kravchenko

THE CONDITIONS AND FACTORS OF MODERNIZATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL SECURITY OF THE POPULATION OF UKRAINE

The conditions and factors of successful performance of modernization of the state policy in the sphere of social security of the population of Ukraine are defined. It is mentioned that the main conditions and factors of the successful modernization are: the leading role of the state while determination of participation of society and the state in modernization processes; the modernization of the economy; the systematic dialogue, trust and cooperation between the government, employers, public organizations and individual citizens; the outreach work; the focus on the

tendencies of the social policy of European countries; the systemic measures of modernization; the efficiency of the implementation of the announced measures. The analysis of the defined conditions and factors is conducted.

Key words: the conditions and factors of modernization of the state policy in the sphere of social security of the population of Ukraine.

УДК 351.81:338.24

О. Чечель

ПРИНЦИПИ ТА МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Розглянуто проблемні питання щодо принципів та механізму державного регулювання економіки як складової механізму державного регулювання. Розкрито зміст механізму державного регулювання економіки на основі вивчення механізму державного управління, етимології слова "механізм" з урахуванням сутності державного регулювання економіки. Визначено компонентну структуру механізму державного регулювання економіки, розглянуто та охарактеризовано його складові. Визначено та обґрунтовано принципи державного регулювання економіки.

Ключові слова: державне управління, механізм, державне регулювання економіки, механізм державного регулювання економіки, функції, завдання, об'єкт, суб'єкт, принципи державного регулювання економіки; економічна політика.

На сучасному етапі в Україні продовжуються трансформаційні процеси, які спрямовані на розвиток ринкової економічної системи, що обумовлює необхідність активної регулюючої ролі держави. Чисельними науковими дослідженнями у сфері державного управління доведено, що у країнах із трансформаційною економікою необхідність державного регулювання проявляється більшою мірою, оскільки самоорганізація (а ринок є класичним зразком самоорганізації) властива досить стійким системам і малоефективна в період переходу від однієї системи до іншої, враховуючи також і той факт, що трансформаційні процеси ускладнюються загостренням соціальних проблем, які мають бути пом'якшені.

До ключових чинників сталого економічного розвитку, а тим більше макроекономічних зрушень, яких потребують країни під час суспільно-економічних трансформацій, належить ефективне державне регулювання економіки, яким потрібно називати цілеспрямований вплив, що здійснює держава у сфері управління економікою з метою надання економічним процесам певної спрямованості відповідно до цілей, завдань та інтересів країни.

У цьому аспекті саме держава є унікальним за своїми можливостями суб'єктом економіки. Враховуючи, що закономірністю періоду системної економічної трансформації є якісна зміна сукупності взаємовідносин між державою та економікою, доопрацювання потребують теоретико-методологічні аспекти державного регулювання економіки. Для розвитку сталої, ефективної та конкурентоспроможної соціально-орієнтованої економіки в Україні потрібний ефективний і дієвий механізм державного регулювання, спрямований на реалізацію основної мети, яка полягає у виконанні соціально-економічних функцій держави і забезпеченні сталого економічного зростання.

Практичні та теоретичні аспекти державного регулювання економіки України досліджуються чисельними науковими установами: Національним інститутом стратегічних досліджень, Міжнародним центром перспективних досліджень, Інститутом еволюційної економіки, Інститутом економіки та прогнозування НАН

України, вищими навчальними закладами, фахівці яких вивчають і розвивають економічну теорію. Теоретичні та прикладні дослідження аспектів державного управління та державного регулювання економіки в Україні проводили Е. Адельсеітова, О. Бойко-Бойчук, В. Гриньова, Л. Дідківська, В. Малиновський, Т. Піхняк, І. Розпутенко, Р. Рудницька, Д. Стеченко, О. Федорчак, Н. Харченко та інші [1 – 12].

Огляд наукових публікацій показав, що у сфері державного управління достатньо глибоко та повно розкрито механізм державного управління. Крім того, окремі публікації розкривають механізми державного регулювання в окремих галузях і сферах. Відтак сформувалися погляди на механізм державного регулювання підприємницької діяльності, малого бізнесу, аграрного сектора, зайнятості, територій, інноваційної сфери, банківського сектора тощо. Однак поза увагою залишився механізм державного регулювання економіки. На сьогодні поки не визначено та не розвинуто теоретичні засади механізму державного регулювання економіки, що обумовлює необхідність більш глибоких досліджень у цьому напрямі.

Мета статті – проаналізувати теоретико-методологічні аспекти державного управління, державного регулювання економіки та визначити сутність, структуру механізму державного регулювання економіки, розробити його концептуальну схему.

Враховуючи, що державне регулювання економіки є невід'ємною функцією державного управління, вважаємо за доцільне проаналізувати сутність та зміст механізму державного управління. Провідними вітчизняними економістами механізм державного управління визначають як:

– інструмент реалізації функцій держави та її виконавчої влади [13];

– практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей [14];

– комплексну систему державного управління, складовими якої є конкретні механізми управління (економічний, мотиваційний, політичний, правовий тощо), які в сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму [15];

– сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [16];

– штучно створену складну систему, призначена для досягнення визначених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методів, засобів, інструментів державного впливу на об'єкт управління [17];

– систему, що 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 [18].

Для того, щоб у процесі критичного аналізу визначити правомірну точку зору на сутність механізму державного управління, з'ясуємо етимологію слова "механізм". Сам термін "механізм" застосовується в техніці, де він означає пристрій, що передає або перетворює рух. Ще значення цього терміна пов'язується із внутрішньою будовою машини. Це слово застосовують також в якості визначення внутрішньої будови, системи чого-небудь, а ще воно може застосовуватися для характеристики сукупності станів і процесів, із яких складається певне явище [19].

У процесі наукового пошуку теоретико-правової дефініції поняття механізму держави Н. Харченко відзначає, що будь-який механізм – це сукупність взаємозалежних і взаємодіючих частин або елементів при наявності, з одного боку, внутрішньої упорядкованості й узгодженості між ними, а з іншого боку – диференціації й відносної автономності. Він наголошує на тому, що механізмом є система в дії, а не дія системи, й, виходячи саме з цього аспекту, необхідно розвивати термінологічний зміст поняття "механізм" у теорії державного управління [20].

Етимологічний зміст цього терміна та результати наукових досліджень у сфері формування механізмів державного управління дозволяє зробити висновок, що рацію мають ті науковці, які розглядали механізм як систему, серед них О. Кравченко, Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах, О. Федорчак [21 – 23].

Достатньо глибоко досліджував зміст і структуру механізму державного управління О. Бойко-Бойчук, за результатами яких автору вдалося визначити усю сукупність ознак механізму, як системи, серед яких виділені стимули, засоби, важелі, а також формування нових інститутів, організаційних структур тощо [24]. Це дозволило автору шляхом їх узагальнення структуризувати змістовну і формоутворюючі складові загальної моделі механізму, які можуть бути використані під час обґрунтування, зокрема й механізму державного регулювання економіки.

Загалом він погоджується із думкою О. Радченко у тому, що механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у держави, водночас кожна функція державного управління вимагає існування відповідного механізму її реалізації [25]. Це дозволяє достатньо обґрунтовано стверджувати про необхідність утворення ефективного механізму державного регулювання економіки, оскільки він є однією із функцій державного управління. При цьому правомірним є використання напрацьованих у сфері державного управління теоретико-методологічних підходів.

Вченими використовувалися різні методи наукових досліджень для розкриття сутності та структури механізму державного регулювання економіки. А. Мішина на основі застосування синтезу функціонального і структурного підходів розкрила його функціональний і структурний зміст, відповідно до чого механізм державного регулювання економіки вона трактує як систему взаємозалежних і взаємообумовлених рухів і дій, а структурний його зміст як сукупність форм, методів та інструментів, що реалізують регулюючу функцію держави [26].

Водночас, для розкриття сутності, змісту та структури механізму державного регулювання економіки Ю. Трещевський застосував діалектичний метод. На думку вченого, сутність механізму державного регулювання економіки виражає відносини суб'єктів, що утворюють цілісну систему, яка включає органи державної влади, учасників господарської діяльності та зовнішнє середовище у формі потреб, інтересів і цілей суб'єктів економічної діяльності. Таким чином сутність механізму державного регулювання економіки як загальної категорії являє собою відносини між господарюючими суб'єктами та органами державної влади з приводу господарської діяльності. А зміст механізму державного регулювання економіки, на думку науковця, є сукупністю економічних форм, методів, способів і правових норм, за допомогою яких органи державної влади впливають на економічні процеси, забезпечують вирішення суперечностей у соціально-економічних системах [27], тим самим автор розкриває структурну складову досліджуваного процесу.

На основі теоретичного дослідження можна зробити такі висновки:

– державне регулювання економіки – важлива функція державного

управління, для її реалізації потрібний дієвий механізм, в основі розробки якого можна застосовувати методологічні підходи функціонування механізму державного управління;

– з урахуванням значення терміна "механізм" і результатів наукових досліджень провідних економістів механізм державного регулювання економіки має розглядатися як система, сукупність, яка характеризується набором певних компонент, які утворюватимуть його структуру;

– на сьогодні поки не відпрацьовано на теоретико-методологічному рівні формування та функціонування механізму державного регулювання економіки.

Усі зазначені проблеми актуальні та потребують науково-обґрунтованого вирішення. Авторський підхід до формування механізму державного регулювання економіки розпочнемо з визначення компонентів, які увійдуть до його складу. За цього необхідно враховувати, що зазначений механізм має розкривати методологію й організацію цього процесу. Важливість обґрунтування дієвого механізму державного регулювання економіки обумовлена тим, що саме від методологічної бази залежить дієвість всієї системи державного регулювання економіки, згідно із вибраним варіантом руху, що забезпечить досягнення визначених стратегічних і тактичних цілей, реалізацію завдань.

За визначенням Т. Піхняк, механізм державного регулювання – це спосіб організації економічних відносин між державою і підприємствами, населенням, іншими країнами та міжнародними інституціями з метою стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та створення передумов для економічного зростання [28]. Для забезпечення цих економічних відносин потрібні суб'єкт (виходячи з цього визначення – це держава), та об'єкт (як найменше це підприємства, населення, інші країни та міжнародні інституції). Об'єктами державного регулювання економіки також можуть бути регіони, галузі та сектори економіки.

Отже, обов'язковими елементами механізму державного регулювання економіки є суб'єкти та об'єкти. Суб'єктами державного регулювання економіки було визначено Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду України, державні органи виконавчої влади різних рівнів, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, об'єднання, союзи та асоціації.

Державне регулювання економіки спрямовано на досягнення певного результату, воно має цільову спрямованість. Т. Піхняк подає визначення, відповідно до якого державне регулювання здійснюється з метою стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та створення передумов для економічного зростання, а для цього повинні бути вирішені низка завдань [29]. Тому до механізму державного регулювання економіки необхідно також включити мету та завдання.

Основну мету державного регулювання економіки пропонуємо сформулювати так: забезпечення сприятливих умов для сталого економічного розвитку та подальшого економічного зростання в Україні, досягнення соціальної стабільності, підвищення рівня глобальної конкурентоспроможності країни.

Відповідно до цієї мети, можна сформулювати й основні завдання державного регулювання економіки України на даному етапі: забезпечення стабільного економічного зростання та розвитку; досягнення повної, ефективної та продуктивної зайнятості трудових ресурсів, нарощування трудового потенціалу; створення прозорого та справедливого перерозподілу доходів населення й зменшення

соціальної напруженості; досягнення й послідовне підвищення економічної ефективності в країні; збалансування зовнішньоторговельного балансу країни, забезпечення стабільності цін і грошей, раціоналізація природокористування, подальший інституційний розвиток. Здійснення зазначених завдань сприятиме створенню необхідних умов для економічного розвитку та вирішення соціальних проблем.

Досягнення мети та реалізація поставлених завдань державного регулювання економіки вимагає певних дій, використання різних способів впливу, що досягається за допомогою використання різноманітних методів державного регулювання. У сфері державного регулювання економіки застосовують правові, адміністративні, економічні, а також специфічні методи, які до того ж класифікуються на прямі та непрямі.

Оскільки методологія державного регулювання економіки – це підходи, принципи та логіка управління соціально-економічним розвитком країни [30], то у структуру механізму державного регулювання економіки необхідно включити низку принципів, як основних вихідних положень, незаперечних вимог, дотримання яких сприятиме ефективному його функціонуванню. Принципи державного регулювання економіки стали предметом окремої наукової дискусії (табл. 1).

Таблиця 1

Підходи до класифікації принципів державного регулювання економіки [31 – 35]

Автори	Класифікація принципів ДРЕ
Д. Стеченко, Л. Швайка	Загальні: принцип пріоритету права над економікою, ефективності, справедливості, стабільності, системності державного впливу, адекватності, оптимального поєднання адміністративно-правових і економічних важелів, поступовості та етапності, забезпечення єдності стратегічного і поточного державного регулювання та його оперативності, дотримання вимоги матеріально-фінансової збалансованості. Нові принципи: бюджетної політики та податкового регулювання, регулювання зовнішньоекономічної діяльності
Н. Панчук	Системність, безперервність, єдність розвитку, обґрунтованість, об'єктивність, економічність, обов'язковість, професіоналізм
Н. Антонова, О. Хорошко	Об'єктивні вимоги: адекватність, комплексний підхід, цілісність системи. Характеристики системи: організованість, ієрархічність і багаторівневість, нерозривна єдність із зовнішнім оточенням і середовищем. Загальні принципи державного управління: єдність економіки і політики, єдність централізму й самостійності, науковості, ефективності, сполучення загальних і локальних цілей
В. Гриньова	Цілеспрямованість, погодженість та обґрунтованість усіх дій у системі державного регулювання економіки, відповідальність за прийняття рішень і кінцеві результати, високий професіоналізм суб'єктів державного регулювання економіки, ефективне використання ресурсів, пріоритетність вирішуваних проблем, орієнтованість на забезпечення економічного розвитку та на його основі соціального благополуччя для всього населення
Л. Дідківська	Науковість, погодження інтересів, цілеспрямованість, пріоритетність, системність, комплексність, принцип адаптації, достатності, принципи організаційно-правового та економіко-організаційного забезпечення

Окремі з наведених принципів є безперечними й дійсно об'єктивно обов'язковими вимогами, але деякі з них мають дискусійне спрямування. Так, Д. Стеченко відзначає принцип стабільності, при цьому сутність цього розглядається у забезпеченні необхідного впливу на економіку з метою вирівнювання підйомів і нівелювання спадів ділового циклу, стримування безробіття, підтримки економічного розвитку [36]. Проте зміст цього принципу можна трактувати як стабільність системи державного регулювання економіки. Але ж в умовах макроекономічної нестабільності та мінливості економічних процесів державне регулювання економіки має бути гнучким і спрямованим на адаптацію механізму до умов, що складатимуться під впливом тих або інших чинників. У цьому аспекті автор трактує принцип адекватності, але цього недостатньо, оскільки на певний період часу державне регулювання економіки відповідатиме тим умовам, в яких приймалися рішення, але під впливом зміни цих умов воно перестає бути адекватним і тому його треба адаптувати. І тільки після цього державне регулювання економіки буде відповідати новим умовам. Принцип стабільності у тому змісті, як його трактує автор, коректніше називати принципом "макроекономічної стабілізації".

Найбільш коректною є система принципів Л. Дідківської, вона включає майже усі найважливіші принципи, але її необхідно доповнити. Отже, визначальними принципами державного регулювання економіки вважаємо науковість, погодження інтересів, цілеспрямованість, пріоритетність та доцільність, системність, комплексність, принцип гнучкості й адаптації, достатності, принципи організаційно-правового й економіко-організаційного забезпечення, а також принципи поступовості та етапності здійснення державного регулювання економіки, пріоритету права над економікою, єдності економіки і політики, ефективності, прозорості, відповідальності.

Оскільки адекватність державного регулювання економіки вимогам і пріоритетам державного управління забезпечується реалізацією функцій державного регулювання економіки та вирішенням поставлених завдань, то вважаємо за необхідне внести їх у якості компонентів у механізм державного регулювання економіки.

В наукових публікаціях серед функцій державного регулювання економіки виділяють такі [37, 38]:

– цільову – визначення цілей, пріоритетів та основних напрямів розвитку національної економіки;

– стимулюючу – формування регуляторів, здатних ефективно впливати на діяльність господарських суб'єктів і спрямовувати економічні процеси у бажаному для суспільства напрямі;

– нормативну – держава за допомогою законодавчих актів встановлює певні "правила гри" для суб'єктів економіки;

– коригуючу – коригування розподілу ресурсів у економіці з метою розвитку прогресивних процесів, усунення негативних зовнішніх ефектів тощо;

– соціальну – державне регулювання соціально-економічних відносин, перерозподіл доходів, забезпечення соціального захисту та соціальних гарантій, збереження навколишнього середовища, безпосереднє управління неринковим сектором економіки – регулювання державного сектора економіки, створення суспільних благ;

– контролюючу – державний нагляд і контроль за виконанням певних встановлених “правил гри”, економічних, екологічних, соціальних стандартів.

Отже, механізм державного регулювання економіки розглядаємо як систему (рис. 1), яка становить компонентну структуру. Її складовими є цілі, завдання, принципи, функції, суб’єкти й об’єкти, методи та форми державного регулювання економіки, які у своїй взаємодії та взаємозв’язку обумовлюють економічну політику країни, реалізація якої сприятиме досягненню стратегічної мети та виконанню регулюючої функції держави у сфері державного управління. Відповідно до представленого механізму, розкривається сутність державного регулювання економіки, яка проявляється у забезпечені відносин між суб’єктами державного регулювання та об’єктами, які утворюють цілісну систему з асиметричним впливом її елементів.

Результатом реалізації механізму державного регулювання економіки є формування економічної політики та її складових як інструмента реалізації державної регулюючої функції у механізмі державного управління економікою.

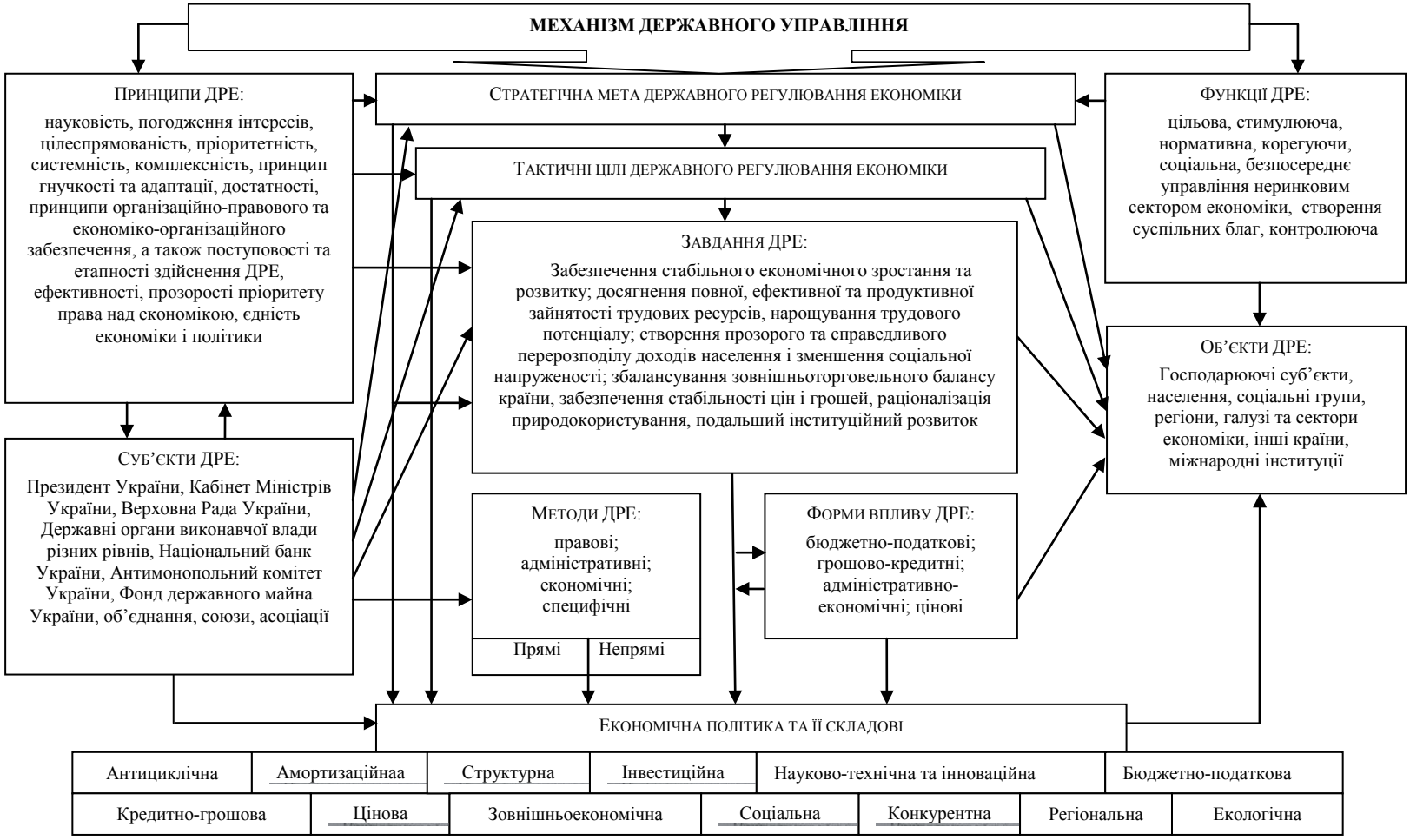

Рис. 1. Механізм державного регулювання економіки та його компонентна структура

Висновки

В умовах трансформаційної економіки державне регулювання економічних процесів потребує адекватного механізму, який необхідно коригувати як упродовж, так і в міру завершення переходу до ринкової системи господарювання. Для вирішення цього складного й актуального завдання запропоновано механізм державного регулювання економіки і охарактеризована його компонентна структура. Цей механізм представлено як систему, до складу якої увійшли необхідні, з погляду ефективної організації та реалізації регулюючої функції держави, елементи, він адекватно відбиває складну систему соціально-економічних відносин між державою як суб'єктом регулювання та об'єктами. З огляду на те, що державне регулювання економіки – це одна з функцій державного управління, представлений механізм визначено похідним від механізму державного управління.

Література

1. Адельсеітова Е. Б. Формування ефективного механізму регулювання національної економіки [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.00.03 / Е. Б. Адельсеітова ; Крим. інж.-пед. ун-т. — Сімферополь : [б. в.], 2009. — 20 с.
2. Бойко-Бойчук О. В. Механізми державного управління: узагальнена модель [Електронний ресурс] / О. В. Бойко-Бойчук. — Режим доступу : concept.at.ua/load/0-0-0-34-20.
3. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки [Текст] : підручник [Текст] / В. М. Гриньова. — К. : Знання, 2008. — 398 с.
4. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посіб. / Л. І. Дідківська Л. С. Головко — 5-те вид., стер. — К. : Знання, 2006. — 213 с.
5. 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://ww w.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56.
6. Малиновський В. Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — вид. 2-ге, доп. та переробл. — К. : Атіка, 2003. — 576 с.
7. Піхняк Т. А. Проблеми механізму державного регулювання економічного зростання [Електронний ресурс] / Т. А. Піхняк. — Режим доступу : http:// www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Znphktei/2011_1/statti/pixnyak/pixnyak.htm.
8. Радченко О. В. Категорія "механізм" у системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони [Текст] : наук.-вироб. журн. Класич. приватн. ун-т. — 2009. — № 3. — С. 64—69. — (Серія: Державне управління).
9. Рудницька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст [Текст] / Р. М. Рудницька, 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.
10. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. — 3-тє вид., випр. — К. : Знання, 2006. — 262 с.
11. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — 2008. — Вип. 1. — Режим доступу : http://www.academy.lviv.ua.
12. Харченко Н. П. Поняття механізму держави, наукові пошуки теоретико-правової дефініції / Н. П. Харченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского [Текст]. — 2007. — Т. 20 (59). — № 2. — С. 278—284. — (Серия "Юридические науки").
13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — 3-е изд., доп. — М. : ОМЕГА-Л, 2005. — 584 с.
14. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами [Електронний

ресурс] : наук.-дослід. роб. / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. — К. : НАДУ ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. — 41 с. — Режим доступу : http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf.

15. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління”…

16. Малиновський В. Я. Державне управління... — 576 с.

17. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст... — 28 с.

18. Федоренко В. Г. Політична економія [Текст] : підручник / В. Г. Федоренко, О. М. Діденко, М. М. Руженський [та ін.] ; за наук. ред. д. е. н., проф. В. Г. Федоренка. — К. : Алерта, 2008. — 487 с.

19. Словник української мови [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://sum.in.ua/s/mekhanizm.

20. Харченко Н. П. Поняття механізму держави, наукові пошуки теоретико-правової дефініції... — С. 278—284.

21. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління”…

22. Рудницька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст... — 28 с.

23. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління…

24. Бойко-Бойчук О. В. Механізми державного управління: узагальнена модель...

25. Радченко О. В. Категорія “механізм” у системі державного управління… — С. 64—69.

26. Мишина А. В. Механизм государственного регулирования экономики и направления повышения его эффективности в России [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.00.01 / А.В. Мишина. — Воронеж : [б. и.], 2009. — 20 с.

27. Трещевский Ю. И. Механизм государственного регулирования российской экономики: методология исследования, особенности формирования и повышение эффективности [Текст] : автореф. дис... док. екон. наук : 08.00.01 / Ю. И. Трещевский. — Воронеж : [б. и.], 1999. — 20 с.

28. Піхняк Т. А. Проблеми механізму державного регулювання економічного зростання [Електронний ресурс] / Т. А. Піхняк. — Режим доступу : http:// www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Znphktei/2011_1/statti/pixnyak/pixnyak.htm.

29. Там само.

30. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки... — 213 с.

31. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки... — 262 с.

32. Панчук Н. А. Повышение эффективности государственного регулирования экономики отраслей АПК [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.00.05 / Н. А. Панчук. — М. : [б. и.], 2011. — 20 с.

33. Антонова Н. Б. Государственное регулирование национальной экономики [Текст] : курс лекц. Н. Б. Антонова, О. Б. Хорошко. — Минск : Акад. Упр. При Президенте Респ. Беларусь, 2009. — 253 с.

34. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки... — 398 с.

35. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки... — 213 с.

36. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки... — 262 с.

37. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки... — 213 с.

38. Федоренко В. Г. Політична економія... — 487 с.

A. Chechel

PRINCIPLES AND THE MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE ECONOMY

The major issues concerning principles and the mechanism of state regulation of the economy as a part of the mechanism of state regulation are considered. The contents of the mechanism of state regulation of the economy on the basis of studying the mechanism of public administration, the etymology of the word "mechanism" with the nature of the state regulation of the economy are revealed. The component structure of the mechanism of state regulation of the economy is defined and its components are revealed and characterized. The principles of state regulation of the economy are determined and substantiated.

Key words: public administration, mechanism, state regulation of the economy, the mechanism of state regulation of the economy, functions, tasks, object, subject, principles of state regulation of the economy, economic policy.

УДК 35.08:316.343.656

Л. Михайлишин

ПРОФЕСІЙНІ ДЕФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянуто поняття професійних деформацій державних службовців, визначено чинники, що впливають на формування професійних деформацій. Охарактеризовано види професійних деформацій державних службовців.

Ключові слова: професійні деформації державних службовців, професійні деструкції, посадова деформація, адаптивна деформація, професійна деградація, синдром "адміністративної ейфорії", синдром "управлінської ерозії" та синдром "емоційного (професійного) згорання".

Зміни, які відбуваються в Україні суттєво впливають на всі державні та недержавні інституції, що забезпечують керованість суспільства, визначають його здатність або нездатність протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. За таких обставин на усіх рівнях державного апарату мають бути високопрофесійні, креативні, нетривіально мислячі, енергійні люди, які здатні очолити складні процеси перетворень і спрямувати зміни у пріоритетних напрямках нарощування потенціалу державних інституцій. Тому особистісний і професійний розвиток державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має бути одним із головних завдань у будь-якій демократичній державі [1, 2].

Саме державні службовці з сукупністю необхідних знань, умінь, з новим аналітичним стилем мислення, які мають управлінську компетентність, творчі, лідерські та моральні якості, з відчуттям патріотизму, толерантності, схильні до самовдосконалення та безперервного підвищення свого професійного рівня здатні забезпечити подальший розвиток суспільства. Головними замовниками і, водночас, споживачами послуг освіти державних службовців є: суспільство, соціальні інститути, соціальні групи, окремі особи (зі своїми індивідуальними та конкретними потребами і запитами). А одним із найважливіших завдань навчання є формування гармонійно розвиненої особистості, а не лише професіонала.

Особливості підготовки державних службовців, удосконалення змісту і методів підготовки кадрів висвітлені у працях Г. Атаманчука, В. Бодрова, В. Загорського, А. Колодій, А. Ліпенцева, А. Лобанова, В. Нанівської, П. Надолішнього, А. Наумова, А. Пригожина, А. Тофлера, П. Шевчука та інших.

В. Загорський, А. Ліпенцев, М. Фурса констатують критичну нестачу на сьогодні у системі державного управління та місцевого самоврядування України ініціативних, цілеспрямованих, прагматичних та комунікабельних фахівців, які вміють швидко та якісно оцінювати ситуацію, самостійно приймати потрібні рішення і мотивувати людей, які готові брати на себе відповідальність та досягати вирішення поставлених перед ними завдань. Існуючі же механізми підготовки таких фахівців були створені на основі застарілих технологій, а тому й не здатні успішно виконувати свої функції [3].

Отже, багато дослідників присвячують свої праці процесу навчання, підвищення кваліфікації державних управлінців, але проблема залишається невичерпною. Зокрема, специфіка професійної діяльності службовців, практично щоденна їх взаємодія із досить великою кількістю людей, значимість рішень, які

вони приймають, провокують деякі професійні деформації, які необхідно враховувати у процесі навчання.

З огляду на вищесказане, *метою статті* є аналіз професійної деформації державних службовців та врахування цих чинників у процесі їх навчання.

Ефективно вирішувати завдання навчання державних службовців можна лише ретельно вивчивши феномен "професійної деформації".

Поняття "професійна деформація" є нове і ще знаходиться у стадії становлення, тому термін і явище існують, а чітких визначень немає. Академічний тлумачний словник української мови трактує деформацію як зміну форми або розмірів тіла під впливом прикладених сил чи нагрівання [4]. Тобто, повинен бути певний вплив зовнішніх чинників, які провокують зміни. Такими чинниками для професійної деформації державних службовців є особливості їх професійної діяльності. У широкому сенсі професійна деформація – це певний знак, який професійна діяльність накладає на людину. Єдиними нормативними актами, в яких згадується термін "професійна деформація" є наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України "Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення психопрофілактичної роботи з персоналом Державної прикордонної служби України" (Інструкція, п. 1.4) № 318 від 14.04.2008 р. [5] та наказ "Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення професійно-психологічного відбору кандидатів для проходження військової служби за контрактом у Державній прикордонній службі України" (Інструкція, п. 4) № 354 від 15.05.2009 р. [6]. В цих документах професійна деформація розглядається, як явище, що характеризується змінами властивостей особистості (стереотипів сприймання, ціннісних орієнтацій, характеру, способів спілкування та поведінки тощо), змінами рівня виразності професійно важливих якостей фахівця, що відбуваються під впливом змісту, умов, тривалості виконання діяльності та його індивідуальних психологічних особливостей. Професійні деформації негативно впливають на якість діяльності, що виконується.

Поняття "професійна деформація державних службовців" розглянуто у дисертації М. Сіцінської. Автор трактує її як сукупність негативних змін соціально-психологічної структури особистості державного службовця, які відбуваються під впливом змісту, умов, тривалості виконання професійної діяльності та індивідуально-психологічних особливостей індивіда та призводять до переоцінки власних можливостей, внаслідок чого державним службовцем вчиняються неоптимальні та навіть помилкові дії [7].

У психологічній літературі розглядається поняття професійних деструкцій. Професійні деструкції – це зміни структури діяльності і особистості, що негативно позначаються на продуктивності праці і взаємодії з іншими учасниками цього процесу.

На основі узагальнення досліджень порушення професійного розвитку особистості, виокремлюють такі тенденції професійних деструкцій:

– відставання, уповільнення професійного розвитку порівняно з віковими і соціальними нормами;

– дезінтеграцію професійного розвитку, розпад професійної свідомості і як наслідок – нереалістичні цілі, помилкові сенси праці, професійні конфлікти;

– низьку професійну мобільність, невміння пристосуватися до нових умов праці і дезадаптацію;

– відсутність узгодженості окремих ланок професійного розвитку, коли одна сфера як би забігає вперед, а інша відстає (наприклад, мотивація до професійного зростання є, але заважає відсутність цілісної професійної свідомості);

– ослаблення професійних даних, що раніше були, професійних здібностей, професійного мислення;

– спотворений професійний розвиток, поява раніше відсутніх негативних якостей, відхилень від соціальних та індивідуальних норм професійного розвитку, що міняють профіль особистості;

– поява деформацій особистості (наприклад, емоційного виснаження і вигорання, а також виснаження професійної позиції);

– припинення професійного розвитку через професійні захворювання або втрати працездатності [8].

Таким чином, на нашу думку, професійна деформація державних службовців є явищем, що характеризується порушенням цілісності особистості, знижує її адаптивність, стійкість та негативно позначається на професійній діяльності.

Зауважимо, що багаторічне виконання однієї діяльності сталими способами призводить до розвитку професійно небажаних якостей і професійної дезадаптації спеціалістів.

Науковці виокремлюють такі рівні професійних деформацій:

1. Загальнопрофесійні деформації, типові для працівників цієї професії. Ці інваріантні особливості особистості і поведінки професіоналів простежуються у більшої частини працівників із стажем, хоча рівень вираженості цієї групи деформацій різний.

2. Спеціальні професійні деформації, що виникають у процесі спеціалізації по професії.

3. Професійно-типологічні деформації, зумовлені накладанням індивідуально-психологічних особливостей особистості на психологічну структуру діяльності.

4. Індивідуалізовані деформації, зумовлені особливостями працівників самих різних професій. Під час виконання професійної діяльності, психологічного зростання особистості і професії, окремі професійні якості надмірно розвиваються, що призводить до виникнення надякостей, або акцентуації. Наслідком всіх цих деформацій є психічна напруженість, конфлікти, кризи, зниження продуктивності професійної діяльності особистості, незадоволеність життям і соціальним оточенням [9].

Науковці-психологи вказують на три основні групи чинників, що провокують виникнення професійної деформації:

– чинники, обумовлені специфікою діяльності;

– особистісні чинники;

– соціально-психологічні чинники.

Отже, професійна деформація – це неусвідомлена звичка людини вимірювати явища навколишнього світу відповідно до професійних стандартів; певна зацикленість на тому або іншому аспекті професійної діяльності. Професійна деформація є однією з негативних якостей професіонала.

Зосередимо свою увагу на професійних деформаціях, властивих державним службовцям. На нашу думку, причинами такої професійної деформації є:

– специфіка найближчого оточення, з яким вимушений спілкуватись державний службовець, а також специфіка його діяльності;

– розподіл праці і усе більш вузька спеціалізація професіоналів. Щоденна робота, упродовж багатьох років, що полягає у вирішенні типових завдань удосконалює не лише професійні знання, але і формує професійні звички, стереотипи, визначає стиль мислення і стилі спілкування.

Приклад деяких стереотипних стилів поведінки службовців:

– "керівник має бути жорстким, твердим, наполегливим" – міняє структуру управлінської взаємодії, переводячи її на режим загрози покаранням за проступок, наказове спілкування;

– "керівник завжди має рацію" – негативно впливає на самостійність рішень і суджень працівника, формує безініціативність, очікування наказів і розпоряджень з боку керівництва. Догматичне наслідування наказів породжує установку на бездумне виконання будь-якого наказу керівника, часто призводить до внутрішньоособистих конфліктів, якщо є власна думка про необхідність діяти по-іншому;

– "я маленька людина" – призводить до зниження професійної самооцінки, прояву конформізму і відсутності власної думки в тій чи іншій службовій ситуації;

– "оптимальна рольова поведінка" – часто виступає як механізм пристосувальної поведінки до певних службових ситуацій і конкретних професійних дій;

– "знаходження винного" – виправдовує усі дії простим знаходженням винного з подальшим його покаранням. За цього істинні причини неефективної діяльності відходять на задній план, і так і не розкриваються.

Ці стереотипні форми поведінки формують такі професійні деформації державних службовців:

Посадова деформація – керівник не обмежує свої владні повноваження, у нього з'являється прагнення до пригнічення іншої людини, нетерпимість до іншої думки; зникає уміння бачити свої помилки, самокритичність, виникає упевненість, що власна думка єдино правильна. Нажаль, така професійна деформація трапляється найчастіше. Під час глибшого рівні деформації у службовця з'являються негативні зміни особистих якостей, таких, як владність, низька емоційність, жорсткість.

Адаптивна деформація – пасивне пристосування службовця до конкретних умов діяльності, внаслідок чого у людини формується високий рівень конформізму (conformis (лат.) – подібний, схожий). Він беззастережно переймає прийняту в організації модель поведінки.

Професійна деградація – крайня міра професійної деформації, коли особа змінює моральні ціннісні орієнтири, стає професійно неспроможною.

Е. Зеер пропонує таку класифікацію професійних деформацій:

– загальнопрофесійні деформації – деформації, типові для працівників цієї професії. Наприклад, для працівників правоохоронних органів – синдром "асоціальної перцепції" (кожен сприймається як потенційний порушник);

– спеціальні професійні деформації – деформації, що виникають у процесі спеціалізації. Наприклад, в юридичних і правозахисних професіях: у слідчого – підозрілість; у оперативного працівника – агресивність; у адвоката – професійна виверткість; у прокурора – звинувачення;

– професійно-типологічні деформації – це деформації, обумовлені накладенням індивідуально-психологічних особливостей службовця на професійну діяльність. У результаті виникає спотворення мотивів діяльності, перебудова ціннісних орієнтацій, наприклад, песимізм, скептичне ставлення до нововведень,

індиферентність, або навпаки, комплекс переваги, владолюбство, "посадова інтервенція", домінантність, самолюбство;

– індивідуальні деформації – коли окремі професійно важливі якості надзвичайно розвиваються, що призводить до виникнення надякостей, або акцентуацій (надвідповідальність, трудовий фанатизм, гіпертрофований професійний ентузіазм тощо) [10].

Розглянемо вкрай негативні випадки професійної деформації державних службовців, зокрема: синдром "адміністративної ейфорії", синдром "управлінської ерозії" та синдром "емоційного (професійного) згорання".

Синдром "адміністративної ейфорії" – своєрідний психологічний стан, що виражається в надмірному захопленні адмініструванням, "любуванні" своєю владою. Він призводить до зловживання владою, адміністративного свавілля. Нерідко "адміністративна ейфорія" є одним зі свідчень професійної деформації керівників різного рівня управління.

Синдром "управлінської ерозії" ("псування" владою) полягає в тому, що з часом ефективність діяльності суб'єктів влади (керівників) зменшується, тривале перебування на керівній посаді призводить до того, що рішення, які приймає керівник, стають все менш раціональними і неефективними. Найбільша небезпека загрожує тим, хто обіймає найвищі посади. Це пов'язано з тим, що у процесі реалізації керівних функцій контроль і влада над іншими людьми приносить людині все більше задоволення. За цього людина не стільки заклопотана інтересами організації, скільки прагне до домінування (панувати). Прагнення до влади у такого керівника підкоряється тим же законам, що і наркоманія. Збільшення влади ніколи не дає йому повного задоволення. Навпаки, воно викликає ще більше прагнення контролювати інших, впливати на них. Чим більше влади, тим сильніше тенденція до її розширення. "Зіпсовані" владою керівники стають усе більш егоцентричними. Проблема збереження і розширення владних повноважень стає для них найважливішою. Вони постійно збільшують види і методи контролюючих або репресивних засобів. Бажаючи виправдати свої кроки, можуть створювати міфи про ворогів і усілякі загрози для організації. Доцільно зауважити, що виникнення і розвиток управлінської ерозії не залежить від стилю керівництва – демократичного чи авторитарного. Ці стилі, ефективні спочатку, з часом можуть втратити свою практичну спрямованість і цінність. Нові умови часто вимагають нових форм спілкування і управління, тоді як керівники зберігають старі форми і стратегії.

Синдром "емоційного згорання" або "професійного вигорання" – специфічний вид професійної деформації осіб, які під час виконання своїх робочих обов'язків тісно спілкуються з людьми (термін ввів американський психіатр Фрейденберг у 1974 р.).

Цей синдром проявляється у почутті байдужості, емоційного виснаження (людина не може віддаватися своїй справі так, як це було раніше), у дегуманізації (розвиток негативного ставлення до людей (колег, клієнтів), у негативному самосприйнятті у професійному плані (відчуття свого непрофесіоналізму).

Причинами "професійного вигорання" може бути нестабільна ситуація на роботі, несприятлива психологічна атмосфера, нечітка організація і планування праці; недостатність необхідних засобів, наявність бюрократичних моментів, багатогодинна робота, що не має чітко визначеного змісту; наявність конфліктів як у системі "керівник – підлеглий", так і між колегами.

Таким чином, з одного боку, можемо спостерігати можливі професійні деформації державного службовця, а з іншого, – визнаємо необхідність безперервного професійного зростання, постійного розвитку і як особи, і як професіонала. Американський літератор К. Боуві писав: “небагато умів гинуть від зносу; здебільшого вони іржавіють від невживання” [11].

Отже, в результаті аналізу специфіки роботи державних службовців, обумовленою соціальним статусом своєї професійної діяльності, великою мірою схильні до професійних деформацій. Власне, цю специфіку завжди потрібно враховувати під час підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Це може допомогти вирішити проблеми, що перешкоджають розвитку сфери освітніх послуг для дорослих, яка має вирішальне значення для стабільного, стійкого і збалансованого розвитку сучасного суспільства.

У процесі навчання державних службовців викладач повинен володіти:

– певними особистісними якостями і ціннісними орієнтаціями;

– бажанням, уміннями і навичками роботи з дорослими людьми (андрагогічні підходи у навчанні);

– знаннями про психологічні, вікові, фізіологічні, трудові, соціальні особливості слухачів.

Зважаючи на вищезазначене, викладач зобов’язаний бути професіоналом в області загальної психології, соціальної психології, теорії і технології процесу навчання дорослих людей, бути врівноваженим, тактовним, толерантним, комунікативним, емпатичним, та, водночас, мати самоповагу, перспективне бачення, адекватну самокритичність і відповідно реагувати на різні ситуації у процесі навчання.

Таким чином, професійна взаємодія викладача і державного службовця, що навчається відбувається на психічному і соціальному рівнях, що, поза сумнівом, під час постійного спілкування призводить до “взаємопроникнення”, взаємного внутрішнього і зовнішнього проектування слухачів і викладача.

Висновки

1. У статті визначено професійну деформацію державних службовців як явище, що характеризується порушенням цілісності особистості, знижує її адаптивність, стійкість та негативно позначається на професійній діяльності.

2. Визначено чинники, що провокують виникнення професійної деформації, зокрема: чинники, обумовлені специфікою діяльності; особистісні чинники; соціально-психологічні чинники.

3. Виокремлено види професійних деформацій державних службовців, а саме:

– посадова деформація – керівник не обмежує свої владні повноваження, у нього з’являється прагнення до пригнічення іншої людини, нетерпимість до іншої думки; зникає уміння бачити свої помилки, самокритичність, виникає упевненість, що власна думка єдино правильна;

– адаптивна деформація – пасивне пристосування службовця до конкретних умов діяльності, внаслідок чого у людини формується високий рівень конформізму. Він беззастережно переймає прийняту в організації модель поведінки;

– професійна деградація – крайня міра професійної деформації, коли особа змінює моральні ціннісні орієнтири, стає професійно неспроможною.

4. Охарактеризовано вкрай негативні випадки професійної деформації державних службовців, зокрема: синдром “адміністративної ейфорії”, синдром “управлінської ерозії” та синдром “емоційного (професійного) згорання”.

Література

1. Богданова Н. О. Процес формування професійного елітного корпусу державної служби: аспекти державного менеджеризму / Наталія Олександрівна Богданова // Соціологія [Текст]. — 2011. — № 3 (77). — трав. – черв. — С. 119—123.

2. Загорський В. Управлінські кадри для системних реформ / В. Загорський, А. Ліпенцев, М. Фурса // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — 2011. — Вип. 7. — Режим доступу : www.lvivacademy.com.

3. Там само.

4. Академічний тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://sum.in.ua.

5. Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення психопрофілактичної роботи з персоналом Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс] : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 318 від 14.04.2008 р. — Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=z0657-08.

6. Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення професійно-психологічного відбору кандидатів для проходження військової служби за контрактом у Державній прикордонній службі України [Електронний ресурс] : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 354 від 15.05.2009 р. — Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=z0495-09.

7. Сіцінська М. В. Попередження професійної деформації державних службовців в Україні: соціально-психологічні аспекти [Текст] : автореф. дис ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Майя Володимирівна Сіцінська. — К. : [б. в.], 2011. — 20 с.

8. Циба Н. В. Професійне самовизначення та феномен професійної деформації психологів [Електронний ресурс] / Н. В. Циба. — Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?.

9. Безносов С. Профессиональная подготовка и ее влияние на личность (проблемы профдеформации) [Текст] : учеб. пособ. / С. Безносов, А. Иваницкий, В. Кикотъ. — СПб. : ВВКУ ВВ МВД РФ, 1996. — 230 с.

10. Зеер Э. Ф. Профессионально-образовательное пространство личности [Текст] / Рос. гос. проф.-пед.ун-т ; Нижнетагил. гос. проф. колледж им. Н. А. Демидова. — Екатеринбург : [б. и.], 2002. — 126 с.

11. Боуви К. Афоризмы автора [Электронный ресурс] / Кристиан Нестел Боуви. — Режим доступа : www.better.com.ua.

L. Mykhailyshyn

PROFESSIONAL DEFORMATIONS OF CIVIL SERVANTS

The concept of professional deformations of civil servants is considered, the factors affecting the formation of professional deformations are determined. The types of professional deformations of civil servants are characterized.

Key words: professional deformations of civil servants, professional destructions, position deformation, adaptive deformation, professional degradation, syndrome of “administrative euphoria”, syndrome of “management erosion” and syndrome of “emotional (professional) burnout”.

УДК 351.85:331.104.2:65.014

Н. Щербак

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВИКЛИКИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто актуальні питання формування корпоративної культури в умовах реформування системи державного управління. На засадах вивчення та аналізу досвіду інших європейських країн, сучасних тенденцій у науці та практиці державного управління, кращих вітчизняних та зарубіжних практик підготовлено відповідні пропозиції щодо подальшого розвитку корпоративної культури.

Ключові слова: корпоративна культура, органи державної влади, реформа, державні службовці, державне управління.

Органи державної влади перебувають на сьогодні перед викликом сформувати такі орієнтири розвитку, які відповідали б вимогам громадян і продовжували б тенденцію удосконалення системи державного управління через адаптацію форм і методів роботи як органів державної влади, так і окремих державних службовців до потреб громадян і самих чиновників.

Зазначені тенденції свідчать про необхідність формування відповідної корпоративної культури, яка дозволить забезпечити єдність дій шляхом розуміння усіма державними службовцями своїх соціальних ролей, усвідомлення та прийняття ними спільних цінностей і норм.

Одночасно метою формування нової корпоративної культури в державному управлінні є розвиток у державних службовців розуміння ідеології відповідного органу влади, в якому вони проходять службу, систему цінностей, єдиних стандартів поведінки, спілкування з колегами та службовцями інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В останні роки питанням формування та розвитку корпоративної культури в різних колективах та організаціях приділяється значна увага. Корпоративну культуру як одну з ефективних сучасних форм управління досліджують представники різних галузей науки, зокрема соціології, політології, психології, державного управління тощо. Істотний внесок у дослідження цих проблем зробили І. Ансофф, М.Армстронг, Н. Артеменко, О. Бабич, Т. Василевська, П. Вейл, Н. Власова, І. Герчікова, М. Грачов, Г. Даулінг, С. Демещенко, М. Дмитренко, О. Жадан, К. Камерон, М. Канавець, Є. Капітонов, В. Князєв, Г. Колєсніков, Ф. Котлер, Р. Кричевский, А. Кукуля, А. Маслоу, Б. Мільнер, Т. Персикова, Т. Пітерс, А. Пригожин, Ю. Резник, Ю. Романова, О. Руденко, Р. Рюттенгер, Л. Савчук, Г. Саймон, В. Співак, О. Таран, В. Шепель та інші.

Одночасно з урахуванням розпочатої в Україні реформи державного управління набуває особливого значення більш ґрунтовне дослідження останніх тенденцій розвитку корпоративної культури в системі державного управління, а також її впливу на забезпечення подальшої модернізації цієї системи.

Метою статті є розгляд питань формування корпоративної культури в умовах реформування державного управління.

Починаючи із середини XX ст., державне управління в багатьох країнах світу постійно реформується, намагаючись ефективно відповідати викликам сьогодення. Поступово починають формуватися нова культура та новий стиль роботи органів державної влади з орієнтацією на запити і потреби населення, підвищення відповідальності за розподіл послуг і ресурсів, а також управління з орієнтацією на ціннісні та культурні чинники, а не на бюрократичні правила і норми [1]. Оцінка їх діяльності залежить від рівня задоволення громадян послугами, які надають органи влади, ступеня їх довіри до цих органів влади і реальної можливості брати участь у розробці та прийнятті рішень на усіх рівнях.

Відповідно до нової парадигми управління, організаційні відносини з клієнтом стають центральним моментом у діяльності установи. Загальними напрямами "нової парадигми публічного управління", які сприяють утвердженню нового публічного менеджменту як домінуючої матриці мислення службовців-управлінців, є:

1) наявність горизонтальних зв'язків між службовцями, які представляють різні структурні підрозділи одного державного органу та різні державні органи;

2) надання службовцям можливості виявляти ініціативу на робочому місці;

3) акцент на клієнт-орієнтованість діяльності публічних органів та службової діяльності службовців (надання послуг);

4) відкритість і прозорість публічної служби;

5) відкритість публічної служби для входу з інших секторів економіки (створення єдиного ринку праці);

6) нові способи оплати службової діяльності на основі оцінки її ефективності та результативності.

Загалом, ця концепція принципово по-іншому розкриває суть взаємовідносин між державними та недержавними інститутами: від ієрархічних, підпорядкованих, відносин до системи співробітництва, урядування, заснованого на горизонтальних зв'язках, рівноправних статусах, мережевих структурах, що виключають використання механізмів примусу і прямого тиску [2].

Сучасні ідеї "врядування" реалізуються в концепції мережевого управління (networking management). Загалом, під цією мережею уявляється спілка індивідуальних і групових, державних і недержавних суб'єктів, спільно залучених у процес розробки та/чи реалізації державної політики в різних сферах. Мережева форма публічного управління принципово змінює статус державних інститутів у взаємовідносинах із приватним та громадянським сектором.

Зазначені тенденції свідчать про необхідність формування відповідної корпоративної культури, яка дозволить забезпечити єдність дій шляхом розуміння усіма службовцями своїх соціальних ролей, усвідомлення та прийняття ними спільних цінностей і норм.

Новий образ, який характеризує зміни в корпоративній культурі, є процесом переходу від традиційної моделі бюрократа до моделі менеджера. Це вимагає відповідного введення нових додаткових якостей, що виникають із духу підприємництва: діяти відповідно до економічних законів, орієнтуватися на результати, уміти підраховувати витрати, уміти приймати рішення, брати на себе ризик і нести відповідальність.

На зміну бюрократичної залежності та ієрархічної підпорядкованості приходить принцип автономії та відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. З огляду на це, на перший план постають

організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, значна свобода дій персоналу.

Отже, результати аналізу сучасних реформ публічного управління дають підстави для визначення основних вимог до побудови сучасної системи управління, орієнтованої на потреби клієнта або споживача. По суті, треба перейти від ідеї служіння суспільству до ідеї поставки послуг для нього, від ідеї панування ієрархії до орієнтації на потреби споживачів і замовників публічних послуг. Частиною загального спрямування клієнт-орієнтованих концепцій управління є зосередження уваги на підвищені якості публічних послуг [3].

Органи державної влади поставлені на сьогодні перед викликом сформувати такі орієнтири розвитку, які відповідали б вимогам громадян і продовжували б тенденцію вдосконалення управління через адаптацію форм і методів роботи до потреб громадян і самих чиновників.

Відновлення та розбудова на демократичних принципах української державності зумовили пошук нової системи організації влади на місцях, яка б, з одного боку, відповідала національним традиціям, а з іншого – сучасним світовим вимогам, спрямованим на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання його добробуту [4].

Якісне надання послуг забезпечить такі результати: зміну іміджу установ і керівників у державному секторі; демонстрацію готовності до змін; застосування досвіду діяльності на базі інтернет-технологій, нагромадженого в інших галузях; розширення спектру послуг, що надаються.

Враховуючи вищевикладене, метою формування нової корпоративної культури в державному управлінні є розвиток у державних службовців розуміння ідеології відповідного органу влади, в якому вони проходять службу, систему цінностей, єдиних стандартів поведінки, спілкування з колегами та службовцями інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Корпоративна культура як сукупність основних професійно-етичних норм орієнтована визначити для державного службовця:

– моральні цінності, зобов’язання та принципи служби в органах місцевого самоврядування;

– професійно-етичні вимоги до службової, позаслужбової та антикорупційної поведінки;

– формування єдності переконань і поглядів у сфері професійної етики та службового етикету, орієнтованих на професійно-етичний еталон поведінки;

– регулювання професійно-етичних проблем взаємин працівників, що виникають у процесі їх спільної діяльності;

– виховання високоморальної особистості працівника, яка відповідає етичним нормам і принципам, загальнолюдській і професійній моралі;

– взаємодію з трудовими колективами, громадськими організаціями, населенням, з урахуванням норм і принципів професійної та службової етики.

За своїм функціональним призначенням основні положення корпоративної культури:

– є методологічною основою формування професійної культури державного службовця;

– орієнтують працівника в умовах конфліктів і етичної невизначеності та інших обставин морального вибору;

– сприяють формуванню у працівника потреби дотримання професійно-етичних норм поведінки;

– є засобом громадського контролю за моральною і професійною поведінкою працівника.

Корпоративна культура – це сукупність норм, правил, звичаїв та традицій, які підтримуються в органі державної влади і задають загальні напрямки поведінки у всіх сферах діяльності державних службовців [5]. Одночасно корпоративну культуру визначають як специфічну, характерну для певної організації систему зв'язків, взаємодій і відносин, що здійснюються в рамках конкретної діяльності, способу постановки і ведення справи [6].

Водночас, деякі вчені зазначають, що корпоративна культура – це набір найбільш важливих положень, прийнятих членами організації, що виражаються в заявлених організацією цінностях, які задають людям орієнтири їх поведінки і дій [7].

На сьогодні корпоративна культура розглядається як головний механізм, який забезпечує практичне підвищення ефективності роботи організації. Вона важлива для будь-якої організації, оскільки може впливати на:

– мотивацію співробітників;

– привабливість організації як роботодавця, що позначається на плинності кадрів;

– моральність кожного співробітника, його ділову репутацію;

– продуктивність і ефективність трудової діяльності;

– якість роботи співробітників;

– характер особистісних і трудових відносин в організації;

– ставлення державних службовців до роботи;

– творчий потенціал службовців.

Формування корпоративної культури зазвичай здійснюється в процесі професійної адаптації персоналу. Механізм формування корпоративної культури полягає у взаємному впливі її джерел. Взаємодіючи, вони обмежують сферу реально можливих в цій установі способів реалізації особистих цінностей і, тим самим, визначають їх домінування в колективі, зміст та ієрархію. Ієрархічна система виділених таким чином цінностей породжує найбільш адекватну, саме їй притаманну сукупність способів їх реалізації, які, втілюючись у способах діяльності, формують внутрішньо групові норми та моделі поведінки [8].

Основою корпоративної культури є цінності, що визначають моральні принципи співробітників, їх трудову поведінку, правила міжособистісного спілкування тощо. Орган влади, що бажає бути ефективним, повинен мати систему цінностей, які необхідно узгодити зі специфікою діяльності цього органу і його призначенням.

При формуванні системи цінностей бажано врахувати і ті, які є важливими в житті працівників взагалі, а не тільки в роботі. Розроблений проект системи цінностей (їх не повинно бути багато, зазначаються найголовніші цінності) підлягає обов'язковому обговоренню в колективі, оскільки дуже важливо, щоб, по-перше, цінності поділялися більшістю співробітників, а, по-друге, щоб працівники спочатку відчували свою причетність до формування основ корпоративної культури. Однак треба пам'ятати, що необхідно не просто позначити основні цінності організації, а всіляко їх втілювати в життя. Прийнята система цінностей повинна опинитися в центрі уваги всіх заходів щодо вдосконалення корпоративної культури. В такому

разі доцільно ознайомитися з системою цінностей організації при прийнятті на роботу, при проведенні навчальних семінарів, курсів, лекцій.

Цінності повинні відповідати потребі людей отримувати підтвердження того, що справа, якою вони займаються, має значення, що виходить за рамки конкретної діяльності, конкретної посади, конкретних колег по роботі і конкретного окладу.

Водночас, сила корпоративної культури визначається двома важливими факторами: ступенем прийняття членами організації основних цінностей державного органу і ступенем їх відданості цим цінностям [9].

Труднощі підтримки необхідного рівня корпоративної культури полягають у тому, що нові співробітники приносять з собою не тільки нові ідеї та індивідуальні підходи до вирішення професійних завдань, а й свої цінності, погляди і переконання. Індивідуальні особистісні цінності співробітників можуть істотно похитнути сформовані культурні цінності всередині організації. Для підтримки сформованої системи культурних цінностей організації необхідно постійно впливати на формування ціннісних орієнтирів співробітників для максимального зближення їх з цінностями самої організації.

Корпоративна культура повинна сприяти інтелектуальному розвитку державних службовців, спонукати їх ефективно працювати, реалізовуючи при цьому свої потреби та сподівання.

На нашу думку, при формуванні корпоративної культури державних службовців необхідно орієнтуватися на основні аспекти моральної поведінки та ціннісних орієнтацій посадовців, а саме:

– розуміння кожним працівником місії державного управління та його “обличчя” шляхом створення якісного управління, лідерства у своїй галузі, підтримання духу новаторства;

– ототожнення з державною установою чи організацією (лояльність і цілісність, дух єдності, задоволення від роботи в органах державного управління);

– типу контактів, тобто надання переваги особистим або письмовим контактам, можливості контактів із вищим керівництвом;

– типу соціалізації (хто з ким спілкується під час і після роботи), особливі умови.

Мотивація має стати процесом використання мотивів поведінки службовців у практиці управління їх діяльністю та ґрунтуватися на задоволенні їх потреб, змушуючи працівників діяти з максимальним зусиллям для досягнення особистих чи організаційних цілей.

Формування корпоративної культури державних службовців базується на визначенні їх моральних цінностей та потреб, створенні умов для самореалізації їх інтелектуальної та духовної енергії та здійснюється шляхом мотивації персоналу, удосконаленням кадрових процедур та розробки певного стилю державного управління. Основними корпоративними цінностями є:

1) згуртованість;

2) висока результативність виконання роботи;

3) чесність;

4) справедливість;

5) дисциплінованість.

Доцільно зазначити, що корпоративна культура є важливим чинником, що впливає на репутацію органу влади та стратегію розвитку його зв’язків з громадськістю [10]. Корпоративна культура і правила поведінки державних

службовців можуть бути узагальнені в і “Кодекс етики та службової поведінки державних службовців”, який затверджуються керівником відповідного органу влади. Кодекс становить систему загальних принципів професійної службової культури та основних правил службової поведінки, якими повинні керуватися усі службовці незалежно від займаної ними посади.

Основними принципами корпоративної культури є:

– високий корпоративний дух співробітників та постійна робота з його зміцнення;

– пошана та відсутність бар’єрів при взаєминах керівництва і співробітників;

– заохочення ініціативи і прагнення співробітників до самовдосконалення;

– дотримання співробітниками етичних норм корпоративної поведінки;

– дотримання норм ділової етики;

– формування і підтримка позитивного іміджу;

– формування і розвиток корпоративного стилю;

– соціальна відповідальність.

Корпоративний дух співробітників формується в умовах високої відповідальності за результат своєї роботи. Можна виділити такі заходи для подальшого зміцнення корпоративного духу співробітників:

– доведення місії та стратегічних цілей органів державної влади до всіх співробітників;

– популяризація місії та стратегічних цілей, роз’яснення їх на всіх рівнях;

– доведення до розуміння кожного співробітника його місця в структурі і його ролі в досягненні стратегічних цілей;

– дотримання корпоративних свят;

– підвищення престижу органу державної влади.

Висновки

Реформування державного управління зіштовхує на сучасному етапі із новими викликами щодо формування корпоративної культури. Корпоративна культура є сукупністю норм, правил, принципів та цінностей органів державної влади, їх місія та призначення, місце, займане в соціально-економічному механізмі країни. Це система цінностей і переконань, що розділяються всіма працівниками системи державного управління, зумовлюючи їх поведінку та вид професійної діяльності.

Формування корпоративної культури є спробою конструктивного впливу на соціально-психологічну атмосферу, поведінку співробітників; впроваджувані організаційні норми і цінності можуть вступати у конфлікт із реальними і тому активно відкидаються більшістю членів організації.

Основною ціллю корпоративної культури в умовах реформування державного управління є створення належної мотивації для діяльності кожного службовця. Для досягнення цієї мети необхідно виробити певні ціннісні орієнтації, настанови особистості і організації шляхом визначення загальних принципів, закономірностей, потреб та інтересів.

Безперечно, корпоративна культура є інноваційним інструментом для побудови ефективного державного апарату, який визначається цілеспрямованими діями щодо впровадження основних завдань та функцій держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень. Вони зобов’язані виконувати свої професійні функції сумлінно та розумно, запобігаючи виникненню потенційного конфлікту інтересів. Державні службовці

повинні у своїй діяльності керуватися вимогами чинного законодавства, етичними стандартами та загальноприйнятими нормами ділового етикету.

Ухвалення рішень керівниками та іншими державними службовцями має ґрунтуватися на принципах прозорості та адекватності. Вони повинні надавати один одному достовірну інформацію своєчасно, без порушення норм конфіденційності та з врахуванням прийнятих колегіальних рішень. У разі виникнення корпоративних конфліктів співробітники мають знаходити шляхи їх вирішення шляхом переговорів із метою забезпечення ефективної роботи та належної ділової репутації.

На нашу думку, формування корпоративної культури потрібно почати з таких кроків:

– мотивації персоналу – стимулювання особистих заслуг та досягнень, перспектив кар'єрного зросту, визнання та пошани;

– удосконалення ієрархії управління і влади – розподілу повноважень, відповідності осіб посадам;

– розробки ефективних критеріїв відбору на посади різних категорій посадовців місцевого самоврядування;

– організації роботи і дисципліни в органах місцевого самоврядування;

– визначення та впровадження оптимального стилю керівництва (авторитарний, консультативний або стиль співробітництва);

– вдосконалення процесів прийняття рішень, оцінки ефективності роботи.

Література

1. Дмитренко М. Й. Методологічні засади дослідження корпоративної культури у соціально-філософському знанні / М. Й. Дмитренко // Гуманітарний часопис [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 37—44.

2. Колєсніков Г. А. Концепція сучасної корпоративної культури управління виробничих підприємств [Текст] : [навч. посіб.] / Г. А. Колєсніков. — Луцьк : ВІЕМ, 1997. — 350 с.

3. Рафаева О. С. Коррекция корпоративной культуры / О. С. Рафаева // Справочник по управлению персоналом [Текст]. — 2004. — № 3. — С. 34—40.

4. Бабич О. Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління / О. Бабич // Вісник УАДУ [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 449—456.

5. Романова Ю. Изменение корпоративной культуры: доверить консультантам или возможно провести самим!? / Ю. Романова // Управление персоналом [Текст]. — 2000. — № 11. — С. 25—27.

6. Савчук Л. Развитие корпоративной культуры в Украине / Л. Савчук, А. Бурлакова // Персонал [Текст]. — 2005. — № 5. — С. 86—89.

7. Deal T. E. Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life [Text] / T. E. Deal, A. A. Kennedy. — [S. p.] : Addison-Wesley publishing company, inc., 1982. — 280 p.

8. Гэлэгэр Р. Душа организации. Как создать успешную корпоративную культуру [Текст] / Р. Гэлэгэр. — М. : Добрая книга, 2006. — С. 18.

9. Колєсніков Г. А. Концепція сучасної корпоративної культури управління виробничих підприємств... — 350 с.

10. Герчикова И. Н. Деловая этика и регулирование международной коммерческой практики [Текст] : учеб. пособ. / И. Н. Герчикова. — М. : Консалтбанкир, 2002. — 576 с.

N. Shcherbak

MODERN TENDENCIES AND CHALLENGES CONCERNING CORPORATE CULTURE FORMING UNDER CONDITIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMING

The main issues of formation and development of the corporate culture in the framework of the reforming of public administration system are considered. On the basis of the study and analysis of the experiences of other European countries, modern tendencies in public administration science and practice, the best national and international practices, the relevant proposals on further development of the corporate culture are prepared.

Key words: corporate culture, public authorities, reform, civil servants, public administration.

УДК 316:101:007(470)+(477)

П. Шевчук

ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНА ВІЙНА РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ: ЯК ЇЙ ПРОТИДІЯТИ

Розглянуто питання застосування Російською Федерацією проти України засобів та методів інформаційно-психологічного впливу, досліджено причини недостатнього супротиву цим діям, запропоновано конкретні підходи щодо захисту вітчизняного інформаційного поля.

Ключові слова: інформаційна безпека, інформаційна війна, інформаційне поле, мас-медіа, психотронна зброя.

Сучасні війни ведуться в інформаційному просторі за допомогою специфічних інформаційних видів озброєння. Інформація може бути як у вигляді засобу захисту, так і нападу, і все буде залежати лише від того, чий ресурс та пропаганда будуть потужнішими. Той факт, що інформаційна війна безпосередньо не пов'язана із кровопроливттям та руйнуваннями, досить часто призводить (а у випадку України вже призвело) до певного ігнорування та безпечності у ставленні до неї, на початках навіть до переоцінки її впливу на руйнування суспільної психології.

Аналіз воєнно-політичної ситуації, що складалась упродовж останніх років навколо України та її території, дає підстави вважати, що Україна від самого початку проголошення незалежності стала об'єктом потужних пропагандистських операцій та довготривалого психологічного впливу з боку Російської Федерації, яка з болем і тугою не може позбутися свого імперського минулого та не залишає мрії про відродження Російської імперії в оновленому форматі, що без України буде неповним.

"Гібридна" війна Росії проти України є якісно новим підходом ведення воєнних кампаній, ключовим моментом яких є психологічна та інформаційна обробка місцевого населення, застосування жорсткої сили іміджевої дипломатії на підготованому геопросторі держави, що дає змогу на сучасному етапі не лише проводити активну приховану інтервенцію на Сході України, обмежуючись заздалегідь добре підготованими та нечисленними диверсійними групами (однак озброєними сучасною бронетехнікою та іншими ефективними засобами наступу і оборони), але й анексувати на свою користь окремі території, зокрема Крим.

Проблематикою інформаційно-психологічних впливів та їх практичного використання займались провідні вітчизняні вчені та науковці: В. Говоруха, В. Домарєв, О. Литвиненко, В. Остроухов, В. Петрик, Г. Перепелиця, Г. Почепцов, О. Стаціш, В. Толубко та інші. У Росії відповідному напрямку досліджень присвячені роботи В. Лисичкіна, І. Панаріна, В. Прилуцького, С. Расторгуєва, Л. Шелепіна та інших, а в далекому зарубіжжі – П. Дракера, Д. Рісмана, Т. Рона, Д. Тапскотта, Е. Тоффлера, Х. Шрадера та інших авторів.

У вітчизняній науковій літературі досить фрагментарно розглянуті питання інформаційно-психологічних воєн та відповідної зброї, не повністю висвітлена науково-методична база досліджень у цій галузі, що певною мірою можна пояснити

забороною оприлюднення даних про розробку та застосування вказаних новітніх технологій.

Метою статті є розгляд реальних загроз для України при застосуванні проти неї Російською Федерацією засобів інформаційно-психологічного впливу, дослідження причин недостатнього супротиву цим діям та пропонування конкретних підходів щодо захисту вітчизняного інформаційного поля.

Перед тим, як перейти до викладу основного матеріалу, потрібно зрозуміти, що саме було передумовою виникнення подій, які призвели до інформаційної війни проти України з боку Росії. Ними було дружнє ставлення українського суспільства до цієї країни, її культури, місцями спільна історія, сталі родинні та людські зв'язки, тісні економічні та торгові взаємодії, певне ігнорування конфліктів щодо острова Тузла (2003 р.) та газових конфліктів між компаніями НАК "Нафтогаз України" і "Газпром" та умов постачання природного газу з Росії до України, а також його транзиту в Європу (1993 – 2009 рр.), підписання низки важливих державних угод, зокрема Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією [1]. І те, що впродовж останніх років робилося російськими медіатехнологами на теренах Криму, Півдня і Сходу України, у столиці та інших регіонах держави, часто не розглядалось, як загроза національній безпеці, а попит частини населення України на російські теле- та радіопрограми не викликав побоювань української влади у тому, що їх перегляд (прослуховування) з часом призведе до деструктивного і дестабілізуючого впливу на свідомість громадян, а через їхню свідомість – до зміни ставлення до самої України.

Інформаційно-психологічна зброя може бути спрямована на придушення, знищення, дезорганізацію та дезорієнтацію об'єктів впливу. Ця зброя спроможна порушити психічне здоров'я, спонукати до спонтанних дій, спричинити тимчасові чи незворотні зміни і самознищення, підкорити свідомість (та підсвідомість) особистості і спрямувати її в необхідному для суб'єкту впливу напрямі. І головне, ці зміни та дії проходять досить латентно для об'єкту, на який вони скеровані [2 – 4]. Російська Федерація ще з 60-х рр. XX ст. започаткувала розробки психотронної зброї та технологій інформаційного впливу, які пройшли успішну апробацію на населенні багатьох територій колишнього Радянського Союзу [5].

Основними напрямами та способами маніпулятивних психоінформаційних технологій РФ відносно України були (та і залишаються надалі):

– поступове пониження міжнародного іміджу України з метою послаблення її геополітичного значення;

– відповідне дозування та спотворення інформації з метою дестабілізації ситуації в державі та впровадження власної політики "керованого хаосу";

– формування стереотипу меншовартості та вторинності українців, а також відповідне руйнування почуття нації та народу;

– домінування російської мови, культури та традицій для утвердження самоідентифікації при одночасному витісненні української мови та культури.

Це підтверджується тенденційними висвітленнями російськими ЗМІ подій в Україні та відкритим пропагуванням своїх імперських амбіцій, зневажливою характеристикою нашої Батьківщини у висловах вищого керівництва Росії, так, зі слів президента РФ В. Путіна, "…Україна – це навіть не держава! Що таке Україна? Частина її території – це Східна Європа, а частина, ще й значна, подарована нами" [6].

Зазвичай програми російських теле- та радіоканалів постійно використовували методи “дозованої” інформації, дезінформацію з одночасним викривленням ходу подій, подачу міксу фактів та особистих думок і припущень в їхньому контексті, вибіркову (потрібну та корисну лише Росії) інформацію, інформаційний рефреймінг, надання інформації типу “без коментарів” після попереднього налаштовування об’єкта, що сприймає інформацію, заборонені міжнародним законодавством технології “25 кадру”, а також перебільшення та замовчування дійсної та реальної інформації. За допомогою певних лінгвістичних та поведінкових навиків і прийомів російські журналісти намагаються так впливати на психіку населення, щоби пізніше індивіди думали, що вони самостійно дійшли до певного висновку на основі власного життєвого досвіду та поінформованості.

Ефективним засобом психологічного впливу залишаються трансляції FM-радіостанцій (здебільшого, російськомовних або тих, де російськомовний продукт, як правило, переважає україномовний), які завдяки поєднанню з музичним супроводом значно підвищують сугестивність та некритичність сприйняття радіоінформації, що скеровується на слухача.

Значна увага приділяється розробці спеціальних засобів впливу, до яких належать засоби психотронної зброї, зокрема торсійних технологій та дистанційних методів управління психофізичним станом людини. Застосування вищеозначеного типу впливу потребує спеціальних засобів і фахівців. Принцип дії такої зброї полягає у дистанційному впливі на людську психіку, можливості непомітного маніпулювання свідомістю (а також підсвідомістю), перебігом фізіологічних процесів та поведінко. Активна сила психотронної зброї – електромагнітне випромінювання певних частотних діапазонів: низькі частоти 6 – 8 Гц потужністю 120 – 130 дБ, інфрачастоти 12 – 18 Гц потужністю 80 – 110 дБ та надвисокі частоти 3 – 300 ГГц при довжині хвилі від 10 см до 1 мм. Скероване на об’єкт випромінювання може спричиняти відчутні зміни в людському організмі, а також призводити до повної втрати контролю за собою (зомбування), викликати стійку агресію тощо. За його допомогою можна “вживляти” потрібну модель поведінки об’єкта (наприклад, стійкі ідеї сепаратизму, ненависне ставлення до представників титульної нації тощо) [7]. Один із прикладів застосування російської психотронної зброї, зокрема 17 квітня 2014 р. у м. Слов’янську, яскраво описує зміни, які відбулися з мешканцями цього міста: “… народ на площі був подібний на зомбі: ходив з перекошеним обличчям по клумбі, де росли троянди і тюльпани, а в самому місті виникла похмура атмосфера” [8].

Не можна залишити поза увагою розгляд Інтернет-ресурсів, серед яких діє понад 400 суто російських сайтів. Для порівняння: український Інтернет містить лише 23 сайти (без врахування 70 двомовних продуктів) [9].

З метою інформаційного впливу в Криму на початку лютого 2014 р. проросійські активісти розповсюджували листівки за місцем проживання громадян, у міському транспорті, на місцевих телеканалах і телеекранах, посеред міських площ демонструвались пропагандистські ролики. Ексклюзивне право мовлення та надання інформації мали лише російські медіа, а українські зазнавали утисків. Після анексії Криму жодні українські ЗМІ на півострові не діють [10].

Для дестабілізації українського суспільства і держави російські спецпропагандисти активно спекулювали на проблемах реалізації гуманітарних прав російської етнічної та російськомовної спільнот в Україні. Дискредитували політичний курс України на європейську інтеграцію, підтримували та посилювали

антизахідні та антинатівські стереотипи, сформовані ще за радянських часів, роздмухували поодинокі випадки ксенофорбських провокацій, послідовно компрометували державну політику щодо відновлення історичної пам'яті та справедливості. Росіяни навперебій почали жахати своїх громадян і світову спільноту тим, що в Україні почався хаос, розпад та деградація держави. Певним чином цьому "підігрують" замовні виступи, публікації деяких вітчизняних політтехнологів, політичних і медійних персон, які фактично стали агентами кремлівської або прокремлівської пропаганди, а нерідко є безпосередньо задіяними у провокативних діях, серед них М. Погребинський, В. Медведчук, О. Бузина, В. Піховшек, О. Чаленко, В. Скачко та інші [11, 12].

Керівництво РФ досить добре засвоїло та використовує технології геббелівської пропаганди: той, що контролює інформаційне поле, той має владу; в найбільшу брехню, яку повторюють неодноразово, в результаті повірять; нам потрібна не правда, а результат. А на зустрічі з представниками міжнародних громадських та релігійних організацій президент Росії В. Путін назвав нацистського міністра пропаганди П. Геббельса талановитою людиною [13], а ті представники четвертої влади, які особливо добре освоїли ремесло останнього, були відзначені високими державними нагородами – так, непублічним указом президента понад 300 працівників російських ЗМІ, зокрема майже 90 кореспондентів, були нагороджені "за високий професіоналізм і об'єктивність у висвітленні подій у Республіці Крим". До списку нагороджених потрапили журналісти ВГТРК, Першого каналу, НТВ, а також каналу "Russia Today" і холдингу "Lifenews". За аналогічну діяльність щодо висвітлення подій у Південній Осетії 2008 р. нагород було удостоєні лише 11 російських журналістів [14].

Головна інформаційна загроза національній безпеці полягає у загрозі впливу іншої сторони на інформаційну структуру країни, її інформаційні ресурси, на суспільство, свідомість та підсвідомість особистості з метою нав'язати для цієї іншої сторони систему цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах державної та суспільної діяльності, керуючи їхньою поведінкою та розвитком у бажаному для іншої сторони напрямі. Тому захист інформаційного простору значною мірою пов'язаний із захистом національної системи символів [15] – соціальних конструктів, які сприяють солідарності, орієнтації значної кількості співвітчизників на сприйняття цінностей як спільних, що мотивують різні соціальні групи задля підтримки безпеки окремої людини, суспільства та держави. За два десятиліття своєї незалежності українцям не вдалось належним чином сформувати загальнонаціональні цінності, вибудувати достатню соціогуманітарну політику, прищепити любов до Батьківщини, звичаїв, традицій, мови. Негативні наслідки цього визріли та найбільше проявились у таких проблемних регіонах, як Донбас та АР Крим, серед населення яких тривалий час формувалась недержавна інформаційна картина світу.

Росія вже давно створила централізовану систему пропаганди своїх національних цінностей, а також дискредитації європейських цінностей і норм. Вона протягом останніх років наполегливо впроваджує ідеї російського месіанства та тенденції новітньої релігії. Названа концепція бурхливо пропагується на території Росії та теренах держав її ближнього зарубіжжя загальноросійським громадським рухом сприяння духовному розвитку населення "За державність та духовне відродження Святої Русі". Цей рух засновано на, так званих, откровеннях самого Творця, отриманих через останнього із "пророків" – московського професора

Л. Маслова [16]. Учасники руху спрямовують свої зусилля не лише на релігійну риторику з метою знищення засад сучасних релігій (як пережитків минулого) та впровадження своїх постулатів як нової офіційної релігійної ідеології, але й на те, щоби брати участь у політичному й громадському житті, формуванні особливої національної ідеї. Ідеї, цілі якої зображено на логотипі цього руху – жовто-фіолетовому дубовому листку з прожилками, що імітують абревіатуру СССР – Союз Співтворців Святої Русі. Починаючи з 2004 р., єдиними правильними співтворцями (читай – обранцями самого Творця) вважались лише росіяни, в останні роки до них були "долучені" вже представники пострадянських слов'янських держав (навіть не постсоціалістичних). Політичне та ідеологічне спрямування вказаного СССР (швидше, певного структурного проекту) є досить зрозумілим. Україна зі значним запізненням почала протидіяти російській пропагандистській системі. Навіть у часи найбільш гострих подій на Євромайдані (листопад 2013 р. – лютий 2014 р.) більшість українських телеканалів, що мали велике покриття та високі рейтинги телеперегляду, такі як Перший національний, "Інтер", "Україна" (за винятком "5 каналу", "Каналу новин 24" та нечисленних місцевих телеканалів, здебільшого, західноукраїнських) брали безпосередню участь у кампанії цілеспрямованої дезінформації суспільства та радикалізації настроїв мешканців півдня та Сходу України. Можливо, це пов'язано із "розчиненням" інформаційних засобів під інтереси окремих олігархічних груп та бізнес-еліт, яким було вигідно компрометувати Україну в очах її власних громадян, деформуючи вітчизняний інформаційний простір.

Одним із недоліків протистояння України в інформаційній війні з РФ можна вважати відсутність медіа-центрів закордоном та недостатнє поширення іномовлення – особливого виду теле- та радіомовлення, яке ведеться іноземними мовами на території інших держав. Наразі спотворена інформація про Україну за кордоном отримується здебільшого шляхом переосмислення українських проблем власними ЗМІ цих держав (які досить часто посилаються якраз на російські інформагентства). Більшість українських веб-сайтів не мають англомовної версії, а Росія, завдяки своєму телеканалу іномовлення "Russia Today", захоплює все більші верстви іноземного глядача.

Подання інформації у вітчизняних ЗМІ значно програє російській стороні. Так, при висвітленні подій, пов'язаних з АТО на сході країни, цілком не варто було на початках операції повідомляти дані про кількість та дислокацію українських військових підрозділів, перелік та якість озброєння, номерні знаки, що нанесені на військову техніку, кількість убитих і поранених, виведення з ладу озброєння (наявність такої інформації дає змогу аналітикам терористів зіставити та обґрунтувати наведені цифри). Необхідно досить делікатно підходити до показів на телеекрані похоронів загиблих. Неперевірена чи сенсаційна інформація аж ніяк не слугує підняттю бойового духу в сучасних умовах ведення антитерористичної операції на Сході України та може провокувати нові інформаційні загрози. Недопустимо, щоби випуски новин виглядали ніби повідомлення з фронту, в них більше присутньою повинна бути влада, яка може не лише щось коментувати, але й вдаватися до конкретних дій. Суспільству важливо почути не лише про наші поточні негаразди, але й довідатися про шляхи і напрями реформування державного будівництва, формування України як нової політичної нації, прояви солідарності на сході та заході держави. Тобто достатніх меседжів від влади про те, що робиться або що планується робити.

Імперська семіотика, ідеологія імперського “русского мира”, антиукраїнська семантика та аксіологія надалі потужними інформаційними потоками ллється на українських глядачів, незважаючи на те, що з березня 2014 року на екранах увімкнутих телевізорів під час трансляції національних каналів з’явився синьо-жовтий логотип з текстом “Єдина країна / Единая страна”. Однак про яку “единую страну” йдеться? При наявності цього логотипу майже щодня надалі демонструються невибагливі (однак небезпечні з ідеологічного погляду) російські телесеріали, проглядається ностальгія за радянським минулим. Все це виглядає так, що проводиться послідовна інформаційна спецоперація щодо реалізації цієї “единой страны” [17].

Україна ніколи не вживала серйозних заходів щодо захисту свого інформаційного поля, хоча свого часу і була прийнята Доктрина інформаційної безпеки України [18], низка інших законодавчих і нормативно-правових актів. Вказана доктрина, яка сприймалась як декларація офіційної державної позиції, висловлювала лише безпечний вимір інформаційної діяльності, однак окремі види інформаційних загроз, зокрема кіберзлочинність, описані в ній фрагментарно [19]. Новим керівництвом держави запропоновано проект нової доктрини [20], яка повинна би врахувати всі підходи щодо захисту інформаційного простору України в конкретних умовах цього історичного періоду. У міжнародних мас-медіа Уряд РФ формує образ України як народу та держави без власної культури та державницьких традицій [21], тому з нею можна робити що завгодно. З метою спростування неправдивої та упередженої російської інформації про Україну за її межами Верховна Рада України схвалила відповідне звернення [22] до міжнародних і європейських інституцій журналістів та Міжнародного олімпійського комітету.

Чи можливо виграти інформаційну війну в Росії? Можливо, але для цього потрібно симетрично робити все те, що робить РФ, однак краще, тобто професійніше, а головне – на патріотичному рівні та правдивій інформації. Інформаційна війна може бути успішною для країни лише за умови, коли всі її інформаційні засоби займають активну патріотичну позицію, а якщо ні, то держава приречена на пряму поразку і не тільки в інформаційному протистоянні. Не сприяє цьому й інформаційна розхристаність вітчизняного партійного життя, досить часто не було би що коментувати в ЗМІ, якби останні відмовились відсилати до ефіру чи на шпальти газет і сторінки журналів те, що говорили (почасти і говорять надалі) опозиційні до влади політичні діячі.

Суттєвим викликом часу є підвищення професіоналізму представників українських мас-медіа, насамперед авторів та ведучих політичних програм, а також самих ведучих ефіру (дикторів) деяких телеканалів. Запрошені іноземні журналісти С. Шустер, Є. Кисельов в останні роки показали чудові майстер-класи організації та проведення суспільно-політичних ток-шоу на українському телебаченні, що повинно би спонукати до появи вітчизняних тележурналістів та ведучих хоча би рівня майстерності А. Куликова та Д. Анопченка.

Важливо отримати відповідь, чому російські інформаційно-психологічні впливи віднайшли такий сприятливий ґрунт для сприйняття серед населення Сходу і Півдня України? Не можна не погодитись з думкою авторів доповіді [23] про конкуренцію в Україні двох принципово відмінних проектів, перший з яких виходить з пріоритету цінностей індивідуалізму, етноцентризму й монолінгвізму, а другий – надалі експлуатує настрої залишкової радянськості з акцентами на державний патерналізм. І різновекторність цих проектів зазвичай чітко корелює із

західними та південно-східними територіями України. Саме в останньому з названих регіонів здомінував пасивний, з високими патерналістськими очікуваннями різновид соціокультурної ідентифікації – аж до вибудови специфічних, зі спільними російськими та українськими коренями "донбаської", "кримської" чи "одеської" ідентичностей, які все-таки різняться між собою. Так, більшість населення Донбасу вирізняє те, що він охоплює людей без стійких традицій, останнє і визначає їхню безшабашність та ментальність. Водночас вони є надзвичайно цінними для українського соціуму через свою динамічність та націленість на дію. Ці ознаки властиві також і представникам їхньої еліти, яка характеризується агресивністю та моральною неврівноваженістю [24]. Якщо ж розглянути еліту Заходу і Центру України, то можна зауважити їхню більшу причетність до традицій. Певним чином це підтверджується результатами компаративного аналізу даних табл. 1, у якій наведені демографічні та соціально-поведінкові параметри населення Західного (представлено Львівською областю), Центрального (представлено Київською областю), Східного (представлено Донецькою та Луганською областями), Південного (представлено АР Крим) регіонів та України загалом. З таблиці видно суттєве переважання російського населення на Півдні та Сході України порівняно з іншими регіонами. Зауважимо, що ця кількість є навіть дещо заниженою, тому що за соцопитуванням при проведенні Всеукраїнського перепису населення у 2001 р. більшість осіб, народжених в українсько-російських сім'ях, та тих, що були у змішаному шлюбі, ідентифікували себе російськомовними українцями, однак ще дотримуються традиційної російської духовності, моралі та культури. Так само у цих регіонах частка міського населення переважає сільське, яке завжди було носієм стійких традицій і ціннісних.

Таблиця 1

Демографічні та соціально-поведінкові параметри населення деяких регіонів України за 1990 – 2010 рр. [25]

Параметр	Регіони України та Україна загалом					
	Львівська	Київська	Донецька	Луганська	Крим	Україна
1	2	3	4	5	6	7
Частка українців, % (2001 р.)	94,82	92,42	56,87	57,96	23,9	77,8
Частка росіян, % (2001 р.)	3,55	5,19	38,22	39,5	60,1	17,3
Коефіцієнт народжуваності у 2009 р. (на 1000 ос.)	11,1 12,8*	12,1 11,6*	9,6 10,1*	9,4 8,9*	11,2 13,3*	10,8 11,9*
Коефіцієнт смертності у 2009 р. (на 1000 ос.)	10,8 16,0*	12,7 23,0*	16,5 19,5*	16,4 19,9*	14,5 14,5*	13,7 18,9*
Зміна чисельності населення 1990 – 2010 рр. (тис. ос.)	-204,5	-225,8	-872,5	-555,3	-137,1	-5875
Кількість засуджених за вироком судів у 2008 р. (на 100 тис. ос.)	184	265	372	474	416	318

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5	6	7
Кількість потерпілих від злочинів 2008 р. (на 100 тис. ос.)	274	347	724	582	596	484
Кількість розлучень у 2009 р. (на 100 тис. шлюбів)	334	447	526	508	473	457
Захворюваність на ВІЛ у 2007 р. (на 100 тис. випадків)	9,9	36,3	82,7	23	48,6	38
Середній вік населення, 2010 р., роки	38,8	40,3	41,8	41,8	40,1	40,2
Частка міського населення, %	60,9	61,1	90,3	86,6	62,75	67,2
Частка сільського населення, %	39,1	38,9	9,7	13,4	37,25	32,8
Кількість населення на одну релігійну громаду, осіб	903	1079	2830	3091	975	1445

Примітка: * – дані про сільське населення

орієнтацій, а російська мова залишається домінуючою. Покоління дідів, яке розмовляло українською, вимирає, а їм на зміну приходять російськомовні онуки, для яких ця мова вже є не рідною, а навченою. Якщо на заході та півдні держави все ще існує таке поняття, як міська культура (Львів, Чернівці, Луцьк, Рівне, Одеса та ще декілька міст), то вже у містах Центру та Сходу цього очікувати марно. Протягом 1990 – 2010 рр. відбулась зміна чисельності населення, і найбільш суттєве його скорочення спостерігалось у Донецькій і Луганській областях, причинами чого, насамперед, можуть бути поганий екологічний стан і важкі, шкідливі виробництва, провадження нездорового способу життя та девіантна поведінка значної частини населення (дані коефіцієнту смертності це підтверджують). Про моральний стан мешканців цих регіонів свідчить кількість розлучень, позашлюбної народжуваності та захворюваності на ВІЛ/СНІД. Так само тут склалася складна криміногенна ситуація, носіїв якої є значно більше, ніж в Україні загалом, чого не можна сказати про кількість віруючих, яка припадає на одну релігійну громаду (парафію).

Можна припустити, що дистанція між носіями різних ідентичностей (а саме культури соціальних відносин і складових системи символів) вже давно змінюється у досить широкому діапазоні – від симпатії до ворожості, і час це підтверджує. Саме південно-східні регіони виявилися найбільш вразливими до зовнішніх інформаційних впливів північного сусіда, на противагу населенню західних і центральних регіонів, які в силу своїх ціннісних орієнтацій не сприймають, так звані, інформаційні навіювання або ставляться до них скептично, створюючи власний психологічний бар'єр.

З метою суттєвого покращення стану вітчизняної інформаційної політики та національної безпеки загалом, зменшення інформаційно-психологічних впливів

Російської Федерації та захисту інформаційного поля держави насамперед необхідно:

– створити плацдарм для якісної зміни внутрішньої та зовнішньої інформаційної політики, розробивши коротко- та середньострокову стратегію на основі доповненої законодавчої та нормативно-правової бази, гармонізованої з нормами міжнародного права;

– припинити руйнацію моральної єдності українського суспільства та почати діяти в інтересах усієї єдиної української політичної нації, працювати на зближення політичних проектів двох Україн;

– взяти під контроль захист національної інформаційної сфери, водночас знаходити шляхи просування українського інформаційного продукту на територію Росії, шляхом використання сучасних високих технологій та розширення кола наших симпатиків;

– працювати на зростання іміджу України та її конкурентноспроможності на міжнародній арені шляхом підвищення та покращення її бренду;

– розвивати та поширювати іномовлення, а також вітчизняні Інтернет-ресурси іноземними мовами;

– усіма засобами проривати інформаційну блокаду РФ та обмежити російський інформаційний вплив на Півдні та Сході України;

– посилити контроль над ЗМІ інших країн, які функціонують та акредитовані в Україні;

– провести люстраційну політику серед власників українських медіа-ресурсів, зменшити вплив олігархів на ЗМІ;

– сприяти розвитку громадського медіа-сектора як незалежного, неупередженого, об'єктивного інституту, основна мета якого – донесення правомірної інформації до споживача;

– контролювати частотний ресурс біля власних кордонів, не допускати інформаційної контрабанди;

– суттєво покращити якість та збільшити кількість українського видавничого продукту, сприяти створенню гідних та цікавих телепрограм, розвитку вітчизняного кінематографу;

– замість заклику "не купуй російське" (саме інформаційний продукт) краще використовувати гасло "купуй українське, тому що воно якісне, рідне, модне та перевірене";

– налагодити дієву роботу з проукраїнськими Інтернет-спільнотами, на основі яких створювати відповідні "троль"-угруповання на певним чином акцентувати їхню діяльність, створити блокаду Інтернет-ресурсів, які несуть загрозу інформаційній безпеці держави;

– сприяти діяльності громадських організацій, здатних виконувати інформаційно-психологічні операції та оперативне інформування;

– удосконалити рівень підготовки фахівців із інформаційної безпеки та протидії засобам психологічного впливу.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що виконання цих заходів дасть змогу зменшити конфронтацію між традиційними і новими центрами протистояння, унеможливить подальше маніпулювання суспільною свідомістю для досягнення широкомасштабної інформаційної експансії, сприятиме захисту інформаційного поля та інформаційній безпеці Української державами.

Література

1. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією: Міжнародний документ від 31.05.1997 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1999. — № 20. — 4 черв.
2. Прилуцкий В. В. Анализ проблем создания психотронного оружия и способов его применения [Текст] / В. В. Прилуцкий. — М. : Энергия, 1998. — 320 с.
3. Петрик В. М. Сучасні технології та засоби маніпулювання свідомістю; ведення інформаційних війн і спеціальних інформаційних операцій [Текст] : навч. посіб. / В. М. Петрик, В. В. Остроухов [та ін.]. — К. : Росава, 2006. — 208 с.
4. Психотронное оружие [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.pravda-tv.ru/2012/11121/18300.
5. Винокуров Н. Психотронная война: от мифов к реальности [Текст] / Н. Винокуров, Г. Гуртовой. — М. : Мистерия, 1993. — 368 с.
6. ТОП-7 цитат Путина об Украине [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://politiko.ua/blogpost69917.
7. Зброя Третьої світової війни [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.personal-plus.net/forum/read.php?1,27794.
8. Дащук С. Россия использует психотронное оружие на Востоке Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://uapress.info/ru/news/show/22063.
9. Присяжнюк Д. М. Застосування маніпулятивних технологій з боку Росії в ЗМІ України (на прикладі Криму) [Електронний ресурс] / Д. М. Присяжнюк. — Режим доступу : http://vuzlib.com/content/view/1108/23.
10. Мерзлюк Ю. Б. Кримський конфлікт: російсько-український інформаційний простір [Електронний ресурс] / Ю. Б. Мерзлюк. — Режим доступу : http://kgimv.nau.edu.ua/images/Konferentsiya.pdf.
11. Медведчук В. Переяславская рада сквозь призму геополитики / В. Медведчук // Комсомольская правда в Украине [Текст]. — 2014. — № 16. — 21 січ.
12. “Стоп цензурі!” вимагає відповідальності ЗМІ за викривлення інформації про Майдан [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://tyzhden.ua/News/103132.
13. “Он добивался своего, он был талантливый человек” – “борец с фашизмом” – Путин цитирует Геббельса [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://censor.net.ua/news/293175.
14. Президент Росії Володимир Путін нагородив 300 російських журналістів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nbnews.com.ua/ua/news/120308.
15. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации [Текст] / Г. Г. Почепцов. — М. : Рефл-бук Ваклер, 2001. — 656 с.
16. Откровения людям нового века [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.otkroveniya.ru.
17. Романчук О. Як перемогти в інформаційній війні? [Електронний ресурс] / О. Романчук. — Режим доступу : http://blogs.ipress.ua/blogs/yak_peremogty_v_informatsiyniy_viyni_62031.html.
18. Про Доктрину інформаційної безпеки України : Указ Президента України № 514/2009 від 08.07.2009 р. (втратив чинність) // Офіційний вісник України [Текст]. — 2009. — № 52. — 20 лип.

19. Сюмар В. Доктрина інформбезпеки: набір гарних фраз як керівництво до дій [Електронний ресурс] / В. Сюмар. — Режим доступу : http://www.pravda.com.ua /articles/2009/05/28/3978903.

20. Про Доктрину інформаційної безпеки України [Електронний ресурс] : Проект Указу Президента України. — Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/ control/uk/publish/article?art_id=113336&cat_id=108852.

21. ТОП-7 цитат Путина об Украине…

22. Про Звернення Верховної Ради України до Міжнародної Федерації Журналістів, Європейської Федерації Журналістів, Асоціації Європейських Журналістів, Міжнародної організації "Репортери без кордонів", Міжнародного олімпійського комітету щодо інформаційно-психологічної агресії, що здійснюється засобами масової інформації Російської Федерації проти України : Постанова Верховної Ради України № 1332-VII від 17.06.2014 р. // Голос України [Текст]. — 2014. — № 119. — 24 черв.

23. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу і держави: національна доповідь [Текст] / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. — К. : НВЦ НБУВ, 2009. — 687 с.

24. Ромовський А. При зміні влади всім донецьким доведеться повертатись додому / А. Ромовський // Україна [Текст]. — 2012. — № 40 (143). — 18 жовт.

25. Статистична інформація про розвиток України за 2001 – 2010 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

P. Shevchuk

INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL WAR OF RUSSIA AGAINST UKRAINE: HOW TO COUNTERACT IT

The question of using by the Russian Federation means and methods of information and psychological influence against Ukraine are considered, the reasons for lack of resistance to these actions are studied, specific approaches to protecting the national information field are suggested.

Key words: information security, information war, information field, mass-media, psychotronic weapons.

УДК 351:002.8

О. Червякова

НАПРЯМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИХ МЕХАНІЗМІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН

Розглянуто та проаналізовано кількісні та фінансові показники державних цільових програм за період 2008 – 2014 рр. Отримано загальну характеристику стану застосування вітчизняного програмно-цільового управління для реагування у найбільш суттєвих напрямах глобалізаційних впливів.

Ключові слова: розвиток, програмно-цільові механізми, програмно-цільове управління, державне управління, трансформація, суспільні зміни.

Державна політика в Україні за своїми напрямами реалізується за допомогою програмно-цільового підходу, що передбачає вирішення основних завдань цих політик за допомогою державних програм (національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет) та визначених програмно-цільових заходів підтримки та сприяння позитивним процесам глобалізації в Україні на певний середньо- або короткостроковий термін.

Серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використані закони та постанови [1 – 10].

Мета статті. Для визначення напрямів та виявлення тенденцій розвитку програмно-цільових механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін розглянути та проаналізувати їх кількісні та фінансові показники за період 2008 – 2014 рр.

Насамперед розглянемо державні цільові програми. Законом України “Про державні цільові програми” № 1621-IV від 18.03.2004 р. із змінами та доповненнями, внесеними Законами України № 4731-VI від 17.05.2012 р. та № 5463-VI від 16.10.2012 р., державна цільова програма визначена як комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, що здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та є узгодженими за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [11].

У цьому законі встановлено, що державні цільові програми поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі – загальнодержавні програми), які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також на інші програми, метою яких є розв’язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [12].

Про важливість розроблення та прийняття державних цільових програм свідчить той факт, що, по-перше, вони сприяють реалізації державної політики на

пріоритетних напрямах розвитку держави, по-друге – перелік таких програм подається на розгляд Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Для визначення напрямів та виявлення тенденцій розвитку програмно-цільових механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін розглянемо та проаналізуємо їх кількісні та фінансові показники за період 2008 – 2014 рр.

Кількісними показниками вважатимемо кількість державних цільових програм, а фінансовими показниками – державне бюджетне фінансування таких програм за роками за весь обраний період дослідження.

Такий підхід до дослідження дає змогу отримати загальну характеристику стану застосування вітчизняного програмно-цільового управління реагування у найбільш суттєвих напрямах глобалізаційних впливів.

Кількісні та фінансові показники державних цільових програм за роками за весь обраний період дослідження отримані шляхом ґрунтовного вивчення та використання даних із кількох джерел, а саме:

– законів України про Державний бюджет, що приймалися на всі зазначені роки (2008 – 2014 рр.);

– переліків державних (цільових) програм, які виконувалися в межах бюджетних програм;

– державних цільових програм за роками за весь обраний період дослідження.

Насамперед звернемося до показників статистики державних цільових програм за напрямами глобалізаційних впливів, що фінансувалися у 2008 – 2014 рр., які наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Показники статистики державних цільових програм за напрямами глобалізаційних впливів, що фінансувалися у 2008 – 2014 рр. (кількість)

№ з/п	Призначення програм	Роки						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Розвиток інформаційного суспільства	4	1	2	2	3	3	2
2	Розвиток інноваційного суспільства	12	8	14	12	9	8	4
3	Розвиток суспільства сталого розвитку	17	11	13	11	9	7	5
4	Розвиток громадянського суспільства	0	0	0	0	0	0	0
5	Демократизація суспільства	6	6	8	2	0	0	0
6	За напрямами глобалізаційного впливу (Σ)	39	26	37	27	21	18	11
7	Всього державних цільових програм	119	84	98	73	55	47	35

Табл. 1 надає нам інформацію про кількісні показники державних цільових програм за напрямами глобалізаційних впливів, що фінансувалися у 2008 – 2014 рр.

Насамперед, використовуючи дані табл. 1, з'ясуємо динаміку державних цільових програм за зазначений термін (відрізок) часу. Для цього побудовано графік (рис. 1), що відображає процес зміни кількості таких програм за роками.

Рис. 1. Динаміка кількості державних цільових програм за період 2008 – 2014 рр.

Як бачимо з цього графіку, фактично за весь зазначений термін, за винятком 2010 р., спостерігався процес суттєвого скорочення кількості державних цільових програм. Доцільно зазначити, що цей процес не був некерованим. За цей термін в Україні двічі приймалися постанови уряду зі скорочення кількості чинних державних цільових програм.

Так, у 2011 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України "Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм" № 704 від 22.06.2011 р. [13]. Цією постановою було визначено перелік державних цільових програм, які потребують внесення змін до них. Результатом цієї постанови, з урахуванням внесення у тому ж році наступних змін до неї, було скорочення таких програм до 55 у 2012 р. У 2013 р. було профінансовано лише 47 із них.

У 2014 р. було продовжено суттєве скорочення державних цільових програм. Так, Постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України" № 71 від 05.03.2014 р. [14] кількість таких програм була скорочена до 35.

Обидві зазначені вище постанови Кабінету Міністрів України призвели й до скорочення кількості державних цільових програм за основними напрямами глобалізаційних впливів.

Так, у 2012 р. виконувалися 21 з таких програм, зокрема:

– за напрямом розвитку інформаційного суспільства: Національна програма інформатизації, прийнята Законом України № 74/98-ВР від 04.02.1998 р.; Державна програма впровадження цифрового телерадіомовлення, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1085 від 26.11.2008 р.; Державна цільова програма впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій "Сто відсотків" на період до 2015 року",

затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 494 від 13.04.2011 р.;

– за напрямом розвитку інноваційного суспільства: Державна цільова економічна програма "Створення в Україні інноваційної інфраструктури" на 2009 – 2013 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 447 від 14.05.2008 р.; Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008 – 2012 роки, затверджена Законом України № 608-VI від 30.09.2008 р.; Державна програма розвитку державних підприємств "Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова" і "Конструкторське бюро "Південне" імені М. К. Янгеля", затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 491 від 10.04.2009 р.; Державна цільова науково-технічна та соціальна програма "Наука в університетах" на 2008 – 2012 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1155 від 19.09.2007 р.; Державна цільова науково-технічна програма розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008 – 2012 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1395 від 05.12.2007 р.; Державна цільова науково-технічна програма "Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їх основі", затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 632 від 09.07.2008 р.; Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грід-технологій на 2009 – 2013 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1020 від 23.09.2009 р.; Державна цільова науково-технічна програма "Нанотехнології та наноматеріали" на 2010 – 2014 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1231 від 28.10.2009 р.; Державна цільова науково-технічна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2011 – 2020 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1002 від 03.11.2010 р.;

– за напрямом розвитку суспільства сталого розвитку: Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1376 від 05.12.2007 р.; Загальнодержавна програма "Питна вода України" на 2006 – 2020 рр., затверджена Законом України № 2455-IV від 03.03.2005 р.; Державна цільова програма "Ліси України" на 2010 – 2015 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 977 від 16.09.2009 р.; Загальнодержавна цільова екологічна програма поводження з радіоактивними відходами, затверджена Законом України № 516-VI від 17.09.2008 р.; Загальнодержавна програма зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему, прийнята Законом України № 886-VI від 15.01.2009 р.; Державна цільова екологічна програма приведення в безпечний стан уранових об'єктів виробничого об'єднання "Придніпровський хімічний завод", затверджена Постановою Кабінету Міністру України № 1029 від 30.09.2009 р.; Комплексна програма захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 р. та прогноз до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 901 від 03.07.2006 р.; Державна цільова програма комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1151 від 27.12.2008 р.; Програма сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1017 від 27.07.2006 р.

У 2013 р. цей перелік скоротився внаслідок завершення терміну виконання

Державної цільової науково-технічної та соціальної програми “Наука в університетах” на 2008 – 2012 роки; Державної цільової екологічної програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища, Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами.

У 2014 р. не фінансувалися ще 7 програм: Державна цільова програма впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій “Сто відсотків” на період до 2015 р.; Державна цільова економічна програма “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки; Державна програма розвитку державних підприємств “Виробниче об’єднання Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова” і “Конструкторське бюро “Південне” імені М. К. Янгеля”; Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грід-технологій на 2009 – 2013 роки; Державна цільова науково-технічна та соціальна програма “Наука в університетах” на 2008 – 2012 роки; Загальнодержавна програма зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об’єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему; Програма сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 р.

Висновки

Для визначення напрямів та виявлення тенденцій розвитку програмно-цільових механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін розглянуто та проаналізовано їх кількісні та фінансові показники за період 2008 – 2014 рр. Такий підхід до дослідження дав змогу отримати загальну характеристику стану застосування вітчизняного програмно-цільового управління для реагування у найбільш суттєвих напрямах глобалізаційних впливів.

Виявлено, що найбільше державних цільових програм виконувалося за напрямами розвитку інноваційного суспільства та суспільства сталого розвитку. Значно менше програм виконувалося за напрямом розвитку інформаційного суспільства, але їх доля поступово зростає.

З’ясовано, що фактично за весь зазначений термін, за винятком 2010 р., спостерігався процес суттєвого скорочення кількості державних цільових програм. Доцільно зазначити, що цей процес не був некерованим. За цей термін в Україні двічі (у 2012 та 2014 рр.) приймалися постанови уряду з оптимізації чинних державних цільових програм. Це призвело й до суттєвого скорочення кількості державних цільових програм за основними напрямами глобалізаційних впливів з 21 програми у 2012 р. до 11 програм у 2014 р.

Отже, встановлено, що у 2008 – 2014 рр. в Україні спостерігалася тенденція суттєвого скорочення державних цільових програм за напрямами зовнішнього вектора глобалізаційних впливів. З одного боку, це можна пояснити загальною тенденцією скорочення державних цільових програм, зокрема на підставі вищезазначених постанов уряду у 2011 та 2014 рр. З іншого боку, ця тенденція стосується, насамперед, напрямів розвитку інноваційного та сталого суспільств, а також, значною мірою демократизації суспільства, оскільки в цьому напрямі з 2012 р. державні цільові програми не фінансуються.

Література

1. Про Державний бюджет України на 2008 рік : Закон України. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/107-17.

2. Про Державний бюджет України на 2009 рік [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/835-17.
3. Про Державний бюджет України на 2010 рік [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2154-17.
4. Про Державний бюджет України на 2011 рік [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2857-17.
5. Про Державний бюджет України на 2012 рік [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4282-17.
6. Про Державний бюджет України на 2013 рік [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5515-17.
7. Про Державний бюджет України на 2014 рік [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/719-18/page.
8. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15.
9. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/704-2011-%D0%BF.
10. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/ show/71-2014-%D0%BF.
11. Про державні цільові програми…
12. Там само.
13. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм…
14. Деякі питання оптимізації державних цільових програм…

O. Chervyakova

DIRECTIONS AND TRENDS OF TARGET-ORIENTED MECHANISMS FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION TRANSFORMATION IN TERMS OF SOCIAL CHANGE

The paper considers and analyzes quantitative and financial performance of state target programs for the period from 2008 to 2014. The common characteristic of the use of the national program target management to respond in the most significant areas of globalization influences.

Keywords: development, program-targeted mechanisms, program management, governance, transformation, social change.

УДК 351.856:32.019.5:316.4

Л. Пасєка

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджено організаційну та правову складові механізмів державного управління у сфері сімейної політики України. На основі аналізу чинної нормативно-правової бази та практики застосування управлінських механізмів та інструментів виявлено основні правові та організаційні прогалини у системі державного управління цією сферою. Показано найважливіші напрями та окреслено шляхи правового і організаційного удосконалення механізмів державного управління державної сімейної політики України.

Ключові слова: система державного управління, механізми державного управління, інструменти державного управління, сімейна політика, державна сімейна політика.

Державна сімейна політика як складова всієї соціальної політики України та пріоритетний напрям діяльності українського уряду має здійснюватися цілеспрямовано, виважено, відповідно до передових європейських стандартів та з використанням позитивного європейського і світового досвіду у цій сфері. Однак у ході реформування економічної та соціальної сфер нашої держави виникли несприятливі фактори, які негативно вплинули на здійснення державної сімейної політики в Україні. Проблемні явища у розвитку сім’ї насамперед зумовлені загальною суспільною нестабільністю та знеціненням моральних принципів, зниженням престижу самої сім’ї, а відтак – нівелюванням сімейних цінностей у суспільстві. Механізми державного управління у сфері сімейної політики на сьогодні повинні бути спрямовані на забезпечення підготовленості молоді до подружнього життя та підвищення рівня культури громадян у питаннях збереження здоров’я, планування та розвитку сім’ї. Однак, без належного правового забезпечення та підвищення організаційної ефективності механізмів державного управління у сімейній політиці вирішити ці завдання неможливо. Тому удосконалення державного управління у цій сфері, у першу чергу, вимагає власне організаційно-правового удосконалення механізмів управління, чому й присвячена ця стаття.

Дослідження сімейної політики держави здійснюється по багатьох напрямках. Зокрема, питання правового регулювання сімейних відносин в Україні, соціального забезпечення сімей із дітьми, їх соціально-правового захисту, правових засад розвитку інституту сім’ї розглядаються в дослідженнях В. Борисової, К. Глиняної, І. Жилінкової, Л. Кулачок, О. Пономаренко, З. Ромовської. Наукові розробки щодо забезпечення гендерної рівності у сім’ї містять праці Ю. Галустян, Н. Грицяк, Л. Кобилянської, Н. Лавріненко, Т. Мельник. Окремі аспекти державної підтримки сім’ї, зокрема удосконалення системи соціального захисту, соціальних гарантій, захисту прав дітей, підтримки молодих сімей, висвітлені в дисертаційних дослідженнях з державного управління, які здійснили І. Беганська, О. Крентовська, В. Собченко, І. Цибуліна, Ю. Юрченко. Однак, управлінська практика в умовах сучасних суспільно-політичних та соціально-економічних змін в Україні вимагає

нових підходів до осмислення механізмів державного управління у сфері сімейної політики, зокрема їх правової та організаційної складових.

Мета статті – аналіз механізмів державного управління у сфері сімейної політики та визначення основних напрямів удосконалення її організаційної та правової складових як факторів підвищення ефективності системи державного управління України.

У сучасних умовах сім'я як соціальний інститут зазнає істотних змін – трансформуються моделі шлюбу та народжуваності, змінюється зміст батьківських ролей та функцій. Неналежне ж виконання сім'єю свого призначення значною мірою зумовлене відсутністю взаємозв'язку і взаємодії між сім'єю та суспільством. Усвідомлення на державному рівні суті трансформації та кризових явищ у сім'ї як загрози національній безпеці і як проблеми, що потребує нагального вирішення вимагає пошуку адекватної сучасним реаліям моделі управління у сфері сімейної політики. Адже позитивний зарубіжний досвід засвідчує, що проблеми сім'ї найефективніше вирішувати через здійснення цілеспрямованої державної сімейної політики.

На основі міжнародних правових норм, українських конституційних положень та з метою зміцнення сім'ї, забезпечення реалізації нею своїх функцій, а також створення правових, суспільно-політичних та соціально-економічних передумов для поліпшення становища сім'ї і підвищення її ролі у суспільстві у 1999 р. були прийняті Декларація про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок [1] та Концепція державної сімейної політики [2]. Концепція визначає стратегічний розвиток сімейної політики України. Її положення узгоджуються з основними нормами Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, конвенцій ООН "Про права дитини", "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок" та підсумковими документами IV Всесвітньої конференції із становища жінок (Пекін, 1995 р.), а також документами Всесвітньої організації охорони здоров'я, Міжнародної організації праці, Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) та інших міжнародних організацій.

Правове закріплення механізмів державного управління створило передумови для конкретизації їх організаційної форм. Зокрема, у 2001 р. була прийнята Програма "Українська родина" [3], а у 2007 р. – Державна програма підтримки сім'ї на період до 2010 р. [4]. Однак положення програм характеризувалися переважно соціальною спрямованістю та не враховували багатьох інших важливих аспектів функціонування і розвитку сім'ї. Тому за період реалізації зазначених програм не було створено системи підготовки молоді до сімейного життя та відповідального ставлення до батьківства, не досягнуто збільшення кількості зареєстрованих шлюбів і дітей, народжених у сім'ї, не забезпечено рівного доступу різних категорій сімей до соціальних послуг, недостатньо проводились інформаційні та рекламні кампанії, спрямовані на формування позитивного іміджу сім'ї. Тенденції неврахування в організаційних механізмах державного управління важливих аспектів функціонування та розвитку сім'ї збереглись й донині. Наприклад, Концепція Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 р., прийнята у 2012 р., [5] має суто декларативне спрямування.

Механізми державного управління у сфері сімейної політики значною мірою спрямовані на вирішення проблем молодих сімей. Пріоритетними завданнями тут є: забезпечення правового та соціального захисту сім'ї; забезпечення її високого рівня

життєдіяльності, належних умов для фізичного, інтелектуального, морального, освітнього та духовного розвитку дітей; формування в молоді відповідального ставлення до репродуктивного здоров'я, планування сім'ї тощо. Із цією метою прийняті нормативно-правові акти, розроблені державні та регіональні програми. Однак сучасні соціально-економічні та суспільно-політичні трансформації, економічна нестабільність, зростання невизначеності та соціальних ризиків створюють суттєві перешкоди на шляху реалізації зазначених програм та вирішення проблем переважно молодих сімей.

Особливого значення набуває необхідність організаційно-правового удосконалення механізмів забезпечення сімей житлом. Наприклад, станом на 01.01.2011 р. на квартирному обліку перебувало 43,1 тис. багатодітних сімей (тих, які мають троє і більше дітей) і 31,5 тис. одиноких матерів. Реально ж житло одержали всього 752 багатодітні сім'ї і 416 одиноких матерів, що становить відповідно 7% і 3,9% від потребуючих. Серед молодих сімей, яких у 2010 р. в Україні на квартирному обліку перебувало 111 тис., житло одержали лише 940, тобто 0,84% [6]. Нормативно-правові акти щодо надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та сприяння молодіжному будівництву лише частково вирішують житлові проблеми. Так, загальна кількість молодих сімей, які отримали житло у рамках Державної програми забезпечення молоді житлом впродовж 2002 – 2012 рр. становила 30,5 тис. Загальний обсяг фінансування з усіх джерел за увесь час дії програми – 3,8 млрд грн, а обсяг введеного в експлуатацію житла перевищив 2,6 млн кв. м [7]. Однак більшість молодих сімей, зважаючи на жорсткі умови кредитування та його високу вартість, не може отримати доступ на ринок житла навіть за бюджетної підтримки.

Правові механізми державного управління у сфері сімейної політики спрямовані переважно на матеріальну підтримку сімей з дітьми. Зокрема, Закон України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" встановив гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей із дітьми шляхом надання державної допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів, віку, стану здоров'я дітей тощо, а також визначив право на державну допомогу по вагітності та пологах, при народженні дитини, при усиновленні дитини, по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, на дітей одиноким матерям та в інших випадках [8]. Через те, стало можливим отримувати допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку не тільки працюючою матір'ю, але й тими працюючими членами родини, які фактично здійснюють такий догляд. Законом України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" встановлено право на державну соціальну допомогу у грошовій формі малозабезпеченим сім'ям, які постійно проживають на території України, але з поважних або незалежних від них причин мають середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї [9]. Законом України "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" цим категоріям дітей гарантовано право на матеріальне забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України та визначено їх соціальну захищеність шляхом встановлення державної соціальної допомоги на рівні прожиткового мінімуму, а також надбавки одному із батьків по догляду за дитиною-інвалідом [10]. Однак сам розмір державних допомог в умовах нинішньої інфляції та нестабільної економічної ситуації є доволі низьким і, відповідно, матеріально недостатнім. Тому зазначені

виплати суттєво не впливають на покращення становища матеріально найменш захищених сімей.

Державна сімейна політика у підсумку спрямована на поліпшення демографічної ситуації, адже соціально-демографічна ситуація, режим відтворення населення, його кількісний та якісний склад можуть стимулювати або гальмувати соціально-економічний розвиток держави. Однак застосування чинних організаційно-правових механізмів державного управління, спрямованих на поліпшення демографічної ситуації в державі, зміцнення сім'ї, охорони материнства і дитинства та збереження репродуктивного здоров'я населення, не приносили бажаних результатів, переважно через несприятливі соціально-економічні обставини. Внаслідок цього знижувалась народжуваність, зменшувалась кількості дітей у сім'ях і збільшувалась кількість розлучень, неповних сімей. Постійно зростав міграційний відплив молоді, поширювалась девіантна поведінки серед дітей, знижувалась тривалість життя тощо. Через те, у 2004 р. було схвалено Концепцію демографічного розвитку на 2005 – 2015 роки [11], а у 2006 р. – затверджено Стратегію демографічного розвитку в період до 2015 рр. [12] та Державну програму "Репродуктивне здоров'я нації на період до 2015 р." [13]. Із 2005 р. держава включила нові організаційно-правові механізми активного сприяння збільшенню народжуваності і підтримки сімей. Зокрема, збільшилась одноразова матеріальна допомога при народженні дитини. Якщо у 2004 р. розмір виплат становив 725 грн, то з 01.01.2005 р. він збільшився до 1500 грн, з 01.04.2005 р. – до 8497 грн, з 01.01.2006 р. – до 8500 грн У 2012 р. розмір виплат становив: на першу дитину 27330 грн (з 01.01.2013 р. – 29160 грн); на другу дитину – 54660 грн (з 01.01.2013 р. – 58320 грн); на третю і кожну наступну дитину – 109320 грн (з 01.01.2013 р. – 116640 грн). Підвищення допомоги на дітей загалом у 2004 – 2012 рр. сприяло зростанню загального коефіцієнта народжуваності. Якщо у 2004 р. на одну жінку припадало 1,218 дитини, то у 2010 р. – 1,445 [14].

Незважаючи на окремі позитивні тенденції, практичне застосування організаційно-правових механізмів сприяння народжуваності виявило їх екстенсивне спрямування. Зокрема, ці механізми нерідко сприяють дискваліфікації жінок, вимиваючи їх з ринку праці. Це передусім поширено у сільських та депресивних регіонах, де, за відсутності роботи, дітонародження стає чи не єдиним способом забезпечення сімейного доходу. Фактично, йдеться про нецільове використання коштів, виділених державою на утримання дитини [15]. Кількість народжених дітей збільшується переважно в малозабезпечених, неблагополучних сім'ях, що згодом нерідко призводить до передачі дітей на утримання держави або добровільно (після закінчення виплат), або через позбавлення батьківських прав.

Загалом, чинна система управлінських механізмів матеріальної допомоги, що функціонує у нашій державі, сприяє маргіналізації сімей з дітьми, посилює утриманські настрої та поглиблює "пастку бідності". Ні органи влади, ні громадяни до кінця не усвідомлюють, що державна допомога сім'ям із дітьми є тимчасовим компенсатором втрат, пов'язаних із вибуттям працездатних членів сім'ї з ринку праці, а не видом постійного фінансового забезпечення. На сьогодні держава виконує роль утримувача, ототожнюючи соціальну допомогу сім'ям із дітьми із підтримкою непрацездатних груп населення. Однак сім'ї потребують не утримання, а створення умов для ефективної реалізації своїх функцій і поєднання професійних та сімейних обов'язків, зокрема наявності та доступності закладів дошкільної освіти, денного перебування дітей, гуртків тощо. Позитивний ефект виплат досягається

тоді, коли є мережа закладів виховання дітей до трьох років та інша інфраструктура, що розвантажує батьків (матерів), дозволяючи їм працювати [16]. У 2010 р. охоплення дітей дошкільними закладами в Україні становило 56% [17]. Тобто один із батьків дітей, які не мали можливості відвідувати дошкільні заклади, апріорі вилучався з ринку праці задля догляду за дитиною, що, безумовно, знижувало матеріальний рівень сім'ї. Завдання створення на місцях альтернативних форм догляду за дітьми молодшого віку, зокрема груп часткового перебування, домашнього догляду тощо практично не вирішується. У цій сфері відсутня відповідна нормативно-правова база, не розроблена стратегія заохочення роботодавців, які запроваджують сімейно-орієнтовані форми організації праці та соціальні послуги сім'ям з дітьми – гнучкий графік роботи, дитячі кімнати тощо. Загалом, не розроблені механізми державної політики заохочення працездатних членів сімей з дітьми до повернення на ринок праці.

На сьогодні державна сімейна політика, що здійснюється в Україні, за своїм змістом і наслідками не відповідає потребам і сім'ї, і держави. В Україні ще не вдалося створити ефективну управлінську систему державної сімейної політики, розробити її належну правову базу. Домінує управлінський підхід, згідно з яким соціальна, демографічна і сімейна політики ототожнюються. Функції власне сімейної політики чітко не визначені і вкрай незадовільно представлені у практичній діяльності органів державної влади. При вирішенні економічних, політичних, інших важливих державних завдань права та інтереси сім'ї цілеспрямовано не осмислюються, а тому й належно не відображаються у механізмах управління. Зокрема, не вирішені в інтересах сім'ї питання, що виникли у перехідний до ринкових відносин період – приватизація, оподаткування, сімейне підприємництво, кредитування тощо. У правовому механізмі недооцінена правоздатність сім'ї, необхідність наділення сім'ї повноцінним соціальним статусом, забезпечення правового регулювання відносин сім'ї з державою та її інститутами.

В організаційних механізмах органів державної влади не отримали відображення важливі питання, пов'язані з життєдіяльністю немаргінальних сімей, надання їм сприяння у реалізації основних функцій, розвитку сімейної економіки, культури, освіти. Недооцінюються механізми проведення соціальної експертизи прийнятих у регіонах рішень, з огляду на їх вплив на життєдіяльність сім'ї. Прийняті програми часто ні нормативно, ні організаційно не відповідають вимогам, що ставляться до такого роду документів. Їх комплексність найчастіше зводиться лише до об'єднання заходів, що виражають різні сфери соціальної політики. Нерідко в програмах навіть не представлені концепції та механізми реалізації прийнятих заходів.

Концепція державної сімейної політики, прийнята ще у 1999 р., не враховує сучасні тенденції розвитку соціального інституту сім'ї, проблеми та виклики суспільства. Це стримує застосування сучасних управлінських інструментів стимулювання соціального розвитку сім'ї, якими є системний, ресурсний, сімейно-центричний та державно-громадський інструменти.

Очевидно, що сучасні організаційно-правові механізми державного управління у сфері сімейної політики повинні переорієнтовуватись із політики виживання (спрямованої переважно на сім'ї, які перебувають у важкій життєвій ситуації, в зоні соціального ризику та мають потребу у втручанні з боку держави) на розвиток державної політики родинного благополуччя, економічної стійкості сімей, забезпечення їм сучасних стандартів якості та рівня життя. Державна сімейна

політика не може здійснюватися за залишковим принципом. Будь-які перетворення в соціально-економічній та політичній сферах, зокрема реформи системи охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування населення, культури, молодіжної політики, будівництво житла, політика зайнятості, розвиток ринку праці, соціального та пенсійного страхування, створення нових робочих місць і розвиток підприємництва, розвиток інститутів громадянського суспільства, місцевого самоврядування, некомерційних організацій, церковних об'єднань тощо повинні здійснюватися з врахуванням їх впливу на сім'ю і дітей та проводитися в інтересах розвитку сім'ї.

Для формування та реалізації ефективних організаційно-правових механізмів державної сімейної політики в Україні, спрямованої на дієву підтримку сім'ї, необхідно врахувати позитивні управлінські практики європейських країн, передусім: ефективне поєднання універсальних та адресних видів соціальних виплат сім'ям, запровадження фінансової підтримки найменш захищених категорій сімей з дітьми до їх повноліття, що сприятиме усуненню матеріальної нерівності між різними категоріями сімей; використання інструментів податкової та кредитної політики, що є необхідною передумовою скорочення витрат держави на соціальні цілі; розвиток системи послуг по догляду за дітьми дошкільного віку, забезпечення їх максимальної доступності для усіх категорій сімей, що сприятиме поверненню працездатних членів сімей з дітьми на ринок праці; забезпечення сприятливих умов для поєднання професійної зайнятості та материнства і батьківства; розширення можливостей чоловіків для виконання сімейних, передусім батьківських обов'язків, шляхом надання права на відпустку при народженні дитини та по її догляду одночасно з материнською, що сприяє підвищенню громадянського престижу батьківства; орієнтація на забезпечення благополуччя і гідного майбутнього уже народжених дітей, а не на просте стимулювання кількісного зростання народжень; усвідомлення необхідності інвестування у молоде покоління, котре є однією з основних передумов економічного росту держави.

Таким чином, механізми державного управління у сфері сімейної політики потребують правового і організаційного удосконалення, яке б виводило їх із стану застосування екстенсивного режиму управління сімейною сферою та забезпечило б переорієнтацію на поступову, з врахуванням конкретних українських умов та можливостей, імплементацію прогресивних практик управління сімейною політикою з метою зміцнення та розвитку сім'ї як соціальної першооснови держави.

Перспективою подальшого дослідження може бути аналіз відповідності правових та організаційних механізмів державного управління у сфері сімейної політики конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування їх місцю та ролі в управлінській системі держави.

Література

1. Декларація про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 475-XIV від 05.03.1999 р. — Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

2. Про Концепцію державної сімейної політики [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 1063-14 від 17.09.1999 р. — Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

3. Про Програму “Українська родина” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 14.03.2001 р. — Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

4. Про затвердження Державної програми підтримки сім’ї на період до 2010 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 244 від 19.02.2007 р. — Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

5. Про Концепцію Державної цільової соціальної програми підтримки сім’ї до 2016 р. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 325-р від 31.05.2012 р. — Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

6. Державний комітет статистики України. Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2010 році // Статистичний бюлетень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://govuadocs.com.ua/tw_files2/urls_2/627/d-626874/7z-docs/1.pdf.

7. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002 – 2012 рр. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів № 1089 від 29.07.2002 р. — Режим доступу : http://www.zakon2.rada.gov.ua.

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

9. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям : Закон України № 1768-III від 01.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 35. — Ст. 290.

10. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам : Закон України № 2109-III від 16.11.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 1. — Ст. 2.

11. Про схвалення Концепції демографічного розвитку на 2005 – 2015 рр. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 724-р від 08.10.2004 р. — Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

12. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 879 від 24 червня 2006 р. — Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

13. Про затвердження Державної програми “Репродуктивне здоров’я нації” на період до 2015 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1849 від 27.12.2006 р. — Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

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

15. Щодо напрямків соціальної підтримки сім’ї в контексті реалізації демографічної політики в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень. — Режим доступу : http://www.niss.gov.ua /articles/940.

16. Петрина К. Д. Зміни політики соціального захисту: світовий досвід / К. Д. Петрина // 2025 рік: нові демографічні виклики для України [Електронний ресурс] : матер. кругл. стол. — К. : ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України, 2011. — Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/mass_media/20110420055106.pdf.

17. Дошкільні навчальні заклади [Електронний ресурс]. — К. : Держкомстат, 2011. — Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ osv_rik/osv_u /dz_u.htm.

L. Pasyeka

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF FAMILY POLICY: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT

Organizational and legal components of public administration mechanisms in the sphere of family policy in Ukraine are researched. The main legal and organizational gaps in the system of public administration of this area on the basis of the analysis of existing legal framework and practice of implementation of management mechanisms and tools are found out. The most important directions are presented and ways of legal and organizational improving of public administration mechanisms of the state family policy in Ukraine are defined.

Key words: system of public administration, mechanisms of public administration, tools of public administration, family policy, state family policy.

УДК 352.07:342.553

В. Ундір

МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОВІДНОСИН

Проаналізовано розвиток взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з громадськими об'єднаннями, визначено зміст існуючих проблем у процесі взаємовідносин цих інститутів, шляхи та перспективи їх вирішення.

Ключові слова: Україна, місцеві органи виконавчої влади, об'єднання громадян, взаємовідносини.

Із моменту проголошення України суверенною державою проблема дослідження особливостей розвитку взаємовідносин органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, зокрема з об'єднаннями громадян, набуває надзвичайної актуальності. Проте, незважаючи на зростаючу динаміку процесу взаємовідносин цих інститутів існує безліч проблем, що впливають на ефективність їх діяльності, що є гальмівним чинником на шляху демократичного розвитку нашої держави. Це вимагає подальшого пошуку оптимальних шляхів удосконалення процесу взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян.

Вагомий внесок у розробку питань взаємовідносин органів державної влади з об'єднаннями громадян зробили В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Антонович, Е. Афоніна, В. Бабкін, В. Балабін, Т. Бутирська, В. Жуків, В. Журавський, В. Князєв, С. Круглик, Е. Лібанова, В. Місюра, В. Нанівська, І. Пасько, М. Пірен, В. Ребкало, А. Стойка, В. Токовенко, М. Ткаченко, М. Томенко, І. Хмелько, В. Шамрай, Л. Шкляр, В. Шинкарук, Г. Щедрова та ін. Але залишаються ще не повністю вирішеними питаннями щодо обґрунтування ролі і місця взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян у процесі становлення громадянського суспільства та демократизації розвитку держави.

Метою статті є характеристика загального стану розвитку взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян, з'ясування сутності існуючих проблем їх взаємовідносин, визначення можливих шляхів та напрямів підвищення ефективності взаємодії цих інститутів.

За роки незалежності здійснювався інтенсивний процес становлення взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян [1]. Від розвитку цих взаємовідносин значною мірою залежить те, наскільки повноцінно буде відбуватися процес формування засад громадянського суспільства, наскільки успішним і незворотним буде процес демократизації, наскільки динамічно буде проходити процес інтеграції України у європейські та світові структури тощо. Розширенню процесу взаємовідносин із місцевими органами виконавчої влади сприяла динаміка росту громадських організацій. Якщо станом на 1 січня 1996 р. в Україні було зареєстровано більше ніж 5 тис. громадських організацій, то на липень 2007 р. – вже 52693, а станом на 1 січня 2009 р. у країні зареєстровано 59321 громадських організацій та їх осередків [2].

Доцільно зауважити, що тенденція зростання з року в рік кількості офіційно зареєстрованих об'єднань громадян фіксується як на рівні громадських організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами, так і на місцевому рівні. Лише за 2012 р. в Україні було зареєстровано/легалізовано: 6 політичних партій; 179 всеукраїнських та міжнародних громадських організацій; 53 всеукраїнські та міжнародні благодійні організації; 25 всеукраїнських громадських організацій шляхом письмового повідомлення про заснування; 12 філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні. Всього Державною службою статистики України станом на 2012 р. було зареєстровано (зокрема з міжнародними, всеукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками, філіями та відокремленими структурними підрозділами) 71767 громадських організацій [3]. У тому ж році із загальної кількості громадських організацій в Україні 24 496 мали статус місцевих [4].

На початку XXI ст. в Україні діяло понад 3 тис. місцевих молодіжних об'єднань, причому більша їх концентрація зберігалась у західних областях. Вони, згідно з оцінками експертів, гуртували від 2-х до 8% молоді [5]. Однією з форм налагодження оптимальної комунікативної взаємодії між окремими суб'єктами громадськості та місцевими органами виконавчої влади з метою здійснення демократичних перетворень у суспільстві є жіночі організації [6]. Із урахуванням міжконфесійної розмежованості в Україні, особливо відчутна роль релігійних організацій у взаєминах з органами виконавчої влади [7]. Зокрема, це виявляється у таких складових, як: утвердження справжньої незалежності, забезпечення державної цілісності й перспективного розвитку України як суверенної держави; утвердження статусу України в колі держав європейської і світової спільноти; формування усвідомлення соборності, єдності й духовної злагоди в суспільстві.

На початку 1995 р. в Україні діяло 16 всеукраїнських національно-культурних товариств, зокрема ассирійське, турецьке, грузинське, угорське, чеське, російське, два польські, три єврейські товариства та 221 регіональне об'єднання [8]. Одним із найактивніших об'єднань громадян, що на сьогодні працюють у взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, є місцеві організації Конгресу національних громад України. Ця асоціація представляє низку груп етнічних меншин, які об'єдналися за ініціативою "знизу" ще у 2001 р.

Доцільно зазначити, що у державотворчому процесі демократичного суспільства громадські організації є механізмом реалізації прав громадян на участь в управлінні країною. За цього вони здійснюють функції "індикатора": рівня взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та об'єднаннями громадян; умов виконання соціальних замовлень суспільства; рівня захисту інтересів різних груп населення, представлених громадськими організаціями.

Значною мірою розвиткові взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян сприяло становлення інституту законодавства України про громадські організації [9]. Першим офіційним державним актом в Україні, спрямованим на поглиблення взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськими організаціями, можна вважати "Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства", схвалену розпорядженням КМУ від 21.11.2007 р. [10]. Концепція визначила основні засади діяльності органів виконавчої влади із створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні. На досягнення цілей взаємовідносин

місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян спрямовані ініціативи Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, що були підтримані громадськістю та знайшли своє втілення у прийнятті законів України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про доступ до публічної інформації", запровадження згідно з постановою КМУ "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" № 996 від 03.11.2010 р. [11], нових, більш прогресивних, механізмів залучення громадян до управлінського процесу. Основні засади сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства були визначені "Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства", затвердженою Указом Президента України від 24.03.2012 р., "Планом заходів щодо реалізації у 2013 р. Стратегії", затвердженим Указом Президента України від 25.06.2013 р.

Форми взаємодії органів місцевої виконавчої влади будуються залежно від цілей залучення громадян до механізму управління. Передусім заслуговує на увагу співпраця цих органів влади з громадськими об'єднаннями в процесі вироблення спільної (державної) політики. Впливовість громадських об'єднань на цей процес безпосередньо залежить від авторитету цих організацій, наявності у них повноважень брати участь у підготовці й ухваленні рішень, їхньої організаційно-ресурсної спроможності.

Важливу роль у виробленні державної політики відіграють політичні партії. На сьогодні партійно-політичний спектр України характеризується багатопартійністю, але жодна із політичних партій не має достатнього впливу у загальнонаціональному вимірі, кожна партія має внутрішні відмінності щодо шляхів, термінів, темпів вирішення завдань, визначених у політичній платформі партії [12]. Ці відмінності зумовлюють складність їх взаємовідносин з органами виконавчої влади як в центрі, так і на місцях.

Значну роль у процесі вироблення державної політики відіграють жіночі громадські організації. Хоча за своєю природою вони безпосередньо не займаються політикою, але для вирішення їх проблем вони певною мірою впливають на владні відносини. Їх діяльність залежить від впливу на центри політичних рішень, формування власної стратегії. Таким чином, вони виступають суб'єктами державотворення.

Одна із форм співпраці місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян полягає у вирішенні економічних, соціальних і гуманітарних завдань, які виникають перед країною. На це спрямована діяльність практично всіх громадських організацій. Зокрема, реалізуючи функцію представництва і захисту духовних, соціальних інтересів великої кількості людей, релігійні організації через співпрацю з існуючими державно-громадськими структурами здійснюють інтеграцію церкви у соціальний процес, зумовлюють необхідність критики нею тих чи інших моментів соціального буття громадян.

Активну участь у справі підготовки програм на місцевому та національному рівні щодо вирішення питань соціального захисту населення приймають національно-культурні товариства разом з іншими організаціями національних меншин. Інноваційним механізмом виявлення можливостей поглиблення співпраці у вирішенні соціальних завдань у рамках діяльності громадських структур є залучення юнаків і дівчат до соціального проектування, яке у цьому випадку виступає важливим інструментом для прийняття рішень.

Важливою умовою якісного виконання соціальних послуг місцевими органами виконавчої влади є те, що громадські організації пропонують нові, раціональні і прийнятніші підходи у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних проблем, що виникають перед суспільством.

Однією із форм реалізації конституційних прав громадян є участь їх об'єднань у здійсненні контролю над діяльністю органів виконавчої влади [13]. Контроль та оцінка громадськістю вироблення суспільної (державної) політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку місцевих органів виконавчої влади і громадських об'єднань для виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують вирішення або їх втручання.

Вагому роль у посиленні взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями та їх об'єднаннями відіграють громадські ради при обласних та районних держадміністраціях. Станом на 1 жовтня 2011 р. було сформовано 27, тобто 100%, громадських рад на рівні облдержадміністрацій, Ради Міністрів АРК, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій; 487, тобто 99,6%, громадських рад на рівні районних держадміністрацій [14]. Доцільно зауважити, що у творенні нових громадських рад активну участь взяли не лише громадські організації (зокрема правозахисні, екологічні, молодіжні, з надання соціальних послуг, неурядові аналітичні центри), а й бізнесові асоціації, релігійні організації, профспілки та недержавні пенсійні фонди. Створення цих консультативно-дорадчих органів значною мірою сприяє конструктивній взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та об'єднаннями громадян.

Згідно з планом заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженого Указом Президента України № 342 від 25.06.2013 р., у 2013 р. була проведена оцінка діяльності органів виконавчої влади за напрямом "робота з громадськістю". Вона проводилась за 4 напрямками:

– проведення консультацій з громадськістю;

– налагодження взаємодії з громадською радою;

– сприяння розвитку громадянського суспільства;

– сприяння проведенню громадських експертиз.

Результати оцінки засвідчили, що лише майже 20% органів виконавчої влади у 2013 р. забезпечили роботу за відповідними напрямками на рівні вищому, ніж середній [15].

На жаль, Закон України "Про об'єднання громадян", який діяв з 1992 р., не відповідав ні сучасним суспільним реаліям, ні відповідному європейському досвіду, незважаючи на те, що впродовж останніх 20 років до нього неодноразово вносилися зміни. Новий Закон України "Про громадські об'єднання" від 22.03.2012 р. [16] повною мірою відповідає європейським підходам до реалізації права на об'єднання в громадянському суспільстві. Головна ідея закону полягає у створенні належних правових та організаційних умов для створення, реєстрації та діяльності громадських об'єднань, які є основою активного громадянського суспільства, партнером держави в усіх сферах розвитку країни. Закон України "Про громадські об'єднання" додав право громадським об'єднанням зі статусом юридичної особи здійснювати, відповідно до закону, підприємницьку діяльність, безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання або через створені у порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню.

Як вважає В. Новак, діалог між державою та громадянським суспільством має ґрунтуватися на п'яти головних соціальних процесах: об'єднанні, визнанні, комунікації, взаєморозумінні, довірі. У цьому зв'язку він пропонує виділити такі основні умови активного й ефективного соціально-ціннісного діалогу між цими інституціями:

– установка учасників суспільно-державної взаємодії на розвиток і підтримку співробітництва, незалежно від особливостей мотивації кожної із цих сторін;

– певний ступінь зрілості і розвитку потенціалу інститутів громадянського суспільства, необхідний як для створення зацікавленості державних органів у співробітництві з ними, так і для зрозумілого і точного вираження, просування і захисту своїх інтересів;

– наявність інституціональних (правових й організаційних) рамок для співробітництва між секторами суспільства, під якими розуміються стійкі форми їх взаємодії, що склалися на практиці чи безпосередньо встановлені законодавством або угодою в межах компетенції кожної із сторін;

– економічна незалежність і стійкість організацій громадянського суспільства, їх здатність генерувати людський капітал і мобілізувати додаткові ресурси на вирішення суспільно значимих проблем [17].

Загалом, взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади з громадськістю є важливим і надійним засобом налагодження співпраці влади та громадянського суспільства, ціннісним критерієм досягнення згоди та підтримки під час реалізації тих чи інших рішень, координації діяльності тощо. Але, на жаль, взаємодія місцевих органів виконавчої влади і громадських об'єднань є часто демонстраційною (з боку цих органів влади), орієнтованою на ефект створення їх позитивного іміджу. Громадські об'єднання ще поки не стали рівноправними партнерами місцевих органів виконавчої влади навіть у тих сферах, де їхня участь могла бути дуже корисною і плідною. Тому розвиток і удосконалення взаємодії цих інституцій вимагає необхідності пошуку ефективних форм їх співпраці. Головне завдання полягає в тому, щоб подолати переважно фрагментарність, несистемність взаємодії, налагодити ефективний діалог, виробити оптимальну систему прямих і зворотніх зв'язків.

Для підвищення ефективності взаємовідносин громадські організації потребують моральної та матеріальної підтримки з боку держави та місцевих органів виконавчої влади. Надання їм допомоги може забезпечити досягнення мети, на яку в іншому випадку доведеться витрачати більше ресурсів із держбюджету.

На думку Ю. Сурміна, перспективи покращення взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян відкриються тільки тоді, "коли держава і громадянське суспільство не лише розпочнуть діалог, але й налагодять між собою стійку взаємодію, що припускає участь громадянського суспільства у справах держави і одночасно в реалізації запитів та інтересів людей" [18].

Поглиблення ефективності взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та громадськими об'єднаннями потрібно очікувати за умови вирішення таких актуальних проблем:

– забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадськістю та громадськими радами;

– подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадських організацій із місцевими органами виконавчої влади;

– недопущення дискредитації процедур використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;

– включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;

– забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з об'єднаннями громадян на веб-сайтах органів державної влади;

– посилення механізмів відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадських організацій, передусім, у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;

– покращення ресурсного забезпечення – фінансового, матеріального, кадрового, структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади, які відповідають за взаємодію із громадськістю;

– підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і об'єднань громадян щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики;

– підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як об'єднань громадян, так і місцевих органів виконавчої влади, а також загалом – правової, політичної, громадянської культури населення;

– дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості згідно з результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [19].

Критеріями ефективності взаємодії місцевих органів виконавчої влади із громадськими об'єднаннями повинні стати такі риси взаємодії, як оптимальність, яка має характеризуватися відповідністю між проблемою та вжитими засобами її вирішення; дієвість, яка визначається реальністю досягнутих результатів; поступальність, що має реалізовуватись послідовно від результативності одного рівня до здійснення переходу на наступний, більш важливий, складний і перспективний.

Література

1. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України (2002 – 2005 роки) [Текст] / Творчий центр "Каунтерпарт". — К. : Макрос, 2006. — 138 с.

2. Держалюк О. Динаміка та розширення спектру діяльності громадських організацій як складові демократизації українського суспільства [Електронний ресурс] / О. Держалюк. — Режим доступу : www.old.niss.gov.ua.

3. Підсумки діяльності Державної реєстраційної служби України за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу *:* www.drsu.gov.ua/show/10497.

4. Громадські організації України станом на 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www. civil-rada.in.ua/?p=1509.

5. Перепелиця М. П. Механізм реалізації регіональної, місцевої державної молодіжної політики / М. П. Перепелиця // Нова політика [Текст]. — 2000. — № 6. — С. 40—43.

6. Ковалішина Н. П. Жіночий рух України – важливий чинник розбудови громадянського суспільства / Н. П. Ковалішина // Вісник УАДУ [Текст]. — 2001. — № 2. — Ч. 2. — С. 260—268.

7. Журавський В. Релігійні чинники у політичному процесі України / В. Журавський // Спостерігач [Текст]. — 1996. — № 21. — лютий.

8. Левчук К. І. Громадські організації України: створення та діяльність (1985 – 1996 рр.) [Текст] : монографія / К. І. Левчук. — Вінниця : ПП “Едельвейс і К.”, 2009. — С. 238.

9. Ващук О. М. Становлення та розвиток інституту законодавства України про громадські організації / О. М. Ващук // Становлення і розвиток правової системи України [Текст]. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 45—47.

10. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21.11.2007 р. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

12. Політичні партії в умовах трансформації українського суспільства. Генеза багатопартійності в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.ualib.com.ua/br_6752.html.

13. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади [Текст] : навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. — К. : Макрос, 2011. — С. 22.

14. Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади [Текст] / УНЦПД. — К. : Агентство “Україна”, 2011. — С. 4.

15. Аналітична довідка за результатами проведення оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом “робота з громадськістю” у 2013 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www. civic.kmu.gov.ua.

16. Про громадські об’єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2013. — № 1. — Ст. 1.

17. Новак В. Проблеми формування державно-громадської взаємодії / В. Новак // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 травня 2005 р., м. Київ) : у 2 т. Т. 1. — К. : Вид-во НАДУ, 2005. — С. 119.

18. Сурмін Ю. Концептуальні основи створення системи взаємодії органів державної влади із суб’єктами громадянського суспільства в контексті інтеграційних процесів / Ю. Сурмін // Євроатлантикінформ [Текст]. — 2006. — № 2 (8). — С. 29.

19. Права людини в Україні – 2009 – 2010 [Текст] : доп. правозах. орг. / за ред. Є. Захарова. — Х. : Права людини, 2011. — С. 250—252.

V. Undir

LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES AND PUBLIC ASSOCIATIONS OF UKRAINE: GENERAL STATE, PROBLEMS AND PROSPECTS OF INTERRELATIONSHIPS

The development of interrelationships of local executive authorities with public associations is analyzed, the content of the existing problems in the process of

interrelationships of these institutions, as well as prospects for their solving are defined.

Key words: Ukraine, local executive authorities, public associations, interrelationships.

УДК 35.08:316.343.656

М. Карпа

ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ АСПЕКТІВ СТАТУСУ СЛУЖБОВЦЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Розглянуто такі основні аспекти статусу державного службовця, як: правовий, організаційний, функціональний та компетентнісний. Визначено функціональний аспект статусу службовця у контексті аналізу компетенції державного органу. Узагальнено правові аспекти статусу державного службовця. Розкрито компетентнісний аспект статусу службовця у сфері державної служби.

Ключові слова: статус державного службовця, компетентнісний аспект, правовий аспект, організаційний аспект, функціональний аспект, державна служба.

Традиційно питання статусу службовців у сфері державної служби розкривають найчастіше з позиції юридичної науки. Безперечно, правовий статус володіє найбільшим дієвим змістовим навантаженням у контексті діяльності, розвитку та функціонування службовця у системі державної служби. Та крім правового статусу, враховуючи практику державної служби та теоретичні доробки науковців, можна стверджувати також про наявність інших аспектів цього поняття, які визначають місце та роль державного службовця як у його професійній діяльності, так і у взаємодії з іншими суб’єктами суспільно-владних відносин. Найбільш суттєвими аспектами, з позиції розкриття змісту поняття статусу службовця, є такі основні аспекти статусу службовця державної служби, як: правовий, організаційний, функціональний, компетентнісний. Іншими аспектами статусу державного службовця, які не відображені у цій статті, є: соціальний аспект, конституційний аспект (як різновид правового), матеріальний аспект, публічний аспект тощо.

Мета статті – здійснити аналіз основних аспектів статусу службовця у сфері державної служби. Об’єктом дослідження є теоретико-правові засади діяльності службовця у сфері державної служби. Предметом наукового дослідження є аналіз основних аспектів статусу службовця у сфері державної служби, а саме правового, функціонального, організаційного та компетентнісного. Для цього поставлені такі завдання:

– узагальнити правові аспекти статусу державного службовця;

– виокремити функціональний аспект статусу службовця у контексті аналізу компетенції державного органу;

– проаналізувати функціональний аспект статусу державного службовця з позиції функціонального навантаження посади, яку він обіймає;

– розкриття компетентнісного аспекту статусу службовця у сфері державної служби;

– зазначити основні організаційні аспекти, які формують статус державного службовця.

Деякі статусні характеристики службовця розкриті у працях багатьох сучасних дослідників – В. Авер’янова, Е. Афоніна, С. Вирового, І. Грицяка,

В. Малиновського, О. Оболенського, Г. Ситника та інших. Питання адміністративно-правових характеристик статусу службовців у сфері державної служби розкриті також у працях науковців із загальної теорії держави і права, зокрема: С. Алексєєва, Д. Керімова, В. Копєйчикова, М. Матузова, П. Недбайла, О. Петришина, П. Рабіновича, Р. Ромашова. Більшість аспектів діяльності службовця у сфері державного управління стосуються правових аспектів статусу. Зокрема, О. Оболенський зазначив, що організаційний аспект статусу державного службовця визначається місцем органу державної влади в структурі державного апарату та посадою, яку він обіймає в цьому органі.

Окремі аспекти статусу державного службовця було розкрито у дисертаціях У. Ляхович "Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця" (Київ, 2008 р.), О. Литвина "Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні (Ірпінь, 2009 р.), А. Рачинського "Статус державного службовця в Україні: теоретико-правовий аспект" (Київ, 2000 р.).

У контексті загальної проблеми, що потребує наукового дослідження, а саме вивчення змісту поняття статусу службовця у сфері державної служби, актуальним є питання дослідження окремих статусних особливостей елементів цього явища. Більшість праць стосуються вивчення питань правового статусу службовця, його характеристики, державно-правової практики розгляду його особливостей. Враховуючи, що державне управління, держава служба, держава та право є відкритими системами, які регулюють суспільні відносини, системні характеристики поширюються також і на складові цих систем, їх підрозділи та елементи. Кожний елемент цих систем виконують певні функції, що наголошує на актуальності використання та поширення системно-функціонального методу в пізнанні та розкритті цих складних явищ.

У статті визначено та охарактеризовано основні аспекти статусу службовця у сфері державної служби. Розкрито функціональний аспект статусу у контексті аналізу компетенції державного органу. Зазначено, що специфічними ознаками статусу державних службовців є наявність того, що, як правило, їхні права, обов'язки встановлюються у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі. Діяльність та розвиток державного службовця у такому випадку залежить від завдань, функцій, покладених на відповідний орган чи службу. Також визначено, що функціональний аспект статусу державного службовця з позиції функціонального навантаження посади, яку він обіймає, полягає у тому, що посада у цьому контексті є носієм змісту виконуваної роботи, її наповненням, що не тільки функціонально, але й організаційно створює вплив на статус службовця при її зайнятті. У дослідженні розкрито компетентнісний аспект статусу службовця у сфері державної служби з позиції процесу прийняття на державну службу, проходження державної служби та з позиції зайняття посади державної служби.

Аналіз основних аспектів такого явища як статус державного службовця, дасть змогу краще зрозуміти саму суть цього явища, посилить роль цих категорій діалектики у дослідженні системи державного управління. Взаємодія сутності та явища статусу державного службовця є діалектично суперечливою, але це сприяє розкриттю їх природи, внутрішньої структури. Явище статусу державного службовця як категорія діалектики є досить динамічним, рухомим, на противагу своїй сутності, та є більш видимим для дослідження. Тому у процесі підготовки цієї статті враховано таку особливість, а процес пізнання особливостей статусу

розпочато з позиції розгляду його як явища. Іншою основною категорією діалектики, яка була відображена при аналізі предмета дослідження, є зміст, а саме сукупність аспектів явища статусу службовця, їх зв'язків, тенденцій розвитку.

Поняття "статус" походить із трактування лат. status як "стан", "положення" і у більшості трактувань означає позиція, положення у будь-якій системі, структурі, ієрархії. За іншим трактуванням – це сукупність прав та обов'язків, що визначає стан особи, організації тощо, характеризує їх правове положення. Деякі вчені самостійними елементами ***правового*** аспекту статусу особи називають громадянство, загальну правоздатність, гарантії, законні інтереси та юридичну відповідальність. Інші – навпаки, деякі із згаданих вище елементів характеризують або як передумову (громадянство, правоздатність), або як другорядні елементи статусу (юридична відповідальність, законні інтереси), або як такі, що виходять за межі правового статусу (гарантії). Серед елементів цієї категорії називають також правові норми, що закріплюють статус особи, правосуб'єктність, правові принципи та правовідносини статусного типу [1].

Традиційно розкриття питання статусу державних службовців з позиції адміністративного права передбачає наявність таких елементів, як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність. Завдяки цим елементам забезпечується діяльність державного службовця, його функціонування в системі державної служби, професійний та особистісний розвиток, розкриття професійного, творчого та особистісного потенціалу. Фіксація елементів правового статусу проходить у низці нормативно-правових документів. На сьогодні правовий статус державних службовців визначається Конституцією України, Законами України "Про державну службу", "Про правила етичної поведінки", "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про місцеві державні адміністрації", "Про центральні органи виконавчої влади", актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших центральних органів виконавчої влади та іншими нормативно-правовими актами.

Службова діяльність припускає, що службові особи, які її вчиняють, наділяються не тільки правами і повноваженнями за службою, але й виконують певні службові обов'язки. Службові обов'язки – це сукупність обов'язків державного службовця, визначені у Законі України "Про державну службу", правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату та його посадових обов'язків [2]. Основні обов'язки державних службовців визначені у ст. 10, а права державних службовців – у ст. 11 Закону України "Про державну службу". Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Іншим елементом, який належить до поняття правового статусу державного службовця, є норми, які встановлюють певні обмеження для службовця у контексті проходження державної служби. Умовно визначають дві групи таких обмежень: пов'язані з прийняттям на державну службу та пов'язані з проходженням служби. Відповідно до них, не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:

– визнані у встановленому порядку недієздатними;

– мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;

– у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами.

До другої групи обмежень належать:

– обмеження загального порядку;

– заборона на здійснення корупційних дій;

– спеціальні, з метою попередження корупції, обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених виконувати функції держави.

Відповідно до ст. 16 Закону України "Про державну службу", про що також зазначено у Загальних правилах поведінки державного службовця, державні службовці не можуть брати участь у страйках і вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу [3]. А також державному службовцю забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену Законами України "Про інформацію" [4], "Про державну таємницю" [5], та інформацію, яка стала йому відома з огляду на виконання своїх службових обов'язків, зокрема й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб у формі порад чи рекомендацій. Обмеження загального порядку полягають у тому, що державні службовці не можуть чинити дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Окрім зазначених, нормативно-правовими актами можуть бути встановлені інші обмеження щодо прийняття на державну службу.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. Тип та обсяг повноважень, а також порядок їх реалізації визначаються службовою компетенцією особи, яка закріплена у різних законах, статутах, положеннях, інструкціях, наказах, правилах та інших нормативних актах. Перевищення влади або службових повноважень карається відповідно до ст. 365 КК України (розділ XVII).

Статус державного службовця втрачається з моменту припинення державно-службових відносин, що може статися на підставах, визначених трудовим законодавством, зокрема ст. 36 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України та за умов, встановлених законодавством про державну службу.

Підстави припинення службових відносин у літературі пропонується поділити на:

– з огляду на настання об'єктивних обставин;

– з ініціативи органу державної адміністрації;

– з ініціативи самого державного службовця [6].

Гарантії для державного службовця з боку держави можна вважати визначальними стимулами для розвитку персоналу на державній службі. Стабільність проходження державної служби визначена законодавчим положенням про те, що зміна керівника або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді за ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби. Соціальний аспект статусу державного службовця саме формується наявністю таких основних положень, забезпечених чинним законодавством. До них належать нормативно визначені міри економічного, соціального, організаційного та правового змісту, спрямовані на забезпечення реалізації загальних прав і обов'язків державного службовця, ефективного виконання посадових повноважень,

підвищення професійної діяльності державного службовця, розвитку його професійного, творчого та особистісного потенціалу.

На сьогодні державному службовцю гарантуються:

– належні умови праці, які забезпечують здійснення професійної діяльності;

– матеріальне забезпечення (заробітна плата, надбавки, інші виплати);

– щорічна оплачувана відпустка;

– перепідготовка, підвищення кваліфікації державного службовця;

– пенсійне забезпечення за вислугу років;

– захист державного службовця та членів його сім'ї від насилля, погроз, інших неправомірних дій у контексті виконання ним посадових обов'язків у порядку, визначеному законом.

Нова редакція Закону України "Про державну службу" у ст. 46 встановлює чіткі межі заробітної плати державних службовців, мінімальний розмір посадових окладів, розміри надбавок за вислугу років на державній службі, розміри надбавок за ранги держаним службовцям. Розділ VII чинного Закону України "Про державну службу" за назвою "Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців" визначає та регулює питання оплати праці, заохочення за сумлінну працю, надання щорічних та додаткових відпусток державних службовців, соціально-побутового забезпечення державних службовців, пенсійного забезпечення і грошової допомоги державним службовцям, порядок і умови перерахунку пенсій державних службовців [7].

За порушення визначених нормативно-правовими актами норм державні службовці несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність.

У новій редакції Закону України "Про державну службу" визначені поняття службової дисципліни, службових обов'язків та видів дисциплінарних стягнень. Також проведено диференціацію ступенів провини та відповідно до них видів дисциплінарних стягнень. До державних службовців застосовуються такі види дисциплінарних стягнень: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби. Дисциплінарне стягнення має відповідати типу і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховуються тип дисциплінарного проступку, обставини, за яких він вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередня поведінка державного службовця та його ставлення до виконання службових обов'язків.

Закон визначає також порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, у ньому зазначено, що на вимогу державного службовця з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр службове розслідування проводиться обов'язково. Закон надає право державному службовцю оскаржити незаконні дії керівника державного органу до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, який повинен обов'язково провести службове розслідування у встановленому законодавством порядку з метою встановлення факту порушення прав особи, наданих цим законом, або відсутності такого факту і вжиття відповідних заходів у межах повноважень.

На сьогодні Закон України "Про державну службу" до службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю

України, визначає такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Адміністративна відповідальність окреслена нормами, які містяться в КУпАП та антикорупційному законодавстві, зокрема у Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р. Особливістю адміністративної відповідальності є те, що суб'єктами виступають посадові особи, до яких застосовують два види стягнень за адміністративні правопорушення: попередження і штраф.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за вчинення небезпечних, винних діянь, які проявилися через зловживання службовим становищем, невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків. Адміністративне право розділяє такі злочини на три види:

– порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);

– перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти тощо);

– вчинення акту, що належить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, службове підроблення) [8].

Притягнення до кримінальної відповідальності державних службовців відбувається на підставі Кримінального кодексу України.

Важливою складовою у визначенні статусу державних службовців є соціальна відповідальність. Все частіше питання етичної поведінки, довіри до діяльності державних службовців та органів влади, формування та підтримки іміджу, розвиток особистих якостей державного службовця знаходить своє місце у визначенні статусу осіб, що перебувають на державній службі. Багато з цих питань вже регулюються нормативно-правовими актами України. Зокрема, прийнято Закон України "Про правила етичної поведінки" [9], який визначає керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Основні стандарти етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способи врегулювання конфлікту інтересів визначені у Загальних правилах поведінки державного службовця [10]. Обов'язками державного службовця, відповідно до цих правил, визначено обов'язок виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи, дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків, поліпшувати свої уміння, знання і навики відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень. Адже етична поведінка державних службовців впливає на довіру громадян до діяльності як конкретного державного органу, так і до держави загалом. У цьому і вбачається особливість статусу державного службовця щодо виконання функцій та завдань держави. Державний

службовець у своєму розвитку має насамперед керуватися визначальним своїм положенням як представника влади, формувати свій імідж з позиції органу, в якому він працює, та посади, яку він обіймає.

На місцевому рівні узагальнити правовий статус службовця місцевих органів виконавчої влади можна як систему прав, обов'язків, гарантій, обмежень, відповідальності, що характеризує обов'язкову та можливу діяльність службовця, яка визначена у нормативно-правових актах та гарантована державою, знаходиться у межах компетенції місцевих органів виконавчої влади, окреслена посадою службовця та належить до сфери державно-службових відносин. Таке узагальнення спонукає до розгляду та аналізу інших чинників, які можливо не завжди зафіксовані нормами, але чинять не менший вплив на формування статусу державного службовця.

Функціональний аспект статусу службовця поєднує у собі цілу низку елементів. Зайняття відповідної посади, праця службовця у конкретному органі влади, інші додаткові функціональні навантаження у діяльності службовця створюють певний вплив на формування його статусу. Розкриття, характеристика та аналіз функцій та завдань посади, яку обійматиме службовець, дасть змогу чітко окреслити функціональне навантаження кожної посади та привести діяльність службовця, рівень його знань, вмінь та навиків у відповідність до його функціональних та усних характеристик. Відомо, що правовий статус державного службовця змінюється у контексті заміщення відповідної державної посади. У новій редакції Закону України "Про державну службу" визначено, що за посадою державної служби закріплено перелік функцій та повноважень, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією. Такий перелік визначено як посадові обов'язки. Ознаки посад, які не відповідають критеріям, визначеними новою редакцією Закону України "Про державну службу", не нададуть статусу державного службовця іншим посадовим особам, що дасть змогу досягнути ідентифікацію статусу державних службовців, зменшить зростання їх чисельності. Закон України характеризує посаду як визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [11]. Тобто державний службовець має чітко орієнтуватися в обсягах та межах повноважень за конкретною посадою, а також дотримуватися вимог службового розпорядку, посадової інструкції та інших нормативно-правових документів, які регулюють його діяльність. Так, наприклад, відповідно до ст. 39 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" визначено повноваження голів місцевих державних адміністрацій. За ними голови місцевих державних адміністрацій в межах своїх повноважень проводять кадрову політику, затверджують положення про апарат місцевої державної адміністрації та положення про її структурні підрозділи, проводять призначення та звільнення своїх заступників, керівників структурних підрозділів, керівників апаратів, керівників структурних підрозділів апаратів [12]. Ст. 40 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" вказує на відповідальність перших заступників та заступників голів, інших посадових осіб місцевих державних адміністрацій за стан справ у дорученій сфері перед головою місцевої державної адміністрації та органами виконавчої влади вищого рівня. Їх функції та повноваження формуються відповідно до розподілу обов'язків, які визначаються головами місцевих державних адміністрацій. Проведення функціонального аналізу посад державної служби забезпечує розподіл

професійної діяльності на основні посадові обов'язки як із визначенням переліку вимог до знань, вмінь, навиків, так із визначенням інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби. На перетині аналізу функціонального та компетентнісного аспекту можна здійснювати ґрунтовний аналіз посади державної служби, її структури, змістового навантаження.

Специфічними ознаками статусу державних службовців є наявність того, що, як правило, їхні права, обов'язки встановлюються у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі. Діяльність та розвиток державного службовця у такому випадку залежить від завдань, функцій, покладених на відповідний орган чи службу.

Тому специфіка функціональних повноважень відповідного державного органу, його структурного підрозділу займає вагоме місце у статусі державних службовців. Як відомо, до основних функцій органу виконавчої влади належать: виконання законів та реалізація політики держави; прийняття підзаконних актів відповідно до законів; підзвітність представницьким органам влади; правоохоронна функція; контрольна функція. Функції органу державної влади виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції. Насправді, це досить глибоке поняття, що потребує окремого дослідження, та спробуємо у межах цієї статті зазначити про основні елементи компетенції державного органу у контексті їх впливу на статус державного службовця. Правознавці визначають компетенцію суб'єкта як сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень суб'єкта. Наприклад, надалі у питаннях розвитку персоналу на державній службі знання законодавства з урахуванням такої специфіки буде основою для проведення тестування для керівників служб персоналу. Проаналізувавши основні елементи компетенції органів виконавчої влади, можна стверджувати, що функції зазвичай співпадають з напрямами реалізації компетенції органів виконавчої влади. Зміст компетенції, порівняно з функціями, є більш динамічний, частіше підлягає змінам. Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади є похідними від головних функцій державної служби, або, іншими словами, функції державної служби розподіляються між усіма суб'єктами залежно від місця кожного з них у системі державної служби. Предмети відання багатьох суб'єктів можуть перетинатися, що є цілком прийнятним та логічним, але їх повноваження є виключно індивідуальними, навіть коли функція декількох суб'єктів є загальною для всіх. Щодо визначення територіальної підвідомчості, то у структурі компетенції органів виконавчої влади можливі різні трактування щодо його змістового та функціонального навантаження. Адже підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких є конкретний суб'єкт. Територіальний показник використовується як один із засобів (поряд із предметами відання) для визначення сфери суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких є конкретний орган і розмежування компетенції органів, що виконують однорідні функції, мають рівний правовий статус або тотожні повноваження в однорідних за змістом правовідносинах [13]. Правознавство визначає встановлення підвідомчості як розмежування компетенції між органами чи посадовими особами. Кожний конкретний орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. Встановлення підвідомчості витупає як спосіб визначення компетенції [14]. Щодо специфіки розгляду цього питання на місцевому рівні, то визначено, що до місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію

кожної визначеної адміністративно-територіальної одиниці (області, міста (Київ, Севастополь), району). Вони виконують завдання загального управління й координації або функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Отож діяльність службовців місцевих органів виконавчої влади лежатиме у площині завдань загального управління, функцій відповідних центральних органів виконавчої влади на конкретній визначеній території. А отже, статус службовця набуває специфічних ознак територіальної підвідомчості.

Отже, можна припустити, що компетенція органу є межею для встановлення прав та обов'язків службовця, у якому він перебуває на службі у частині окремих її елементів. Зокрема, такими обмежуючими і нормативно закріпленими чинниками прав та обов'язків (як елементів статусу службовця) є територіальна відомчість, підвідомчість як розмежування компетенції між органами чи посадовими особами, юридична відповідальність, повноваження.

Важливою функціональною особливістю статусу державного службовця, порівняно із звичайною трудовою діяльністю громадян України, є те, що державні службовці, виконуючи завдання і функції держави, одночасно забезпечують права та свободи громадян та захищають публічний інтерес. Провести чітке функціональне розмежування між цими основними завданнями є доволі складно. Особливістю є те, що основним завданням службовців, яке визначено у правовому полі, є виконання завдань і функцій держави. Адже відповідно до ст. 1 Закону України "Про державну службу", державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату з державних коштів, мають відповідні службові повноваження [15]. Отже, межа аспектів статусу державного службовця знаходиться між виконанням функцій та завдань держави, з одного боку, та захистом публічного інтересу – з іншого.

Компетентнісний аспект статусу службовця можна вважати похідним із функціонального. Адже однією із особливостей компетенції є її належність до критеріїв, які окреслюють межі функцій державного органу, тобто компетенції притаманне у цьому контексті обмежувальне спрямування. На відміну від функцій, які окреслені досить загально, компетенція визначається чіткими формулюваннями, точним напрямком управління, конкретними завданнями, які визначаються цілями діяльності органу. Компетенція завжди більш чітко закріплена у правовому полі, ніж функції, які лише частково визначені правовими нормами. Вона визначає обсяг та зміст діяльності органу чи посадової особи; здійснює розмежування функцій з іншими суб'єктами; встановлює певний розподіл функцій, які реалізуються державною службою загалом.

Компетентнісний підхід накладає додаткове навантаження на статус службовця. Нова редакція Закону України "Про державну службу" № 4050-IV від 17.11.2011 р. чітко формує та вводить в дію компетентнісний підхід до процесу прийняття на державну службу, до проходження державної служби, до посади державної служби. Адже за новою редакцією Закону України "Про державну службу" право на державну службу відбувається з врахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності (ст. 15 Закону "Право на державну службу та обмеження щодо вступу на державну службу"). Стаття 10 "Права державного службовця" визначає що державні службовці мають право підвищення рівня

професійної компетентності за рахунок державних коштів; а одним із обов'язків державного службовця є обов'язок підвищувати рівень своєї професійної компетентності (ст. 11 цього ж закону) [16]. Важливою вимогою на отримання права проходити державну службу є використання напряму підготовки (спеціальності), а використання компетентнісного підходу саме групує посадові обов'язки на напрями діяльності, що у подальшому має відповідати напрямам підготовки.

Термін "компетенція" (лат. competere – відповідність, узгодженість, від – взаємно прагнути, відповідати, підходити) трактується як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посади, особи, які визначають можливості цього органу або посади, особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [17].

У літературі з адміністративного права розрізнять такі види компетенції органів виконавчої влади залежно від обсягу та типу компетенції: органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції. Якщо розглядати місцевий рівень, то виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції (ст. 118 Конституції України), а також органи спеціальної (галузевої) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади (відповідно до Указу Президента України, центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи), тому особи, прийняті на державну службу у цих органах, наділяються правовим статусом державного службовця та є службовцями місцевих органів виконавчої влади [18].

Що ж до використання компетентнісного підходу щодо посад державної служби, то визначено профіль професійної компетентності посади державної служби як комплексну характеристику посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навиків, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Цей термін поєднує у собі два поняття – зміст виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних умінь і навиків, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Посада у цьому контексті є носієм змісту виконуваної роботи, її наповненням, що не тільки функціонально, але й організаційно створює вплив на статус службовця при її зайнятті.

Окрім розглянутих аспектів статусу державного службовця, не можна оминути ***організаційного***, який визначається місцем органу державної влади в структурі державного апарату; посадою, яку він обіймає в цьому органі; організаційними заходами щодо діяльності службовця. Науковцями визначено, що організаційний аспект безпосередньо визначає значну кількість факторів правового аспекту статусу. Адже процеси підвищення, пониження, звільнення, відставки тощо є визначальними для набуття чи позбавлення конкретних елементів правового статусу особи на державній службі. Також він впливає на матеріальне забезпечення службовця, тобто на матеріальний аспект статусу [19]. Матеріальний аспект статусу не визначений предметом цього дослідження, але його значення є актуальним у розробці усієї сукупності аспектів статусу службовця.

Організаційні заходи щодо здійснення діяльності службовця у сфері державної служби визначаються низкою нормативно-правових актів, здійсненням

кадрової роботи як на національному рівні, так і на регіональних та місцевих рівнях, на рівні підрозділу. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України № 2263 від 11.12.1999 р. визначає типовий регламент місцевої державної адміністрації. У ньому зазначено про те, що повноваження та функції посадових осіб місцевих державних адміністрацій визначає голова місцевої державної адміністрації, а також здійснює розподіл обов'язків між посадовими особами [20]. Організаційну роботу щодо забезпечення розвитку персоналу, а саме щодо питань підвищення, пониження, звільнення, відставки, підвищення кваліфікації тощо здійснює відділ кадрової роботи в апараті місцевої держадміністрації чи відділ кадрів у підрозділах місцевої держадміністрацій або працівник, на якого покладено функції з виконання кадрової роботи, в підрозділах, які мають невелику штатну чисельність. На місцевому рівні для регулювання процесів розвитку персоналу, зокрема керівного персоналу державної служби, безпосередньо у місцевих державних адміністраціях розробляються і затверджуються плани організації кадрової роботи, посадові інструкції, регламент місцевої державної адміністрації. Здебільшого організаційна кадрова робота місцевої державної адміністрації спрямовується на комплексне вирішення питання щодо комплектування місцевих органів виконавчої влади висококваліфікованими і компетентними працівниками; забезпечення заходів з добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, з кадровим резервом.

Висновки

Як основний висновок до цього дослідження, можна подати такі тези:

– розкриття питання статусу державних службовців з позиції адміністративного права передбачає наявність таких елементів, як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність. Завдяки цим елементам забезпечується діяльність державного службовця, його функціонування в системі державної служби, професійний та особистісний розвиток, розкриття професійного, творчого та особистісного потенціалу;

– специфічними ознаками статусу державних службовців є наявність того, що, як правило, їхні права, обов'язки встановлюються у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі. Діяльність та розвиток державного службовця у такому випадку залежить від завдань, функцій, покладених на відповідний орган чи службу. У цьому полягає функціональний аспект статусу у контексті аналізу компетенції державного органу;

– функціональний аспект статусу державного службовця з позиції функціонального навантаження посади, яку він обіймає, полягає у тому, що посада у цьому контексті є носієм змісту виконуваної роботи, її наповненням, що не тільки функціонально, але й організаційно створює вплив на статус службовця при її зайнятті;

– компетентнісний аспект статусу службовця у сфері державної служби у цьому дослідженні розкрито з позиції процесу прийняття на державну службу, проходження державної служби та з позиції зайняття посади державної служби;

– організаційний аспект статусу службовця у сфері державної служби визначається місцем органу державної влади в структурі державного апарату; посадою, яку він обіймає у цьому органі; організаційними заходами щодо діяльності службовця.

Перспективними напрямами подальших досліджень є: вивчення низки інших аспектів правового статусу, які не були висвітлені у цій статті (таких як

матеріальний аспект, соціальний аспект, публічний аспект тощо); поглиблений аналіз функціонального навантаження посади державного службовця; узагальнення компетентнісних характеристик державного органу та посади, яку обіймає державний службовець, як чинників формування на набуття ним статусних особливостей.

Література

1. Теорія держави і права. Академічний курс [Електронний ресурс] : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. — Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/402.htm.
2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.
3. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс] : Наказ Головдержслужби України № 214 від 04.08.2010 р. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.
4. Про інформацію : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
5. Про державну таємницю : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1994. — № 16. — Ст. 93.
6. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / Т. О. Коломоєць. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 141.
7. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
8. Адміністративне право України. Академічний курс... — С. 141.
9. Про правила етичної поведінки [Електронний ресурс] : Закон України № 4722-VI від 17.05.2012 р. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17.
10. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс] : Наказ Головдержслужби України № 214 від 04.08.2010 р. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10.
11. Про державну службу... — Ст. 490.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20/21. — Ст. 190.
13. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. — Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. — С. 45.
14. Адміністративна відповідальність в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. — 2-е вид., перероб. і доп. — Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. — 99 с.
15. Про державну службу… — Ст. 490.
16. Про державну службу...
17. Общая теория права и государства [Текст] / под ред. проф. В. В. Лазарева. — М. : Юристъ, 1996. — 472 с. ; Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
18. Совгиря О. В. Конституційне право України [Текст] : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. — К. : Юринком Інтер, 2008. — С. 456, 457.

19. Оболенський О. Ю. Державна служба [Текст] : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2003. — 344 с.

20. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 2263 від 11.12.1999 р. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п.

M. Karpa

THE DEFIINITION OF MAIN ASPECTS OF THE STATUS OF SEREVANT IN THE SPHERE OF PUBLIC SERVICE

The main aspects of status of public servant as legal, organizational, functional and competence are considered. The functional aspect of servant status in the context of analysis of the competence of the public authority is defined. The legal aspects of status of public servant are generalized. The competence aspect of status of public servant in the sphere of public service is revealed.

Key words: status of public servant, competence aspect, legal aspect, organizational aspect, functional aspect, public service.

УДК 351.82:502.03

В. Загорський,
Є. Борщук,
І. Жолобчук

СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Досліджено соціально-екологічні чинники концепції сталого розвитку, зв'язок економічного зростання і соціального розвитку. Проаналізовано головні соціально-екологічні проблеми переходу національної економіки України на принципи сталого розвитку.

Ключові слова: сталий розвиток, економіка, економічне зростання, розвиток, екологічні цінності, соціальні цінності.

Великі темпи зростання обсягів матеріального виробництва і чисельності населення, які були визначальним фактором цивілізаційного розвитку впродовж XIX і XX ст., обумовили різке збільшення антропогенного навантаження на природні екосистеми. Сучасні системні дослідження показують, що природний асиміляційний потенціал вже не забезпечує відновлення status quo природного середовища – у багатьох структурних компонентах екосистем почались суттєві незворотні в осяжній перспективі зміни. Водночас людство почало усвідомлювати необхідність радикального перегляду стратегії свого развитку лише після того, як процеси деградації біосфери набули таких масштабів, що обумовило чітко виражені зміни глобальних її компонентів (земля, вода, повітря).

Необхідно зазначити, що вся історія людини – це неперервне зростання масштабів споживання природних ресурсів, насамперед енергії, – від 2500 ккал/добу до 250000 ккал/добу. За останні 100 років темпи споживання природних ресурсів різко зросли. У виробництво було залучено стільки ресурсів, скільки за всі попередні тисячоліття. У другій половині XX ст. кожні 10 років подвоювалось видобування і споживання мінеральних ресурсів, кожні 12 років – енергетичні потужності, кожні 15 років – обсяги промислової продукції, кількість техніки збільшувалась вдвічі швидше зростання чисельності населення. На початку XXI ст. економічний розвиток продовжує базуватися на подальшому зростанні масштабів екстенсивного використання природних ресурсів. Загалом на початок XXI ст. зростання економіки становить приблизно 3% на рік (темпи зростання продуктивності живої речовини менше 1% на рік). Річний випуск товарів у світі дорівнює загальному обсягу Європи за всю її історію. Якщо темпи, які були зафіксовані на кінець XX ст., збережуться, то до середини XXI ст. може виникнути критична ситуація щодо забезпечення цивілізації природними ресурсами.

Метою статті є аналіз впливу екологічних факторів на функціонування економічних систем для розробки підходів щодо вдосконалення інструментів екологічної політики, здатної забезпечувати ефективну динаміку позитивних змін в економіці при одночасному поліпшенні екологічної ситуації.

Як зазначають науковці, на сучасному етапі суспільного розвитку над людством нависла загроза двох глобальних криз, що ставлять під питання майбутнє світової цивілізації: екологічна і соціально-економічна. Перша загрожує інтенсивним та

надзвичайно небезпечним для життя людей насиченням біосфери відходами їхньої власної життєдіяльності, які вже набули таких масштабів, що можуть стати причиною глобальних катастрофічних змін середовища проживання людини і всього живого. Починають відчуватися в глобальному масштабі ознаки зміни клімату, що загрожує непередбаченими екологічними ускладненнями і втратами, дуже небезпечним є зменшення природного біорізноманіття, наслідки якого взагалі не піддаються навіть приблизним прогнозам. Друга – глобальними соціальними наслідками науково-технологічного прогресу, що в умовах глобальної ринкової економіки скорочує потребу світового виробництва в людській праці, залишає без роботи (без засобів до існування) все нові і нові мільйони людей, прирікає їх на злиденне життя. Незважаючи на суттєві досягнення науково-технологічного прогресу, він не дозволив людству в XX ст. ні знизити темпи забруднення екосфери, ні сповільнити ріст зубожіння на планеті.

Підсумки аналізу сучасних наслідків науково-технологічного прогресу полягають у такому:

– з одного боку, спроби перебороти соціально-економічну кризу шляхом забезпечення працею максимально великої кількості людей автоматично призводять до заохочення зростання світового виробництва. А зростання виробництва неминуче тягне за собою ріст забруднення екосфери, оскільки все, що коли-небудь було вилучено із природи, рано чи пізно, перетворюється у відходи споживання чи виробництва;

– з іншого, спроби подолати екологічну кризу шляхом максимального зниження забруднення екосфери неодмінно зумовлює скорочення виробництва, внаслідок чого автоматично прискорюється ріст безробіття і зубожіння [1].

В економічній науці впродовж тривалого часу головним показником, що характеризує стабільний розвиток економіки, вважається економічне зростання. Проте останнім часом фахівці все більше переконуються, що прагнення до нестримного економічного зростання призводить до появи великої кількості проблем, які ставлять під сумнів результати економічного зростання [2]. Сучасна економічна наука визнає, що економічне зростання, яке супроводжується виснаженням природних ресурсів, забрудненням довкілля, погіршенням складових якості життя для більшості населення, загострює проблему подальшого розвитку цивілізації загалом.

Аналіз тенденцій сучасного економічного розвитку дає змогу стверджувати:

– якщо і в подальшому зберігатиметься тенденція постійного нарощування виробничої потужності, то в найближчій перспективі ресурсна складова виробництва повністю вичерпає свої можливості. Загальновідомо, що в класичній економічній науці природа трактується лише як безмірний резервуар, з якого можна до нескінченості черпати природні ресурси. Водночас, за даними ООН, природні ресурси на сьогодні використовуються швидше, ніж відновлюються. На сучасному етапі тенденції забруднення і руйнування природного середовища стали глобальними та здійснюють суттєвий вплив на загальне спрямування соціально-економічного розвитку;

– існуючі тенденції розвитку виробничих технологій можуть призвести до екологічної катастрофи. Глобальні екологічні проблеми стали виникати з початку XX ст. Якщо ще в 60 – 70 рр. головною вважалася проблема запобігання світової ядерної війни, то на початку XXI ст. на перше місце фахівці ставлять екологічну проблему. Індустріалізація та економічне зростання зумовлюють такі негативні

явища, як забруднення довкілля, промисловий шум, викиди в атмосферу, погіршення вигляду міст тощо. Ці наслідки економічного зростання виникають, оскільки виробничий процес лише перетворює ресурси, але не утилізує їх повністю;

– тенденції формування суспільних відносин сприяють все більшому загостренню проблеми розшарування суспільства, що виникає внаслідок нерівності розподілу прибутків. Економічне зростання не означає автоматичного зростання доходів у всіх верств населення – для того, щоб наслідки економічного зростання відчули всі верстви населення, необхідне не тільки збільшення суспільного продукту, а певні політичні дії. На сьогодні головним суб'єктом збільшення темпів зростання споживання природних ресурсів (насамперед енергетичних) є промислово розвинені країни. При цьому ресурси, як правило, використовуються з надр слаборозвинених країн, а прибутки, одержувані від реалізації ресурсів, розподіляються неадекватно: 80 – 90% залишаються у промислово розвинених країнах, 10 – 20% – в слаборозвинених. При цьому чисельність населення розвинених країн майже в п'ять разів менша за чисельність населення в слаборозвинених країнах.

Системний аналіз сучасного етапу економічного розвитку цивілізації показує поглиблення протиріч між функціонуванням соціально-економічної та екологічної систем, ставлячи під сумнів результати досягнень науково-технічного прогресу. Людська цивілізація зіштовхнулась з серйозними енергетичними, сировинними та екологічними проблемами розвитку, що є наслідками концепції масового виробництва і споживання. Упродовж другої половини XX ст. і початку XXI ст. світова економіка прийшла в стан крайньої нестабільності, обумовленої виснаження доступних і досить дешевих ресурсів планети, стрімкого зростання витрат на запобігання і ліквідацію руйнівних наслідків технічного прогресу і стихійних лих.

Починаючи з другої половини XX ст. відбувається інтенсивний пошук нової стратегії виживання людства в умовах обмеженості природних ресурсів і погіршення природних умров існування людини як біологічного виду. Проблема майбутнього розвитку цивілізації загалом вийшла на передній край наукового пошуку і суспільної свідомості загалом. Стало очевидно, що суперечності між постійно зростаючими суспільними потребами і обмеженими можливостями біосфери ставлять під загрозу подальше існування людини як біологічного виду

У 1992 р. у Ріо-де-Жанейро на Міжнародній конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку була прийнята концепція сталого розвитку, яка на сьогодні часто трактується як безальтернативна стратегія розвитку цивілізації, основою якої є ідея узгодженного розвитку трьох взаємоповязаних сфер: соціальної, екологічної і економічної. Конференцією прийнято "Порядок денний на XXI століття", який є стратегією світової спільноти на майбутнє і спрямований на гармонійне досягнення основних цілей – висока якість навколишнього середовища і ефективна економіка для всіх народів світу. Як наголошується в цьому документі, оскільки значна частина природних ресурсів планети вичерпана, а екологічна ситуація стає все більш несприятливою, головним завданням сталого розвитку є задоволення життєвих потреб нинішнього покоління при збереженні таких можливостей для майбутніх поколінь [3].

Колишній Генсек ООН М. Стронг у виступі на відкритті конференції в Ріо-де-Жанейро зазначав, що центральними питаннями проблеми розвитку є: тип виробництва і споживання в промислово розвинених країнах, яка підриває системи, що підтримують життя на Землі; вибухоподібне зростання населення, переважно в

країнах, що розвиваються; зростаюча нерівність між багатими і бідними; економічна система, яка не враховує екологічні цінності і втрати, економіка, яка розглядає необмежене економічне зростання як прогрес.

Поняття "сталий розвиток" – це складна і об'ємна наукова категорія, яка є основою певного способу бачення реальності та відображає новий етап розвитку соціально-економічної системи. Сталий розвиток можна трактуват як такий розвиток складної системи "природа – суспільство", який забезпечує, з одного боку, поліпшення якості життя людей, а з іншого – поліпшення якості навколишнього середовища, що призводять до підвищення стійкості цієї системи впродовж необмежено довгого періоду часу.

Перехід на принципи екологічно сталого соціально-економічного розвитку – актуальне стратегічне завдання будь-якої економічної системи, орієнтованої на створення сприятливих соціально-економічних умов життєдіяльності населення. У цьом контексті актуальною постає проблема розробки концептуальних основ екологічно орієнтованого сталого соціально-економічного розвитку.

Концепція сталого розвитку передбачає, насамперед, задоволення розумних потреб сучасного суспільства, що визначається двома пріоритетами. Перший – пріоритет умов необхідних для існування найбідніших верств населення, другий – пріоритет обмежень, обумовлених можливостями природного середовища задовольняти суспільні потреби. У цьом контексті однією з найважливіших умов сталого розвитку постає екологічний імператив, суть якого полягає у необхідності досягнення паритету економічних та екологічних цінностей суспільства.

Цінність розглядається як критерій і спосіб оцінки значимості об'єктів та явищ оточуючого світу для людини і суспільства, які виявляються в моральних принципах і нормах, ідеалах, установках. Цінність об'єкта визначається не тільки його властивостями, а й особливостями відношення до потреб та інтересів людини. Основною характеристикою цінності є значення і зміст, що надаються певним об'єктам природи, матеріальним і духовним благам. Фахівці нараховують десятки, навіть сотні видів цінностей. Але найбільш загальних, базових цінностей, що є основою ціннісної свідомості людей і так чи інакше впливають на їхні вчинки, не так багато.

Природні цінності пов'язані з тим, що безпека людини знаходиться в тісному зв'язку з потребами харчуватися, одягатися, мати житло, брати участь у діяльності, продовжувати рід, тобто з діяльністю, що забезпечує її нормальні умови життєдіяльності. Цінність природи як основи життєдіяльності людини вимагає запобігання екологічній кризі, збереження навколишнього середовища. У випадку, коли матеріальні чи ідеальні об'єкти є фокусами спрямувань, бажань окремих соціальних груп чи осіб, вони можуть бути соціальною цінністю.

Система соціальних цінностей є основою культури. Вони мають двояку суть: по-перше, вони включені до процесу функціонування та розвитку цієї суспільно-економічної системи і їм притаманний об'єктивне спрямування, по-друге, вони мають суб'єктивні риси, забарвлені емоціями, почуттями. Соціальні цінності поділяються на матеріальні та духовні. До матеріальних належать матеріальні блага, а до духовних – досягнення пізнання, науки, культурні явища, мистецтво.

Існує система національних цінностей, що є пріоритетними для певного соціуму на конкретному етапі його розвитку. Система цінностей будь-якої країни не є незмінною – вона формується у процесі розвитку суспільства. Часові рамки її існування не завжди співпадають із масштабами соціально-економічних, політичних

та інших змін у суспільстві. Людина, людська спільнота виокремлюють у свідомості набуті знання й оцінюють їх із позицій потреб, інтересів та ідеалів, унаслідок чого одні цінності стають для людини більш значимими, а інші – менш, утворюючи ієрархію цінностей, що необхідно оцінити.

На відміну від існуючого раніше принципу врахування екологічних цінностей при прийнятті господарських рішень, коли роль екології була підлеглою щодо економіки, існує новий стратегічний підхід у взаємовідносинах суспільства і природи, орієнтований на досягнення паритету соціально-економічних та екологічних цінностей суспільства, який є основою сталого розвитку.

Суть сталого розвитку полягає у тому, що економічні, соціальні і екологічні цінності в процесі функціонування економічних систем необхідно розглядати системно. Із позицій врахування природних цінностей, господарська діяльність повинна забезпечувати екорозвиток (ecodevelopment) – економічний розвиток без руйнування природних екосистем. Проблема сталого розвитку полягає у тому, що, по-перше, при сучасних технологіях і обсягах природокористуванням завдання шкоди екосистемам неминуче, по-друге, природа значною мірою вже втратила здатність до самовідновлення у первісній якості.

Економіка, в силу обмеженості земних ресурсів і займаного біосферою простору, не може ґрунтуватися на безмежному розширенні виробництва матеріальних благ. Однак застій в економіці провокує кризи і нестабільність, гостро пережиті населенням. Виходом із глухого кута, в який повним ходом йде економічне розвиток, заснований на старих принципах і методах, є його переорієнтація на розвиток досконаліших технологій (як технічних, так і соціальних) взамін використання застарілих. Необхідно усвідомити необхідність введення нових додаткових форм екологічних відрахувань, які повинні бути досить вагомими, щоб спонукати вкладати гроші в пошук способів економії ресурсів та скорочення забруднення навколишнього середовища. У межах концепції сталого розвитку формується нова економічна концепція, яку називають “зеленою економікою”, в якій головну роль відіграють капіталовкладення в розробку і активне використання енерго- і ресурсозберігаючих технологій, інноваційних технологій, нанотехнологій, відбувається оптимізація співвідношення кількісного зростання економіки та її якісного вдосконалення [4].

Свого часу вважалося, що соціальні протиріччя знаходяться в зовсім іншій площині, ніж проблеми екології. Однак хід розвитку подій показує, що екологічні проблеми посилюють соціальне неблагополуччя. Наприклад, недостача природних ресурсів, як і всякий дефіцит, посилює соціальну нерівність. Сама система життєвих пріоритетів і цінностей, заснована на матеріальних символах благополуччя та нехтування екологічних цінностей, є джерелом соціальної напруженості, боротьби за справедливість, революцій, а у крайній формі – тероризму.

Сталий розвиток обумовлює необхідність трансформації господарської діяльності людей, яка зробила б будь-який її вид екологічно безпечним. А це можливо при неодмінному дотриманні паритету економічних, соціальних та екологічних цінностей, оскільки саме він є фактором, що забезпечує переорієнтацію господарської діяльності в напрямку відповідності вимогам гармонійного розвитку природи і суспільства. Однак перешкодою в переході промислово розвинених країн до сталого розвитку залишається екологічний фактор.

Проблеми сучасного розвитку тісно пов’язані з споживацьким типом суспільних відносин, який стимулює постійне зростання масштабів споживання

матеріальних благ. Тому на часі постає значне посилення частки “віртуальних послуг”, що витрачають мало енергії та інших природних ресурсів. У міру того, як людство буде насичуватися матеріальними благами, відбудеться так званий “споживчий перехід” – зростаюча частка населення все більший інтерес стане проявляти до задоволення нематеріальних потреб, пов’язаних із інформацією, – від елементарних видовищ до інтелектуальної творчості. “Споживчий перехід” зміцнить економіку, розширивши асортимент послуг і число робочих місць, зробить її більш стабільною і одночасно послабить антропогенний вплив на природу, знизить екологічні ризики. Перенесення центру ваги з матеріального збагачення як мірила добробуту на нематеріальні форми самореалізації та самооцінки, знизить соціальну напруженість.

Розробка наукових основ, формування та реалізація стратегії сталого розвитку вимагають створення наукових основ аналізу і прогнозування стану й динаміки стійкості сумісного функціонування природних і соціальних систем. На сьогодні вже існують численні напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених, які є основою для формування теоретико-методологічних основ теорії сталого розвитку [5 – 8]. Фундаментальні основи концепції сталого розвитку пов’язані з діяльністю видатних українських вчених С. Подолинського і В. Вернадського. Саме праці С. Подолинського стали основою нової економічної теорії, що розглядається під кутом енергетичних процесів [9]. Ідеї С. Подолинського пізніше розвинув В. Вернадський у вченні про біосферу і ноосферу [10].

Як зазначається у документах ООН, на сьогодні світ стикається з проблемами у всіх трьох аспектах сталого розвитку – економічному, соціальному та екологічному. Незважаючи на великі зусилля ООН, на сьогодні більше 1 млрд людей продовжують жити в умовах крайньої убогості; зростає нерівність у доходах між країнами і всередині багатьох країн; водночас моделі нестійкого споживання та виробництва призвели до величезних економічних і соціальних втрат та можуть поставити під загрозу життя на планеті. Досягнення сталого розвитку потребують глобальних дій, щоб виправдати законні сподівання на просування шляхом подальшого економічного і соціального прогресу, для якого необхідні економічне зростання та зайнятість і одночасно зміцнення заходів із захисту навколишнього середовища [11]

У підсумковому документі Конференції ООН “Ріо+20” (Бразилія, 20 – 22 червень 2012 р.) “Майбутнє, якого ми хочемо” зазначається, що сталий розвиток орієнтований насамперед на людину, і необхідно будувати світ на основі принципів справедливості, рівноправності та відкритості і спільно працювати над забезпеченням сталого та інклюзивного економічного зростання, соціального розвитку та охорони навколишнього середовища і над досягненням тим самим загального блага. Тому актуальною постає проблема розробки механізму регулювання сталого розвитку, спрямованого на збалансований розвиток економіки і досягнення еколого-економічного благополуччя відповідно до потенціалу екологічних систем, які завжди є мегаінфраструктурою народногосподарського комплексу.

Одними з важливих критреїв сталого розвитку є Цілі Розвитку Тисячоліття (далі – ЦРТ), які сформовані на основі “Порядку денному на XXI століття”. Аналіз досягнення ЦРТ, засвідчує, що попри невирішеності багатьох проблем, можна стверджувати про певний поступ у досягненні цілей сталого розвитку. Відповідно до моніторингової доповіді ООН з ЦРТ, з моменту прийняття “Порядку денного на

XXI століття" зменшено масштаби бідності, покращено умови життя та збільшено частку людей, які мають доступ до якісної питної води. За попередніми оцінками, зазначається у доповіді, кількість людей у світі, що живуть на суму менш ніж 1,25 дол. в день, у 2010 р. зменшилась вдвічі порівняно з 1990 р. Частка людей, що мають доступ до якісної питної води збільшилась з 76% у 1990 р. до 89% у 2010 р., тобто понад 2 млрд людей покращили умови життя. У світі частка міського населення, що живе у нетрях, скоротилася з 39% у 2000 р. до 33% у 2012 р. Наприкінці 2010 р. у регіонах, що розвиваються, понад 6,5 млн людей отримували антиретровірусну терапію від ВІЛ/СНІДу.

Природні багатства України дають їй можливість перевести національну економіку на принципи функціонування сталого розвитку. Водночас екологічна ситуація в Україні ускладнена наслідками катастрофи на Чорнобильській АЕС, невиправдано масштабним розвитком хімічної та нафтохімічної промисловості, великих машинобудівних підприємств, а також наявністю великої кількості агропромислових комплексів, які не забезпечені реальними технічними можливостями для утилізації відходів. Великі промислові підприємства (хімічної, машинобудівної та інших галузей), що базуються на традиційних технологіях і вивозять основну частину своєї продукції, представляють велику небезпеку для навколишнього середовища. Тому розвиток економіки має ґрунтуватися на екологічно орієнтованих технологіях і ефективних механізмах узгодженої взаємодії соціальної, економічної та екологічної сфер, не порушує ємність екосистеми країни.

На жаль, Україна є одна з небагатьох європейських країн, яка не має затвердженої на законодавчому рівні національної концепції сталого розвитку. Причиною такого становища є не відсутність наукових розробок вітчизняних учених основ сталого розвитку, тут необхідно звернути увагу на роль олігархічних сил, що базується на злитті власності та влади. Формально вони декларують ліберальні цінності й цілі, але насправді орієнтуються на високомонополізовану корпоративну економіку. Господарі великого капіталу вельми зацікавлені в максимально вільній експлуатації природних ресурсів, що є основою їхнього капіталу. Головне для них – зберегти й надалі за собою право присвоювати переважну частку прибутку від продажу природних ресурсів. У цьому контексті можна згадати слова К. Маркса, який стверджував: " ...забезпечте 10% (прибутку), і капітал згідний на всяке застосування, при 20% він стає пожвавленим, при 50% позитивно готовий зломати собі голову, при 100% він нехтує людськими законами, при 300 процентах немає такого злочину, на який би він не ризикнув, навіть під страхом шибениці. Якщо шум и брань приносять прибуток, капітал буде сприяти тому і іншому" [12].

Надмірне використання природних ресурсів, забруднення основних життєзабезпечувальних екологічних систем і виснаження їх відновлювальних можливостей, зниження якості сільськогосподарських угідь, критичне скорочення площі лісів, надмірна зарегульованість річкової мережі, наслідки Чорнобильської катастрофи – все це призвело до масштабних деструктивних процесів в оточуючому середовищі України, що становлять реальну загрозу національній безпеці держави у багатьох сферах. При збереженні існуючих тенденцій природокористування та розвитку економіки, вже в недалекій перспективі Україна може безповоротно втратити природно-ресурсний потенціал сталого розвиту у більшості регіонів.

Навряд чи можна очікувати зміни ситуації на краще в екологічній сфері за умов гальмування інноваційної політики та переважання в національній економіці застарілих ресурсо- та енергоємних виробництв третього технологічного укладу,

примітивного сільськогосподарського виробництва, недосконалості природозахисного законодавства й низької екологічної культури в суспільстві та в державі загалом [13].

На думку провідних українських учених, саме екстенсивний розвиток економіки країни із застосуванням застарілих технологій, безоплатність природних ресурсів, зношеність виробничих фондів; недостатнє дотримання природоохоронного законодавства та його недосконаліть; низька економічна свідомість суспільства зумовили значні екологічні проблеми на всій території України та призвели до кризових екологічних ситуацій в окремих її регіонах.

Соціально-екологічні проблеми, що є результатом слабкості демократичних інститутів, неспівпадінням інтересів великого національного бізнесу і стратегічних цілей національного розвитку та, як наслідок, безсистемного і неефективного використання природних ресурсів без урахування можливих наслідків, зумовлюють значні соціальні і матеріальні втрати, негативно впливають на продуктивність основних життєзабезпечувальних природних ресурсів та стан здоров'я населення [14].

Отже, необхідно констатувати, що в глобальному масштабі концепція сталого розвитку спричиняє певні позитивні зміни в соціально-економічному розвитку. Після визнання у 1992 р. концепції як головного орієнтира трансформацій системи "природа – сусільство", відбулось поліпшення деяких показників розвитку. Саме поняття розвитку набуло більш фундаментального значення. На сьогодні в Україні соціально-екологічна ситуація є критичною і подальший розвиток наявних тенденцій дедалі більше загрожує національній безпеці. Відсутність чіткої стратегії розвитку, пов'язаної з політичною і економічною нестабільністю, ускладнює вирішення проблем переходу функціонування економіки України на принципи сталого, екологічно орієнтованого розвитку.

Література

1. Толстоухов А. В. Глобалізація. Влада. Еко-майбутнє [Текст] / А. В. Толстоухов. — К. : ПАРАПАН, 2003. — С. 198, 199.
2. Вулфенсон Д. Развитие и сокращение мастабов бедности. Оглядываясь в прошлое, заглядывая в будуще [Текст] / Д. Вулфенсон, Ф. Бургиньон. — [Б. г.] : Всемирный банк, 2004. — С. 3—14.
3. Загорський В. С. Системний аналіз концепції сталого розвитку [Текст] / В. С. Загорський, Є. М. Борщук. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — 256 с.
4. Данилишин Б. М. Устойчивое развитие в системе природно-ресурсных ограничений [Текст] / Б. М. Данилишин, Л. Б. Шостак. — К. : СОПС Украины, 1990. — 367 с.
5. Там же. — 367 с.
6. Дейлі Г. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку [Текст] / Г. Дейлі ; пер. з англ. — К. : Інтелсфера, 2002. — 304 с.
7. Дорогунцов С. Сталий розвиток в управлінні еколого-економічними системами / С. Дорогунцов, А. Федорищева, О. Ральчук // Економіка України [Текст]. — 2001. — № 1. — С. 74—83.
8. Основи стійкого розвитку [Текст] / за заг. ред. д. е. н., проф. Л. Г. Мельника. — Суми : Університетська книга, 2005. — 654 с.
9. Подолинський С. А. Вибрані твори [Текст] / С. А. Подолинський ; [упоряд. Л. Я. Корнійчук]. — К. : КНЕУ, 2000. — 328 с.

10. Вернадський В. Декілька слів про ноосферу / В. Вернадський // Хроніка [Текст]. — К. : [б. в.], 2004. — Вип. 57/58. — С. 485—495.
11. Огляд світового економічного та соціального стану, 2013 рік: завдання в області забезпечення сталого розвитку [Електронний ресурс] / Економічна та Соціальна Рада ООН. — Режим доступу : http//www.un.org.
12. Маркс К. Капитал [Текст] : в 3 т. Т. 1 / К. Маркс. — [Б. г. : б. и.], 1955. — С. 770.
13. Оцінка регіональних еколого-ресурсних та еколого-техногенних загроз національній безпеці України [Текст]. — К. : НІСД, 2010. — 32 с.
14. Там само. — 32 с.

V. Zahorskyi,
Ye. Borshchuk,
I. Zholobchuk

THE SOCIAL AND ECOLOGICAL FACTORS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF NATIONAL ECONOMY

The social and ecological factors of sustainable development concept, connection of economic growth with social development are studied. The major social and ecological problems of the transition of the national economy of Ukraine on the principles of sustainable development are analysed.

Key words: sustainable development, economic growth, development, ecological values, social values.

УДК 351.822:336.74

О. Носов

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ГРОШОВИХ СИСТЕМ

Досліджено проблеми забезпечення стабільності шляхом використання критеріїв ефективності моделей грошових систем у транзитивних та сучасних економіках. Розглянуто методологічні підходи з підвищення ефективності та стабільності грошових систем через можливість досягнення певних економічних та соціальних пріоритетів.

Ключові слова: грошові системи, стабільність, ефективність, гроші.

Грошова система пройшла тривалий еволюційний період у процесі трансформації української економіки, і відповідно змінювались її можливості щодо забезпечення певних завдань економічної політики. Ефективність грошових систем доцільно розглядати лише в контексті їх спроможності забезпечення стабільності національних грошей та їх використання в різних моделях економічного розвитку. Для розуміння ефективності грошової системи необхідно проаналізувати, яким чином центральні банки забезпечують їх стабільність у різних типах економічних систем, а також використовують монетарні чинники для досягнення економічного зростання та соціальних пріоритетів в умовах постійної трансформації суспільства.

Різні аспекти дослідження ефективності та стабільності грошових систем відображені в працях іноземних вчених: М. Блауга, М. Фрідмана, Дж. Кейнса, А. Лейнхо-вуда. Вітчизняні вчені (Г. Башнянин, А. Гриценко, В. Лагутін, М. Савлук, В. Геєць, Ю. Пахомов та інші) досліджували проблеми ефективності грошових систем та механізми їх дослідження. Постійно звертає увагу на пошук найефективнішої моделі грошової системи А. Гальчинський. Проте проблематика дослідження ефективної моделі грошової системи в умовах світової фінансової та економічної кризи в Україні набула особливої актуальності. Наукове узагальнення суті ефективності та стабільності грошових систем є передумовою для формування сучасної грошово-кредитної політики.

Метою статті є дослідження суті та критеріїв ефективності грошових систем у розвинутих та транзитивних економіках, а також взаємозв'язку стабільності та ефективності в реалізації грошово-кредитної політики.

Головною ознакою сучасних грошових систем є те, що центральні банки змушені виконувати державні економічні програми, які безпосередньо не пов'язані зі стабілізацією грошового обігу. Окрім того, зміст таких програм може постійно змінюватися, що робить режим діяльності нестійким. Це відповідно впливає на тип грошового обігу. А. Лейнховуд таку ситуацію характеризував як "випадково блукаючий грошовий стандарт", що і є однією з причин нестабільності сучасних грошових систем [1].

Після відміни золотого стандарту його частково намагались замінити процентними ставками, грошовою масою та її окремими агрегатами, валютними курсами та таргетами інфляції. Сучасні грошові системи перебувають у стані перманентної нестабільності. Щодо розуміння суті ефективності грошової системи, то найважливішими є її функціональні можливості забезпечення певних завдань

економічної політики. Такий підхід до ефективності грошових систем характерний для перехідних економік, а також для ринкових економік, які вирішують певні проблеми через використання монетарних чинників. Грошові системи розглядаються як інструмент досягнення певної цілі та забезпечення економічного зростання. Вони повинні забезпечити досягнення мети розвитку економіки і тому мають певні пріоритети.

Критерії ефективності моделі грошової системи (рис. 1) розглядаються через призму стратегічних завдань, які реалізуються за допомогою монетарних чинників. В умовах економічної нестабільності та трансформаційних процесів грошову систему прагнуть використати як інструмент реалізації економічної політики, а питання стабільності грошової одиниці тимчасово стає другорядним. Коли йдеться про суспільні потреби використання грошових систем для стимулювання та прискорення економічного розвитку, то громадська думка є нейтральна щодо певних інфляційних наслідків. Проте після вирішення основних економічних проблем і реформування економіки на перший план неминуче виходить визначальна ознака ефективності грошових систем – забезпечення цінової стабільності.

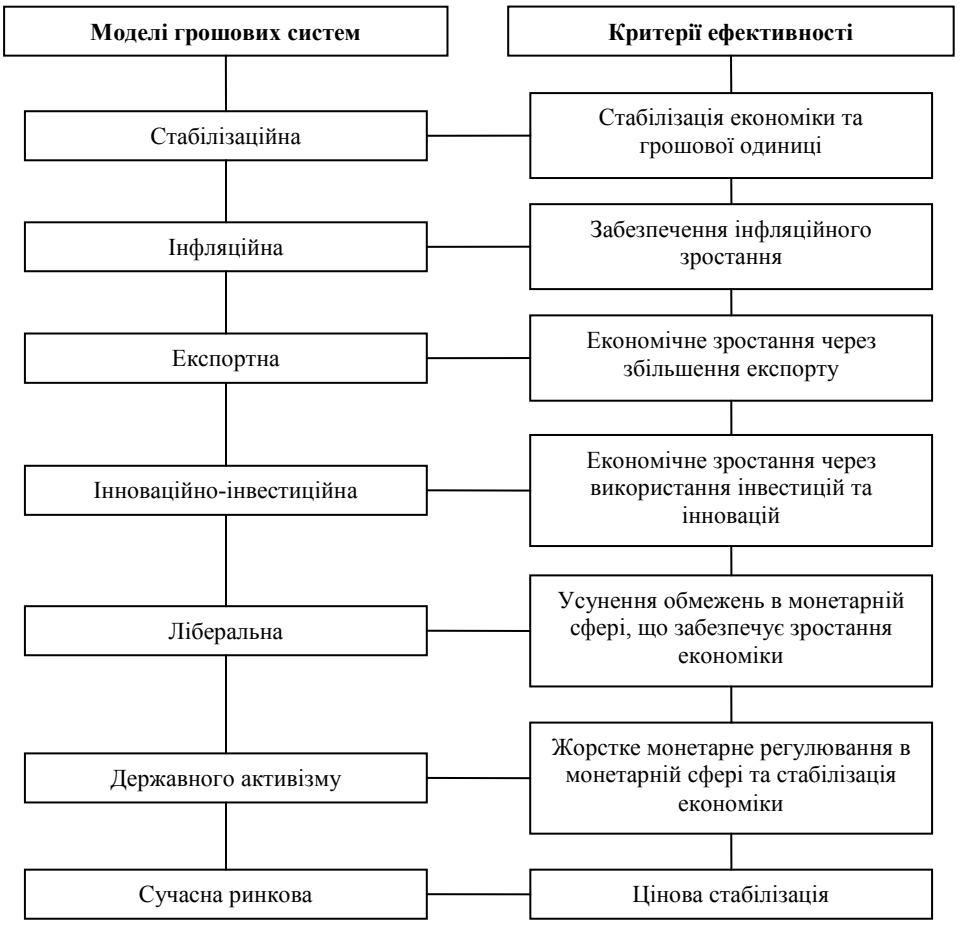

Рис. 1. Критерії ефективності моделей грошових системи

Проте відомий західний економіст скептично сприймає можливість центральних банків досягти кінцевої мети монетарної політики, чим є виробництво, зайнятість та інфляція. Центральні банки спроможні впливати лише на проміжні цілі – процентні ставки і грошові агрегати, які повинні досягти кінцевої мети [2].

Ефективність функціонування грошових систем переважно визначається як її вплив на процеси в реальній економіці. З позицій представників ліберальних теорій грошова система не спроможна впливати на реальні чинники, тому її застосування є неефективним. Проте центральні банки розвинених країн, які офіційно є прихильниками монетаризму, застосовують методи дискредиційної грошово-кредитної політики, щоб досягати бажаних значень параметрів змінних і таргетування інфляції. Для центральних банків функціональні можливості грошової системи повинні забезпечувати тактичне коригування динаміки економічних процесів і в такому аспекті вважатись ефективними. З позиції застосування грошової системи її ефективність доцільно розглядати у двох основних аспектах:

– у контексті реалізації грошово-кредитної політики;

– із застосуванням методів та інструментів грошово-кредитної політики.

Грошова система може бути ефективною у випадку вибору адекватної моделі до потреб певного етапу трансформації. Складний і тривалий процес реформування економіки вимагає постійної адаптації функціональних можливостей грошової системи до особливостей кожного етапу трансформаційних процесів. За таких обставин ефективність грошових систем можна розглядати лише як відносно велику порівняно з певним еталонним рівнем, який надається сучасним ринковим економікам. Поряд із ціновою стабільністю грошової системи в еталонному розумінні необхідно забезпечити досягнення системи цільових орієнтирів.

Грошові системи в сучасних ринкових економіках збільшують свій потенціал за рахунок внутрішніх джерел капіталізації. Обмежений внутрішній ринок зумовлює “замкнуте” коло проблем української економіки, коли зростання експорту зменшує внутрішній сукупний попит і гальмує економічне зростання. Грошово-кредитна політика перехідних економік недостатньо орієнтована на вирішення завдань, пов’язаних із усуненням структурних диспропорцій. Підвищення ефективності грошово-кредитної політики, яку проводить НБУ, в стратегічному і тактичному аспектах вимагає її узгодження з загальноекономічною та бюджетною політикою. Грошові системи акумулюють у своїх функціональних можливостях досягнутий рівень розвитку економічної та монетарної сфери, а також можуть забезпечити ефективне функціонування сформованої моделі державної економічної політики.

Перманентна криза сучасних грошових систем зумовлена постійним пошуком номінального якоря, який ставить щораз нові вимоги до монетарної сфери. Недостатня ефективність функціонування грошових систем примушувала монетарну владу та економістів-теоретиків шукати альтернативні заходи, спроможні знаходити ті точки стабільності або номінальні якорі, навколо яких могла б будуватись уся архітектоніка грошових систем. Інституційна архітектоніка монетарної політики, як зазначає А. Гриценко, – це система обмежень і вимог у вигляді правил, норм, законів, процедур, установ та організаційних структур, завдяки яким реалізуються конкретні цілі, спрямовані на забезпечення стабільного функціонування грошово-кредитної сфери за умов динамічного розвитку економіки [3].

Однією із суттєвих перепон для підвищення ефективності грошової системи в перехідних економіках загалом є сегментація фінансових ринків. Низький рівень розвитку фінансових ринків та їх відокремленість призводять до того, що динаміка

різних видів процентних ставок може розвиватися автономно. Тому для країн із перехідними економіками типовим явищем була (в перші періоди ринкових реформ) низька ефективність кредитної політики через регулювання процентних ставок порівняно з розвиненими ринковими економіками. Характерною ознакою є джерела коштів, які використовують суб'єкти економіки, передусім самофінансування, меншою мірою – банківські кредити і лише як виняток – на ринках цінних паперів. У контексті сегментації фінансових ринків динаміка різних видів процентний ставок розвивається відокремлено і не підлягає точному регулюванню з боку центральних банків.

З позицій чисельних прихильників ліберальної економіки, регулювальні заходи держави є чинником дестабілізації. М. Фрідмен наголошував, що стабільність грошей є основою монетаризму, проте ця стабільність має забезпечуватися ринком [4].

Стабільність національних грошей, як визначальна ціль монетарної політики є, можливо, єдиною точкою у системі наукових досліджень, стосовно якої відсутні концептуальні розходження. Стабільність цін є однією з основних макроекономічних цілей, яка полягає у тому, що рівень інфляції є настільки незначним, що не чинить впливу на прийняття економічних рішень.

Значною мірою стабільність цін пов'язана з рівністю реальних та номінальних цінових значень. Номінальні значення вартості грошей включають їх поточну оцінку і, таким чином, інфляцію. Реальні цінові значення враховують інфляційний вплив і дають можливість "очищати" номінальні значення від впливу зростання цін.

Саме реальна процентна ставка визначає поведінку суб'єктів економіки на грошовому ринку і дає змогу точніше вимірювати вартість грошей. Відомий монетарист І. Фішер запропонував рівняння, яке стало широко використовуватися для визначення впливу інфляції. Рівняння Фішера показує, що номінальна процентна ставка (i) дорівнює реальній процентній ставці (i_r) плюс сподіваний темп інфляції ($П^e$) (формула 1) [5]:

$$i = i_r + П^e. \quad (1)$$

Згідно з кейнсіанським підходом, процент є грошовим явищем, відображає взаємодію пропозиції і попиту на гроші. Пропозиція грошей є ендогенним процесом, що формують центральні банки. Попит на гроші формують мотиви: спекулятивний, трансакційний, перестороги. Гроші є частиною портфеля, до якого належать інші фінансові активи. Процент у кейнсіанстві є платою за відмову від ліквідності. Ставка процента за всіма фінансовими активами прагне до вирівнювання і за механізмом формування є ринковою.

Монетаристи успадкували від представників класичної теорії погляд, згідно з яким ставкою процента є явище реальної економіки, тому норма прибутку від фізичних та фінансових активів має тенденцію у довгостроковому періоді до рівноваги.

У сучасних західних підручниках викладання теорії процента обмежується або теорією переваги ліквідності, згідно з якою норма процента визначається співвідношенням попиту і пропозиції грошей та цінних паперів, або теорією позичкових фондів, згідно з якою ставка процента визначається співвідношенням сукупної пропозиції позичкових фондів і попиту на них. Однак для досягнення загальної макроекономічної рівноваги процент – це одночасно і нагорода за очікування, і показник доходу на капітал, і компенсація за відмову від ліквідності [6]. Досвід центральних банків сучасних ринкових країн свідчить, що

головною метою політики центрального банку є утримання у певних межах короткострокової процентної ставки (the slurt-term money market rate).

Процентні ставки кредитного ринку є загальновизнаним макроекономічним індикатором. На ринку кредитів визначається вартість грошей, тобто його ставки є вагомим макроекономічним індикатором.

У табл. 1 показано динаміку процентних ставок на ринку України за наданими кредитами, які свідчать про їх коливання і відсутність стабільності.

Таблиця 1

Процентні ставки за кредитами у 2007 – 2012 рр., %

Роки	Номінальні процентні ставки	Інфляція	Реальні процентні ставки
2007	13,5	116,3	-2,8
2008	16,0	122,3	-6,3
2009	18,9	112,3	6,0
2010	14,6	109,1	5,5
2011	14,3	104,6	9,7
2012	15,5	99,8	15,7

Примітка: складено за даними НБУ [7]

Ринкові процентні ставки формуються на кредитному ринку, який використовують банки. Позики на міжбанківському ринку є короткостроковими та незабезпеченими, що значно спрощує процедуру їх отримання. Позики на міжбанківському ринку можуть отримувати банки з високою репутацією.

Процентні ставки, які формуються на міжбанківському грошовому ринку, є базовими для формування всієї системи процентних ставок. На основі міжбанківської процентної ставки комерційні банки визначають власну базову процентну ставку (prime rite).

Стабільність вартості грошей у ринкових економіках є пріоритетною ціллю грошово-кредитної політики центральних банків. Проте для досягнення стабільності грошей визначилися і певні концептуальні розходження між Федеральною резервною системою (далі – ФРС) та Європейським центральним банком (далі – ЄЦБ).

При формуванні стратегічної грошово-кредитної політики ЄЦБ за основу взято її німецьку модель. Головним принципом було визначення підтримання стабільності низьких цін.

Визначальною ціллю ЄЦБ є підтримання щорічних темпів інфляції у межах 0 – 2%. Такі цілі, як зростання зайнятості та стабільності економіки, мають підпорядковану роль. Навпаки, у США до визначальної цілі ФРС належить досягнення максимальної зайнятості стабільних цін і помірних довгострокових процентних ставок. У німецькій моделі використовуються норми мінімального резервування, усереднення цих норм і рідкісних операцій на відкритому ринку з метою згладжування коливань у ліквідності в банківській системі та стабілізації процентних ставок [8].

Динаміки реальних та номінальних процентних ставок здебільшого є взаємопов'язаними. Проте досвід США та інших розвинених країн свідчить, що реальні і номінальні процентні ставки можуть змінюватися в різних напрямах. У 70-х рр. XX ст. у період кризи кейнсіанських методів регулювання реальні процентні ставки були незмінними або навіть знижувалися, а їх номінальні значення були високими [9].

Суб'єкти економіки у підсумку орієнтуються на реальні значення процентних ставок. Проте їхні високі номінальні значення мають негативний психологічний вплив і породжують певні інфляційні очікування. Наближення номінальних процентних ставок до реальних є чинником стабілізації грошового ринку.

У ст. 99 Конституції України визначено, що головним завданням НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці. У ст. 1 Закону України "Про національний банк" визначено, що стабільність грошової одиниці є монетарною передумовою для економічного зростання і підтримання високого рівня зайнятості. Стабільність цін пов'язують із таким низьким рівнем інфляції, що вона не має істотного впливу на прийняття економічних рішень.

У проблемі забезпечення стабільності грошової одиниці важливим є розмежування понять, які є за своєю суттю різними, але в реаліях української економіки вживаються як синоніми. Традиційно стабільність української гривні ототожнюється з курсовою стабільністю, і всі заходи НБУ спрямовані на підтримання обмінного курсу щодо долара США. Про результативність регулювальних заходів НБУ свідчить те, що з часу запровадження гривні у 1996 р. вона знецінилася стосовно долара США до 2014 р. майже в шість разів із 1,8 грн /USA до 10 грн /USA.

У сучасних ринкових економіках стабільність грошової одиниці переважно інтерпретується через цінову стабільність. У багатьох випадках цінова стабільність знаходиться в тісному кореляційному зв'язку з курсовою стабільністю, але між ними є розходження, обумовлені рівнем розвитку національної економіки та масштабами інтеграції у світові економічні процеси [10].

Цінова стабільність є визначеним пріоритетом при запровадженні монетарної політики стосовно євро, яку проводять країни ЄС. У США досягнення цінової стабільності підпорядковано пріоритетам забезпечення зайнятості та економічного зростання.

Проблеми курсової стабільності акцентуються країнами з транзитивними економіками і залежать від кон'юнктури світових ринків. Досягнення рівноваги грошового ринку, визначення вартості національних грошей пов'язано з забезпеченням стабільності грошової одиниці та макроекономічною стабільністю. У функціонуванні грошових систем інтегруються складна система взаємозв'язків, обумовлена впливом зміни пропозиції грошей на вартість грошей, і досягнення макроекономічної рівноваги.

Висновки

Ефективність грошових систем у розвинених економіках розглядається, здебільшого, як спроможність забезпечити цінову стабільність. Проте в транзитивних економіках поширеним є використання монетарних чинників для досягнення певних цілей, а функція стабілізації грошових систем може відігравати другорядну роль. Центральні банки намагаються забезпечити ефективність та стабільність грошових систем, враховуючи обмінний курс, споживчі ціни, процентні ставки, рівень інфляції. Формування сучасної грошової системи в Україні пов'язано з використанням цінової стабільності як визначальної ознаки її ефективності.

Література

1. Klain B. The Competitive Supply of Money / B. Klain // Journal of Money, Credit and Banking [Text]. — 1984. — № 4. — P. 423—453.

2. Фридман М. Если бы деньги заговорили [Текст] / М. Фридман. — М. : Дело, 1998. — С. 160.
3. Гриценко А. А. Інституційна архітектоніка грошово-кредитної політики / А. А. Гриценко // Актуальні проблеми та теоретичний розвиток фінансово-кредитної системи України [Текст] : зб. наук. ст. — Х. : Фінарт, 2002. — С. 4—10.
4. Фридман М. Если бы деньги заговорили... — 210 с.
5. Фишер Н. Покупательная сила денег / Н. Фишер // Деньги [Текст]. — К. : Украина, 1997. — С. 258—295.
6. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе [Текст] / М. Блауг. — М. : Дело, 1994. — 754 с.
7. Бюлетень НБУ [Текст]. — 2013. — № 6.
8. Кравець В. М. Західноєвропейський бізнес [Текст] / В. М. Кравець, О. В. Кравець. — К. : Знання-Прес, 2003. — 421 с.
9. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе [Текст] / М. Блауг. — М. : Дело, 1994. — 754 с.
10. Науменкова С. Розвиток кредитування в постринкових умовах / С. Науменкова, С. Міщенко // Банківська справа [Текст]. — 2013. — № 1. — С. 3—10.

O. Nosov

STATE REGULATION OF STABILITY AND EFFECTIVENESS OF MONEY SYSTEMS

The problems of stability providing by the way of using criterion of effectiveness of money systems models in the transitional and modern economys are researched. The methodological approaches with the increasing of effectiveness and stability of money systems through the possibility of achievement of certain economic and social priorities are considered.

Key words: money systems, stability, effectiveness, money.

УДК 330.341.1:658.012.32:658.589

О. Пшик-Ковальська,
К. Дорошкевич,
М. Вороновська

ВИЗНАЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ МОТИВАЦІЇ ПРИ СТИМУЛЮВАННІ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПІДПРИЄМСТВ

Окреслено значення мотивування для розвитку інноваційної діяльності підприємств. Як один із елементів мотиваційної моделі на підприємствах, досліджено сутність категорії внутрішньої мотивації. З метою підвищення рівня управлінських процесів підприємства у сфері інноваційної діяльності, рекомендовано підходи до визначення рівня внутрішньої мотивації працівників підприємств.

Ключові слова: інноваційна діяльність, промислові підприємства, мотивування, стимулювання, внутрішня мотивація, модель.

Як відомо, інноваційна діяльність вітчизняних промислових підприємств перебуває на етапі розвитку. Для неї характерна нераціональна структура підготовки наукових кадрів і проведення ними фундаментальних та прикладних досліджень, низький рівень фінансування науково-дослідних робіт, у структурі якого переважають власні кошти підприємств та отримані ними кредити. Як наслідок, доцільно відзначити низький рівень інноваційної активності підприємств (майже 16% загальної кількості промислових підприємств) і реалізації інноваційної продукції, зростання інноваційних витрат та відплив наукових кадрів за кордон (протягом 2013 р. спостерігається зменшення їх кількості) [1].

Отже, у сучасних ринкових умовах господарювання в Україні досить актуальним питанням залишається спосіб активізування інноваційної діяльності. Водночас значна увага акцентується на розробці та вдосконаленні нормативно-правового забезпечення інноваційної діяльності, механізмах її стимулювання, системі інституціональних перетворень, захисті інтелектуальної власності, створенні системи комплексної підтримки інноваційної діяльності тощо. Проте за межами уваги дослідників часто залишається праця винахідника, раціоналізатора, науковця, підприємця, саме завдяки якій створюється та реалізується на ринку інноваційний продукт. Зважаючи на це, необхідно дослідити специфічні особливості мотивування працівників промислових підприємств в умовах інноваційної діяльності. Зокрема, доцільно приділити увагу питанням внутрішньої мотивації, яка спонукає персонал до розробки та впровадження інновацій.

Питання мотивування інноваційної діяльності працівників досліджувались та ґрунтовно описані у працях вітчизняних та іноземних учених-економістів, серед яких: М. Туган-Барановський, О. Кузьмін, О. Мельник, Дж. Траут, А. Колот, В. Климчук, В. Джеймс, М. Семикіна та інші. У своїх працях дослідниками описані основні категорії мотиваційного процесу, сформовано основні методи мотивації, визначені чинники результативності мотивування працівників в умовах інноваційної діяльності, вивчені стимули і мотиви інноваційної діяльності працівників тощо.

Як правило, мотиваційний процес підприємства передбачає спонукання його працівників на дії, які сприяють досягненню цілей організації та задоволенню їх

особистих потреб. Основна його мета зводиться до використання дієвих стимулів, які є потенційною винагородою працівників за виконання поставлених завдань, досягнення цілей [2]. У своїй сукупності вони формують систему стимулювання працівників.

У сучасних наукових дослідженнях за проблемою усе частіше згадується поняття надлишкового стимулювання. Так, Дж. Траут розглядає надлишкове стимулювання, яке виникає тоді, коли менеджерам не доводиться приймати раціональних управлінських рішень та здійснювати альтернативний вибір [3]. Їх поведінка стає наперед запрограмованою, завдяки дії вдалих стимулів та інформаційному перевантаженню. Таке явище характерне для мотиваційної моделі, яка використовується на американських підприємствах. Їх менеджери бажають мати рівно стільки інформації, щоб сформувати припущення, на основі якого потрібно буде приймати управлінське рішення. Водночас жоден менеджер не бажає опрацьовувати надлишкову кількість документів та звітів.

Досліджуючи теорію Дж. Траута, доцільно відзначити наступне. Вона передбачає виникнення надлишкового стимулювання, проте не усі категорії працівників здатні його відчути. Зокрема, у працівників із сильною внутрішньою мотивацією до професійного зростання, створення додаткового стимулювання погіршує досягнення та результати праці. І навпаки, у працівників із незначною внутрішньою мотивацією надмірне стимулювання збільшує прагнення працівників до діяльності [4]. У цьому контексті проблемним питанням стає визначення рівня внутрішньої мотивації працівників.

Перш, ніж зосередити увагу на особливостях внутрішньої мотивації до інноваційної праці та підходах до її оцінювання, розглянемо думки різних науковців щодо сутності категорії "внутрішня мотивація".

Е. Дісі та Р. Раян як внутрішньо мотивовану визначають поведінку, яка "повністю випливає із інтересів особистості, не потребує віддалених вигод, однак, для своєї підтримки вимагає задоволення базових психологічних потреб у самодетермінованості, компетентності та близьких стосунках" [5].

У технічній енциклопедії внутрішня мотивація визначається змістом і значимістю роботи. Якщо вона цікавить людину, дає змогу реалізувати його природні здібності і схильності, то це саме по собі є сильним мотивом до активності, сумлінної і продуктивної праці. Поряд із змістом, істотним внутрішнім мотивом може бути значимість роботи для розвитку певних якостей людини, корисність цього виду діяльності для групи людей і суспільства, відповідність цієї діяльності переконанням працівника, його етичної орієнтації [6].

Т. Малон і М. Лепер визначили внутрішню мотивацію як діяльність, яку людина здійснює без зовнішнього підкріплення [7].

Цікавою є теорія Р. де Чармса, який вбачає первинну мотивацію людини у прагненні відчувати себе джерелом змін у навколишньому світі, що зміцнює почуття власної компетентності. Бажання контролювати події власного життя є частиною будь-якого виду мотивації, а у випадку інтринсивної мотивації – провідним чинником поведінки [8].

У 90-х рр. XX ст. В. Джеймс, один із засновників емпіричної психології, стверджував, що важливу роль у спрямуванні уваги та діяльності відіграє інтерес. Пізніше С. Вудвортс зазначив, що, незважаючи на те, що поведінка людини є мотивованою ззовні, лише за умови внутрішнього потягу цей процес проходить вільно та ефективно [9, 10].

Існує також твердження, що внутрішня (процесуальна або інтринсивна) мотивація – це прагнення виконати певну діяльність заради самого процесу діяльності, відчуття задоволення та радості від цієї активності, а не для одержання винагороди чи внаслідок зовнішніх вимог [11].

В. Климчук виділяє три рівні розвитку внутрішньої мотивації: ситуативний, ситуативно-ціннісний та суб'єктно-ціннісний. На ситуативному рівні внутрішня мотивація з'являється внаслідок задоволення в діяльності базових психологічних потреб, що визначається структурою та особливостями самої діяльності. На ситуативно-ціннісному рівні вплив умов діяльності вже не є таким однозначним. Внутрішня мотивація з'являється лише у ситуації виконання значимої, цінної діяльності. І навіть якщо у цій діяльності задовольняються не всі базові потреби, внутрішня мотивація буде присутньою. Суб'єктно-ціннісний рівень пов'язаний із набуттям ціннісного статусу не окремою діяльністю, а самими базовими психологічними потребами. У цьому випадку діяльність переломлюється особистістю через призму ціннісної сфери особливим чином: людина в ситуації виконання будь-якої, навіть найнуднішої діяльності, буде шукати способи реалізації власних цінностей, цим самим врешті-решт переводячи діяльність у статус внутрішньо мотивованої [12].

М. Семикіна стверджує, що внутрішні трудові мотиви працівника залежать від структури актуальних потреб, ціннісних орієнтацій, менталітету, рівня освіти, кваліфікації, професійних навиків, віку, сімейного стану, набутого соціального статусу в суспільстві; рівня добробуту. Внутрішня мотивація працівника промислового підприємства до розробки та впровадження інновацій може бути обумовлена багатьма різноманітними причинами. Це може бути прагнення до пізнання і створення нового, невідомого раніше (суто пізнавальні і творчі потреби); інтерес до науки і бажання принести користь підприємству або просто залишити свій слід раціоналізаторською пропозицією; намагання отримати визнання як винахідника або досягти певного соціального статусу (одержання наукового ступеня, звання); прагнення до творчої самореалізації; честолюбство, бажання виокремитися серед колег, досягти популярності, завдяки такого роду діяльності одержати певну посаду, окремі матеріальні блага, нові соціальні гарантії, можливості подальшого професійного та творчого зростання тощо [13].

А. Колот вважає, що на поведінку людини в процесі трудової діяльності впливає комплекс факторів-мотиваторів, що спонукають до діяльності: зовнішніх – на рівні держави, галузі, регіону, підприємства, і внутрішніх – складових структури самої особистості працівника (потреби, інтереси, цінності людини, пов'язані з його особистістю та соціокультурним середовищем, особливості трудової ментальності тощо). Внутрішню винагороду забезпечує сама робота, її змістовність та значущість, можливість досягнення високого результату. Як внутрішню винагороду, можна розглядати й "розкіш людського спілкування", що має місце в процесі роботи, дружні відносини з колегами, відчуття "належності до команди" [14].

Виходячи із наведених визначень, внутрішня вартість – це прагнення виконати працівником певну діяльність, яке виникає внаслідок його психофізіологічних особливостей, а також менталітету, рівня освіти, кваліфікації, професійних навиків, віку, сімейного стану тощо. Визначення її рівня важливе для підтримання оптимального обсягу стимулювання працівників у мовах інноваційної діяльності промислових підприємств.

Відповідно до поставленої проблеми, у статті потрібно уточнити сутність поняття “внутрішня мотивації”, окреслити підходи до її визначення з метою стимулювання працівників підприємств в умовах інноваційної діяльності.

На основі аналізування останніх досліджень та публікацій за проблемою [15 – 27] можна стверджувати, що визначення внутрішньої мотивації працівників підприємства важливе для формування дієвої системи стимулювання в умовах інноваційної діяльності, яка би не перевантажувала працівників та залишала можливість вибору та прийняття раціональних управлінських рішень. Високий рівень внутрішньої мотивації працівників означає можливість зниження рівня їх стимулювання з боку керівництва підприємством в умовах інноваційної діяльності і навпаки.

Тож, зосередимось на двох основних рівнях внутрішньої мотивації працівників – низькому та високому, які досліджені нами вище. Їх значення пропонуємо поставити у залежність від двох параметрів впливу на трудову діяльність працівників: істотність внутрішньої винагороди для працівника (задоволення соціальних потреб, можливість самовираження, задоволення від спілкування тощо) і рівня задоволення потреб (первинних і вторинних). Кожний із них може набувати трьох значень: високого, середнього і низького. Освідомлення працівником значення внутрішньої винагороди та рівня задоволення потреб (особисто для нього) і дасть змогу визначити внутрішню мотивацію за допомогою використання матриці (табл. 1).

Таблиця 1

Матриця визначення рівня внутрішньої мотивації працівників в умовах інноваційної діяльності підприємства

Значення внутрішньої винагороди для працівника	Рівень задоволення потреб		
	Високий	Середній	Низький
Високе і вище середнього	В	В	В
Середнє	В	В	Н
Нижче середнього і низьке	Н	Н	Н

Примітка: В – високий рівень внутрішньої мотивації; Н – низький рівень внутрішньої мотивації.

Для досягнення зазначених цілей (оцінювання параметрів впливу на трудову діяльність працівника, які визначають рівень його внутрішньої мотивації) доцільно здійснювати атестацію працівників або використовувати експертні методи оцінки. У практиці управління підприємствами атестація як процедура оцінки професійного рівня працівників кваліфікаційним вимогам і посадовим обов’язкам, проведення оцінки їх професійного рівня є доволі поширеним явищем. Вона застосовується як мінімум один раз відділом кадрів при прийнятті працівників на роботу. Для досягнення найвищих результатів у трудовій діяльності її потрібно здійснювати частіше.

Незважаючи на це, на законодавчому рівні зазначене поняття було визначено відносно нещодавно із прийняттям у 2012 р. Закону України “Про професійний розвиток працівників” [28]. Ним визначено правові, організаційні та фінансові засади функціонування системи професійного розвитку працівників. Також аналізованим нормативним актом узаконено атестацію усіх категорій працівників, а

не лише окремих професій чи посад (державних службовців, наукових співробітників, педагогів, лікарів, фармацевтів тощо).

Відповідно до норм чинного законодавства, у процесі атестації можна здійснити:

– оцінювання професійного рівня працівників;

– оцінювання відповідності працівника кваліфікаційним вимогам;

– оцінювання відповідності працівника посадовим обов'язкам [29].

Нами запропоновано визначити внутрішню мотивацію працівників за сформованими рівнями (високий і низький) у процесі оцінювання відповідності працівника кваліфікаційним вимогам. Для цього необхідно застосувати рекомендовану матрицю (табл. 1) під час атестації працівників, а її результати занести до їх характеристики.

Водночас доцільно звернути увагу на те, що існують певні категорії працівників, яким на законодавчому рівні заборонено проходити атестацію:

– працівники, які відпрацювали на відповідній посаді менше одного року;

– вагітні жінки;

– особи, які здійснюють догляд за дитиною віком до трьох років або дитиною-інвалідом, інвалідом дитинства;

– одинокі матері або одинокі батьки, які мають дітей віком до чотирнадцяти років;

– неповнолітні;

– особи, які працюють за сумісництвом [30].

Щодо переваг описаного підходу до визначення внутрішньої мотивації, то доцільно зазначити, що він характеризується об'єктивністю та доступністю отриманих результатів. Проте його очевидним недоліком є прив'язка до процесів оцінювання професійного рівня, відповідності кваліфікаційним вимогам тощо. Це формує трудомісткість використання рекомендованого підходу, що пов'язана із формуванням атестаційної комісії, проведенням її попередніх зборів тощо.

Визначення рівня внутрішньої мотивації працівників експертним методом передбачає залучення як працівників підприємства, так і спеціалістів (коуча, психолога, спеціаліста із кар'єрного росту, працівників спеціалізованих агенцій з оцінки персоналу тощо), які у результаті особистої бесіди, анкетного опитування, групових методів роботи з колективом (метод мозкового штурму, фокус-групи тощо) готують висновки про рівень внутрішньої мотивації. У практиці управління підприємствами такі висновки формуються шляхом встановлення експертами пріоритетних мотивів менеджерів підприємства і працівників, визначення основних недоліків в системі стимулювання тощо.

Перевагами такого методу є його оперативність, помірні витрати, гнучкість у застосуванні тощо. До недоліків експертного оцінювання внутрішньої мотивації працівників доцільно віднести суб'єктивність отриманих результатів. Окрім того, зазначений метод пов'язаний із визначенням кількості експертів, їх кваліфікаційних характеристик, рівня узгодженості думок тощо.

Внутрішня мотивація працівників є прагненням виконати певну діяльність, що виникає внаслідок їх психофізіологічних особливостей, а також менталітету, рівня освіти, кваліфікації, професійних навичок, віку, сімейного стану тощо.

Визначення рівня внутрішньої мотивації працівників підприємства важливе для формування дієвої системи стимулювання в умовах інноваційної діяльності. Зосередившись на двох основних рівнях внутрішньої мотивації (високому та

низькому), запропоновано оцінити її рівень шляхом співвідношення таких параметрів трудової діяльності: значення внутрішньої винагороди для працівника і рівня задоволення потреб. Для цього сформовано матрицю визначення рівня внутрішньої мотивації працівників в умовах інноваційної діяльності підприємства, а оцінювання стану обох чинників рекомендованої матриці (високий, середній чи низький) доцільно здійснити самими працівниками у процесі їх атестації чи експертного оцінювання (опитування, анкетування, співбесіди тощо).

У подальших дослідженнях за проблемою потрібно здійснити практичне використання підходів до визначення внутрішньої мотивації на підприємствах в умовах інноваційної діяльності та визначити їх основні результати.

Література

1. Наукова та інноваційна діяльність в Україні [Текст] : стат. зб. — К. : Держкомстат, 2012. — С. 304. — Режим доступу : http://innocentre.onu.edu.ua.

2. Кузьмін О. Є. Основи менеджменту [Текст] : підручник / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. — вид. 2-ге, випр. і доп. — К. : Академвидав, 2007. — С. 196, 197.

3. Траут Дж. Траут про стратегію: прорватись у свідомість та підкорити ринки [Текст] / Траут Джек ; [пер. с англ. Л. Савицької]. — [Б. м. : б. в.], 2006. — С. 34.

4. Полиця А. М. Стимулювання професійного розвитку працівників [Електронний ресурс] / А. М. Полиця. — Режим доступу : http://www.masters.donntu.edu.ua/2013/iem/polytsia/diss/indexu.htm.

5. Deci E. L. The “what” and “why” of goal pursuits: Human need sand the self-determination of behavior / E. L. Deci & R. M. Ryan // Psychological Inquiry [Text]. — 2000. — № 11. — P. 227—268.

6. Режим доступу : http://techtrend.com.ua/index.php?newsid=402.

7. Malone T. Making learning fun: A taxonomy of intrinsic motivations of learning / T. Malone, M. Lepper // Snow R. Aptitude, learning, andinstruction [Text] / R. Snow, M. Farr (eds.). — N.-Y. : Lawrence Erlbaum, 1987. — Vol. 3. — P. 223—253.

8. Занюк С. Психологія мотивації [Текст] : навч. посіб. / С. Занюк. — К. : Либідь, 2002. — 304 с.

9. Хекхаузен Х. Мотивация и деятельность [Текст] / Х. Хекхаузен. — СПб. : Питер, 2003. — 864 с.

10. Deci E. Intrinsic Motivationand Self-Determination in Human Behavior [Text] / E. Deci, R. Ryan. — N.-Y. ; London : Plenum Press, 1985. — 371 c.

11. Deci E. Intrinsicand Extrinsic Motivations: Classic Definitionsand New Directions / E. Deci, R. Ryan // Contemporary Educational Psychology [Text]. — 2000. — № 25. — P. 54—67.

12. Климчук В. О. Феномени розвитку внутрішньої мотивації / В. О. Климчук // Соціальна психологія [Текст]. — 2008. — № 6 (32). — С. 70—77.

13. Семикіна М. В. Мотиваційні умови розвитку праці в умовах конкурентного середовища / М. В. Семикіна// Регіональні перспективи [Текст]. — 2002. — № 3/4. — С. 234—236.

14. Колот А. М. Мотивація персоналу [Текст] : підручник / А. М. Колот. — К. : КНЕУ, 2002. — 337 с.

15. Кузьмін О. Є. Основи менеджменту... — 464 с.

16. Траут Дж. Траут про стратегію: прорватись у свідомість та підкорити ринки… — 170 с.

17. Полиця А. М. Стимулювання професійного розвитку працівників…

18. Deci E. L. The “what” and “why” of goal pursuits… — С. 227—268.
19. Режим доступу : http://techtrend.com.ua/index.php?newsid=402.
20. Malone T. Making learning fun: A taxonomy of intrinsic motivations of learning... — P. 223—253,
21. Занюк С. Психологія мотивації... — 304 с.,
22. Хекхаузен Х. Мотивация и деятельность... — 864 с.
23. Deci E. Intrinsic Motivationand Self-Determination in Human Behavior... — 371 с.
24. Deci E. Intrinsicand Extrinsic Motivations: Classic Definitionsand New Directions... — P. 54—67.
25. Климчук В. О. Феномени розвитку внутрішньої мотивації... — С. 70—77.
26. Семикіна М. В. Мотиваційні умови розвитку праці в умовах конкурентного середовища… — С. 234—236.
27. Колот А. М. Мотивація персоналу... —337 с.
28. Про професійний розвиток працівників [Електронний ресурс] : Закон України № 4312-VI від 12.01.2012 р. (зі змінами і доповненнями № 5067-VI від 05.07.2012 р.). — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
29. Там само.
30. Там само.

O. Pshyk-Kovalska,
K. Doroshkevych,
M. Voronovska

DETERMINATION OF INTERNAL MOTIVATION FOR STIMULATING INNOVATION ACTIVITY OF ENTERPRISES EMPLOYEES

The meaning of motivation for the development of innovation activity of enterprise is outlined. The essence of the category of internal motivation, as one of the elements of motivational model at the enterprises is researched. In order to improve the administrative processes of the enterprise in the field of innovation activity, the approaches to determine the level of internal motivation of employees of the enterprise are recommended.

Key words: innovation activity, industrial enterprises, motivation, stimulation, internal motivation, model.

УДК 330.15; 330.16:330.34

С. Приказка

КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ І ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ І РОЗВИТКУ

Розглянуто та узагальнено основні підходи до аналізу економічного зростання і економічного розвитку. Обґрунтовано необхідність переходу функціонування сучасних економічних систем на принципи сталого розвитку.

Ключові слова: сталий розвиток, економічне зростання, економічний розвиток.

На початку XXI ст. стало очевидно, що суперечності між постійно зростаючими суспільними потребами і обмеженими можливостями біосфери щодо їх задоволення ставлять під загрозу подальше існування людини як біологічного виду. Проблема майбутнього розвитку цивілізації загалом стала на передній план наукового пошуку і суспільної свідомості. Сучасний етап цивілізаційного розвитку характеризується намаганням перейти на нову форму розвитку системи "суспільство – природа" у межах концепції сталого розвитку, яка в англомовному варіанті звучить як "sustainable development". На сьогодні ця концепція є предметом дослідження великої кількості наукових статей і дискусій та розглядається як альтернатива необмеженому економічному росту, що призвів до деградації біосфери. У цьому контексті актуальним є дослідження взаємозвязку економічного зростання і економічного розвитку.

Під сталим розвитком розуміють керований розвиток суспільства, що не руйнує своєї природної основи і забезпечує безперервний розвиток цивілізації. Вирішальне значення для переходу функціонування економічної системи на принципи сталого розвитку має науково-технічний прогрес, який на сучасному етапі розвитку людської цивілізації сприяє задоволенню потреб у енергії та матеріалах, зменшує залежність розміщення економічних обєктів від природних умов і ресурсів [1 – 3].

Економічний розвиток завжди здійснюється в певних природних умовах, у конкретному природному середовищі. Увесь історичний розвиток матеріальної культури людської цивілізації тісно пов'язаний із використанням людиною природної речовини і природних процесів для задоволення власних різноманітних потреб. Як справедливо зазначав В. Вернадський, ані саме життя, ані еволюція його форм, не можуть бути незалежними від біосфери, яка є єдиноможливим середовищем життя і практичної діяльності людини [4].

Концепція класичної економічної науки не викликала заперечень аж донедавна. Це було зумовлено тим, що необмежене економічне зростання через відносно низький рівень розвитку продуктивних сил і можливості саморегуляції у біосфері не спричиняли глобальних екологічних змін. І лише останнім часом настало усвідомлення необхідності докорінної зміни економічних принципів у напрямі врахування екологічного чинника. Таке усвідомлення багато в чому було зумовлено масштабною дестабілізацією стану навколишнього середовища в результаті гігантського розвитку продуктивних сил, безпрецедентного збільшення чисельності населення, що призвело до якісних змін у відносинах природи і суспільства, зростання навантаження на екосистеми.

Впродовж XX ст. було переглянуто низку уявлень про процес економічного розвитку, з нових позицій аналізувалися та оцінювалися принципові моменти розвитку. Центральною проблемою у цьому плані є взаємозв'язок економічного розвитку і економічного зростання. Економічне зростання залишається незмінною передумовою зменшення бідності і головною метою економічного розвитку [5, 6]. Загалом, економічне зростання – це збільшення виробництва і споживання одних і тих же товарів та послуг. Більшість моделей росту базуються на тому, що збільшення реального обсягу випуску відбувається насамперед під впливом росту основних факторів виробництва праці і капіталу. Фактор "праця" звичайно слабко піддається впливу ззовні, тоді як величина капіталу може бути скоректована визначеною інвестиційною політикою. Як відомо, запас капіталу в економіці скорочується на величину вибуття (амортизації) і збільшується за рахунок росту чистих інвестицій. Цілком очевидно, що економічний ріст важливий не сам по собі, а як основа підвищення добробуту населення, тому якісна оцінка росту часто дається через оцінку динаміки споживання.

Економічний розвиток – це передусім поява чогось нового, невідомого раніше (наприклад, залізниць), або, іншими словами, інновація. Впродовж перших десятиліть XX ст. проблемами економічного розвитку в умовах капіталізму займався Й. Шумпетер, який вперше ввів у економічну науку розмежування між поняттями "економічне зростання" і "економічний розвиток" [7]. У суспільстві, що переживає економічне зростання, товари і гроші рухаються назустріч один одному за визначеними шляхами. Й. Шумпетер називав такий рух "циркулярним потоком економічного життя". Економічний розвиток порушує хід циркулярного потоку, зумовлює виникнення нових галузей промисловості і припиняє існування застарілих. Наприклад, винахід автомобіля призвів не тільки до створення автомобільної промисловості, але й сприяв дуже значним змінам у виробництві сталі, гуми і скла. Водночас автомобіль "поховав" кінні заводи і шорні фабрики – розведення коней і виготовлення збруї для них із промисловості перетворилося на напівкустарне ремесло. У своїх працях Шумпетер відкинув неокласичні уявлення про розвиток як поступовий, гармонійний процес. Він стверджував, що значне зростання національного продукту відбувається у формі дисгармонійних стрибків у результаті освоєння нових інвестиційних проектів. Цьому процесу притаманне чергування порівняно нетривалих періодів процвітання і депресії.

Концепція економічного розвитку (що протиставляється економічному зростанню) має велике значення, оскільки привносить якісне вимірювання в економічну модель і показує значення інноваційного потенціалу, здатного в певних випадках компенсувати відсутність значного "економічного зростання" або навіть економічну деградацію.

Центральне місце в цьому процесі займає постать підприємця – людини, що діє як новатор. Він може бути ініціатором виробництва нового виробу, впровадження нових виробничих методів, відкриття нових ринків, освоєння нових джерел сировини, реорганізації тієї чи іншої галузі виробництва. Здійснення всіх нововведень такого роду дуже ризиковано, їхні результати важко передбачати, тому відповідні дії підприємців є так званими "переривчатими імпульсами", а не поступовим і рівномірним процесом, як це представляється в неокласичних уявленнях.

Із початком фази пожвавлення в ході економічного циклу підприємці із допомогою інтуїції і набутого досвіду розпізнають нові можливості для отримання

прибутків і розробляють заходи їхнього використання, одержуючи через банки необхідні фінансові ресурси і з їхньою допомогою здійснюють контроль реальних ресурсів. Інші підприємці наслідують їх приклад – і от уже новий бум набув сили. З наростанням потоку товарів, що є результатом нововведень, настає період "творчого руйнування", коли деякі фірми з високими витратами, витісняються з певної сфери бізнесу. Виплата раніше узятих позик підсилює дефляційні тенденції, що не компенсуються новою підприємницькою активністю через те, що ступінь невизначеності і ризику в умовах сформованої нерівноваги дуже високий. Припинення новаторських зусиль своєю чергою підштовхує дефляційні тенденції і спричиняє депресію. Коли процес необхідного пристосування до використання останніх нововведень завершується, то досягається нова рівновага, що може стати початком нового циклу. Однак ця нова стартова позиція перебуває на більш високому рівні прибутку, причому виявляється, що від такого приросту виграють всі основні категорії одержувачів прибутку [8].

Останнім часом дедалі більша увага приділяється поясненню економічних причин виникнення екологічних проблем із позицій відмінностей зростання і розвитку. Одну з них деякі економісти вважають економічним зростанням. Постійний розвиток економіки, нарощування виробничих потужностей, зростання ВНП, збільшення випуску продукції – це головні показники, що характеризують економічне зростання.

В умовах науково-технічної революції, що розгорнулася із середини XX ст., переважним типом розвитку в західних індустріальних країнах стає інтенсивний економічний ріст. Водночас, в останні роки виникли серйозні сумніви щодо бажаності економічного росту для країн, що вже досягли добробуту. Основою цих сумнівів є ряд взаємозалежних аргументів.

Супротивники економічного росту акцентують увагу на погіршення стану навколишнього середовища, повязаного із збільшенням масштабів економічної діяльності. Вони стверджують, що індустріалізація й економічний ріст породжують такі негативні явища сучасного життя, як забруднення, промисловий шум і викиди, погіршення вигляду міст, транспортні затори тощо.

Прихильники економічного росту стверджують, що економічне зростання саме по собі вирішує соціально-економічні проблеми. Однак це твердження не можна вважати цілком очевидним. Так, супротивники економічного росту вважають, що проблема бідності (нерівність у доходах), власне кажучи, є проблемою розподілу, а не виробництва. Для її вирішення необхідні політична сміливість і воля, а зовсім не збільшення суспільного продукту. Тому помилковою є думка, що економічний ріст буде засобом вирішення всіх проблем соціального розвитку.

Існують два погляди на взаємозв'язок економічного зростання з екологічними проблемами. На думку прихильників економічного зростання, його зв'язок із станом навколишнього середовища дуже перебільшений. Насправді ці проблеми можна відокремити одна від іншої. Якщо суспільство зовсім відмовиться від економічного зростання, зберігаючи ВНП на постійному рівні, йому все ж таки доведеться вибирати між різними структурами виробництва, і цей вибір впливатиме на стан навколишнього середовища і якість життя. Суспільству все ж таки потрібно визначити, чи зберігати природну красу лісу, чи вирубувати його на дрова. І якщо ліс був вирубаний, необхідно вирішити, чи використовувати деревину для будівництва будинків або пустити її на рекламні стенди.

Багато економістів, які виступають на захист економічного росту як важливої суспільно-економічної мети, вважають, що саме економічне зростання забезпечує матеріальний достаток і підвищення рівня життя. Економічний ріст пом'якшує протиріччя між необмеженими потребами й обмеженими природними ресурсами. В умовах економічного росту вибір соціальних цілей стає менш болісним і призводить до менших протиріч між різними групами населення. Виникає появляється можливість одночасно модернізувати збройні сили, підтримувати інфраструктуру на відповідному рівні, здійснювати соціальні програми. Щодо забруднення довкілля то прихильники економічного росту вважають, що його зв'язок зі станом навколишнього середовища занадто перебільшений – ці проблеми можна відокремити. Якщо суспільство зовсім відмовиться від економічного росту, зберігаючи ВНП на постійному рівні, йому все-таки прийдеться вибирати між різними структурами виробництва і цей вибір буде впливати на стан навколишнього середовища і якість життя. Суспільству буде потрібно визначитися, чи зберігати природну красу лісу, чи вирубувати його на дрова. І якщо ліс вирубаний, необхідно вирішити, чи використовувати деревину для будівництва або будинків, чи пустити її на рекламні стенди.

Згідно з цим підходом, забруднення є не стільки побічним продуктом економічного зростання, скільки результатом неправильного ціноутворення, а саме: значна частина природних ресурсів (річки, озера, океани і повітря) розглядається як "загальна власність" і не має ціни. Тому ці ресурси використовуються надмірно інтенсивно, що погіршує їх стан. Забруднення навколишнього середовища є прикладом побічного результату або перебільшенням витрат. Вирішення цієї проблеми можливо при введенні законодавчих обмежень або особливих податків ("платня за стоки"), щоб компенсувати недоліки системи ціноутворення і запобігти нераціональному використовуванню природних ресурсів. Прихильники цієї думки не заперечують серйозних проблем, пов'язаних із забрудненням навколишнього середовища, але вважають, що обмеження економічного зростання їх не вирішить. Суть їх позиції: "щоб обмежити забруднення, потрібно обмежити саме його, а не економічне зростання" (межі зростання).

Супротивники економічного зростання передусім стурбовані погіршенням стану навколишнього середовища. Вони стверджують, що індустріалізація і економічне зростання призводять до таких негативних явищ сучасного життя, як забруднення, промисловий шум і викиди, погіршення вигляду міст, транспортні затори тощо. Всі ці витрати економічного зростання виникають, оскільки виробничий процес лише перетворить природні ресурси, але не утилізує їх повністю. Практично все, що залучається до виробництва, з часом повертається в навколишнє середовище у вигляді відходів. Чим вагоміше економічне зростання і вищий рівень життя, тим більше відходів повинне буде поглинути або спробувати поглинути навколишнє середовище. У будь-якому достатньо розвиненому суспільстві подальше економічне зростання може означати тільки задоволення нагальних потреб при зростанні загрози екологічної кризи. Тому деякі економісти вважають, що економічне зростання повинне цілеспрямовано стримуватися.

До цієї позиції близька "теорія нульового зростання", що базується на вивченні взаємозв'язку зростання народонаселення, виснаження природних ресурсів і погіршення навколишнього середовища. Згідно з нею, єдиний вихід полягає у припиненні або принаймні стабілізації економічного зростання на деякому оптимальному рівні, що не загрожує природним умовам.

До сьогодні сформувалися два основні підходи до вирішення екологічної проблеми. Перший підхід виникає з того, що вирішити екологічні проблеми можливо на основі впровадження у виробництво екологічних інновацій. Враховуючи, що природні умови свого існування людство може змінити незначною мірою, а тенденції демографічної динаміки змінюються поволі, ресурсом реалізації глобальної екологічної програми є технологічний прорив, перехід до екологізованого постіндустріального технологічного способу виробництва. Інші дослідники вважають за неможливе подолати екологічну кризу лише суто технічними засобами – необхідна якісна перебудова основ цивілізації шляхом перебудови свідомості людей. На нашу думку, обидва погляди на сьогодні актуальні та дістають своє визнання в теорії і на практиці.

Вищий критерій економічного розвитку – всебічний розвиток людини. Людина з її потребами, цілями, інтересами у підсумку – головна мета всякого суспільного виробництва. Людська особистість розвиває свої сили і здібності на основі й в процесі матеріального і нематеріального виробництва. Крім того, неодмінною умовою всебічного розвитку людини є вільний час. Тому, поряд із поступальним розвитком продуктивних сил, критеріями економічного прогресу суспільства є сфери духовного виробництва, сфери послуг, скорочення робочого і збільшення вільного часу.

Сучасне економічне зростання – це економічний розвиток, при якому довгострокові темпи зростання виробництва стабільно перевищують темпи зростання населення. Впродовж тривалого періоду розвитку людства його виробництво зростало приблизно тими ж темпами, що і населення, при стабільно низьких середньодушових доходах. Є підстави вважати, що цей феномен має певні тимчасові рамки: через ресурсні обмеження темпи зростання душового ВВП не можуть нескінченно довго перевищувати темпи зростання населення. Можна припустити, що сучасне економічне зростання є перехідним процесом від одного стійкого стану (доіндустріальні, аграрні суспільства) до іншого (постіндустріальні суспільства) з високим рівнем доходів на душу населення.

Крім того, спостерігається чіткий взаємозв'язок економічного і соціально-політичного розвитку. Яскравий приклад – зростання рівня життя і процеси демократизації. Випереджаючий економічний розвиток обумовлює перехід до демократичних основ побудови суспільства, що пояснюється підвищенням рівня освіти, передусім зростанням доступу громадян до інформації в результаті розвитку засобів комунікації, а також урбанізацією, розповсюдженням стандартів життя середнього класу, накопиченням економічних ресурсів, що створюють базу для міжгрупового компромісу.

Проблеми, пов'язані з високими темпами використання природних ресурсів, з неефективним їх використанням, на початку можуть ігноруватись, але із часом саме вони можуть суттєво підірвати базу не тільки поліпшення добробуту суспільства, але й збереження його на попередньому рівні.

Висновки

Стратегія оптимального використання природного ресурсу визначає ключові моменти життєздатного розвитку людської спільноти. Досягнення НТП у формі освіти і удосконалення технологій може певною мірою пом'якшувати багато проблем. Орієнтація подальшого розвитку людської цивілізації на традиційні економічні критерії і намагання отримати максимальний прибуток за будь-яку ціну є неприйнятними. Захист довкілля повинен стати невід'ємною складовою процесу

економічного розвитку. Пріоритетними людськими і суспільними цінностями при стійкому розвитку повинні стати моральні, духовні і біосферні компоненти. Це вимагає зміни траєкторії розвитку: від економіки до людини.

Економічне зростання дуже часто розглядається як панацея для вирішення екологічних проблем. Економічне зростання сприяє вирішенню екологічних проблем із декількох міркувань: по-перше, забезпечує фінансові ресурси, необхідні для збереження навколишнього середовища; по-друге, керує технічним прогресом, який необхідний для заміни обмежених природних ресурсів антропогенним капіталом; по-третє, тільки у такий спосіб можна подолати убогість і соціальні біди, які із цього погляду є основною причиною забруднення навколишнього середовища. Це викликає необхідність інтеграції країн, що розвиваються, в світову економіку, безперешкодної глобальної торгівлі, руху капіталу і технологій.

Перехід на засади сталого розвитку зумовлює потребу в удосконаленні державних та регіональних стратегій із метою конструктивного підходу до наукового обґрунтування управління економічним розвитком. Тому у подальших дослідженнях головну увагу потрібно зосередити на визначення оптимального режиму переходу функціонування сучасних економічних систем на принципи сталого розвитку.

Література

1. Наше общее будущее. Доклад международной комисии по окружающей среде и развитию (МКОСР) [Текст] / [пер. с англ.]. — М. : Прогресс, 1989. — 374 с.

2. Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет [Текст] / [под ред. И. С. Королева]. — М. : ЭкономистЪ, 2003. — 604 с.

3. Стан світу – 2002 [Текст] / [К. Флавін, Г. Френч, Г. Гарднер та ін.; пер. з англ. ВГО "Україна. Порядок денний на XI століття" та інститут сталого розвитку]. — К. : Інтелсфера, 2002. — 289 с.

4. Вернадский В. И. Биосфера и ноосфера [Текст] / В. И. Вернадский. — М. : Наука, 1989. — 263 с.

5. Шевчук В. О. Міжнародна економіка: теорія і практика [Текст] / В. О. Шевчук. — Львів : Каменяр, 2003. — 719 с.

6. Якість економічного зростання [Текст] / В. Томас, М. Дайламі, А. Дарешвар [та ін.] ; пер. з англ. ; наук. ред. О. Кілієвич. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко "Основи", 2002. — 350 с.

7. Шумпетер Й. Теория экономического развития [Текст] / Й. Шумпетер. — М. : Прогресс, 1992. — 455 с.

8. Там же. — 455 с.

S. Prykazka

THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND PROBLEMS OF ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT

The main approaches to the analysis of economic growth and economic development are considered and summarized. The necessity of transaction of modern economies functioning on the principles of sustainable development is substantiated.

Key words: sustainable development, economic growth, economic development.

УДК 65.014.1:658.01:330.341.1

І. Олексів,
В. Харчук

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПІДПРИЄМСТВОМ НА ЗАСАДАХ УРАХУВАННЯ ІНТЕРЕСІВ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Представлено визначення понять “стейкхолдер”, “група економічного впливу”, “група інтересів” та “зацікавлена сторона”. Наведено теоретичне обґрунтування необхідності формування системи управління українських підприємств на засадах узгодження інтересів стейкхолдерів. Проаналізовано основні теорії, які є основою для формування системи управління підприємством на засадах балансу інтересів стейкхолдерів.

Ключові слова: стейкхолдер, група економічного впливу, зацікавлена сторона, теорія стейкхолдерів, інтереси стейкхолдерів, види стейкхолдерів.

Діяльність підприємства пов’язана із взаємодією з широким колом стейкхолдерів, які функціонують як всередині організації, так і за її межами. Широкий спектр теорій, розроблених у попередньому сторіччі, таких як SWOT-аналіз, теорія п’яти сил конкуренції Портера, теорія ланцюга створення вартості, агентська теорія, давали тільки часткову відповідь на питання про взаємодію підприємства із його стейкхолдерами.

В україномовних літературних джерелах соціально-економічних суб’єктів, які оточують підприємство або є його частиною, називають “стейкхолдерами”, “групами впливу”, “групами інтересів” та “зацікавленими сторонами”.

Поняття “stakeholder” прийшло в українську науку із західних літературних джерел. Часто в наукових працях немає чіткого розмежування між поняттям “stakeholder” та іншими, наведеними вище поняттями.

Стейкхолдери – це групи економічного впливу підприємства, які мають фактичний вплив на певні етапи ланцюга створення вартості, прийняття управлінських рішень на підприємстві, можуть сприяти або перешкоджати досягненню цілей організації, а також обмежувати її доступ до певних видів ресурсів або такий вплив може бути потенційним, тобто виникати внаслідок або діяльності підприємства, або таких соціально-економічних суб’єктів [1].

Процеси взаємодії підприємства із стейкхолдерами досліджували такі вчені: T. Donaldson, L. Preston [2], R. Freeman [3], S. Jurgens [4], P. Johansson [5], S. Zadek [6] тощо.

У літературних джерелах описано деякі механізми взаємодії підприємства із стейкхолдерами, а також визначено складові впливу соціально-економічних суб’єктів на його діяльність. Також у роботах науковців частково відображені методи врахування інтересів стейкхолдерів підприємства, зокрема методи, пов’язані зі зміною організаційної структури та комунікаційні методи.

Однак залишається недостатньо недослідженим аспект теорії стейкхолдерів, який пов’язаний із теоретичним обґрунтування необхідності урахування їх інтересів при прийнятті збалансованих управлінських рішень для українських підприємств. Потреба наукового розроблення таких аспектів теорії стейкхолдерів із врахуванням

особливостей національної економіки залишається важливим завданням української науки.

Відповідно, метою статті є наведення основних теоретичних положень врахування інтересів стейкхолдерів при реалізації системи менеджменту українських підприємств.

Доцільно наголосити, що в англомовній літературі використовується як поняття "stakeholder" (соціально-економічний суб'єкт) в однині, так і поняття "stakeholders" (набір соціально-економічних суб'єктів – в деяких випадках груп економічного впливу) в множині. Поняття "stakeholders" (в множині) часто використовується для відображення декількох соціально-економічних суб'єктів, які мають подібний вплив на діяльність підприємства (аспект діяльності підприємства). У такому випадку "stakeholders" означає групу економічного впливу. Розуміння як поняття "stakeholder" (певний соціально-економічний суб'єкт), так і поняття "stakeholders" (група економічного впливу) є важливим у контексті цього дослідження, тому розглянемо тлумачення цих понять.

Вперше згадка про групи економічного впливу з'явилась у працях німецького соціального теоретика J. Althusius, який ввів поняття "stakeholder" (власник частки) в наукову літературу [7]. Деякі форми теорії стейкхолдерів існували з часів заснування теорії "індустріалізму". Зважаючи на відносну давність поняття "stakeholder", воно зазнавало суттєвих змін та суттєво розвинулось протягом періоду свого існування. У XX – XXI ст. було запропоновано значну кількість визначень поняття "stakeholder".

Зауважимо, що в цьому дослідженні ми будемо притримуватися думки щодо поділу соціально-економічних суб'єктів на "stakeholders" та "interested parties", яка наведена в статті [8].

Згідно з підходом, який наведений у зазначеній вище статті [9], всі соціально-економічні суб'єкти, які є частиною організації та які її оточують, називаються зацікавленими сторонами ("interested parties").

Зацікавлені сторони можуть мати різні типи відносин із підприємством, а саме можуть:

– впливати на діяльність організації;

– знаходитися під впливом організації;

– одночасно як знаходитися під впливом, так і впливати на діяльність організації;

– взаємовплив між зацікавленими сторонами та підприємством на сьогодні відсутній, але може виникнути в майбутньому (рис. 1).

		Підприємство	
	Наявність впливу	Так	Ні
Зацікавлена сторона (стейкхолдер)	Так	Взаємозалежність (1)	Вплив зацікавленої сторони на діяльність підприємства (2)
	Ні	Вплив підприємства на діяльність зацікавленої сторони (3)	Відсутність суттєвого впливу зацікавленої сторони на діяльність підприємства, але наявність потенціалу щодо його виникнення в майбутньому (4)

Рис. 1. Типологія взаємовідносин підприємства із зацікавленими сторонами [10]

Зацікавлені сторони – це групи, які мають інтерес у здійсненні діяльності підприємства [11]. Доцільно зазначити, що не всі зацікавлені сторони організації мають вплив на його діяльність. Наприклад, деякі екологічні організації мають інтерес в діяльності підприємства, але не мають важелів впливу на нього. Відповідно, всі соціально-економічні суб'єкти, які мають типи взаємовідносин з підприємством, відображені в квадратах (1) – (4) (рис. 1), називаються зацікавленими сторонами організації. Одночасно зацікавлені сторони (стейкхолдери), які мають типи взаємовідносин із підприємством, відображені в квадратах (1), (2) та (4) (рис. 1), називаються групами економічного впливу.

Розуміння "stakeholders" як групи економічного впливу випливає із перекладу з англійської мови цього поняття. "Stakeholder" в перекладі з англійської означає "організатор спільної справи". Крім того, дане слово складається із двох частин "stake" та "holder". "Stake" означає частка, а "holder" власник, тобто прямий переклад терміна "stakeholder" означає власник частки, інтересу або власності [12]. Одночасно економічне розуміння терміну "stakeholder" передбачає наявність впливу соціально-економічного суб'єкта на діяльність організації [13]. Відповідно, приналежність таких суб'єктів до певного аспекту діяльності організації фактично формує групу. Наприклад, набір споживачів, постачальників або державних органів влади фактично можна вважати групою. Таким чином, слово група використовується для того, щоб наголосити, що суб'єктів є декілька, зокрема в організації працює, як правило, декілька працівників, купує продукцію декілька споживачів та оточує декілька неурядових організацій. Виходячи із наведеного вище, термін "stakeholders" можна розглядати як групу соціально-економічних суб'єктів, вплив яких на діяльність підприємства (аспект діяльності підприємства) є подібним та може реалізовуватися через інтерес та право власності в діяльності організації. Наголосимо, що можливі ситуації, коли до групи економічного впливу належить один соціально-економічний суб'єкт (стейкхолдер). У такій ситуації поняття "stakeholder", "stakeholders" та "група економічного впливу" є синонімами.

Взаємодія підприємства із стейкхолдерами (групами економічного впливу) є основою низки управлінських теорій.

Основною теорією, яка вивчає взаємодію підприємства з економічними та соціальними суб'єктами, є "stakeholder theory" [14].

Наукова праця [15], яка була опублікована в 1984 р., мала найбільш значний вплив на розвиток Західної управлінської науки з точки зору дослідження стейкхолдерів підприємства. Узагальнення теорії стейкхолдерів реалізовано ще в одній науковій праці [16].

В Україні одночасна взаємодія підприємства з декількома стейкхолдерами здебільшого досліджено недостатньо. Зокрема, дослідження взаємовідносин підприємства із декількома стейкхолдерами в контексті корпоративної соціальної відповідальності наведене в підручнику за науковою редакцією О. Редькіна [17].

Проведений аналіз взаємовідносин стейкхолдерів із підприємством здебільшого був спрямований на вивчення взаємодії підприємства з окремими соціально-економічними суб'єктами.

Зокрема, Є. Крикавський та Н. Чухрай в наукових працях [18] досліджують основні аспекти взаємодії підприємства із постачальниками. О. Кузьмін та О. Мельник [19] значну увагу приділяють мотивуванню працівників підприємства, зокрема досліджуючи системи мотивування працівників та нормування їхньої праці.

Зазначені дослідження здійснили значний внесок у вивчення взаємодії підприємства з окремими стейкхолдерами. При такому підході дослідження проводились за схемою, яка наведена на рис. 2.

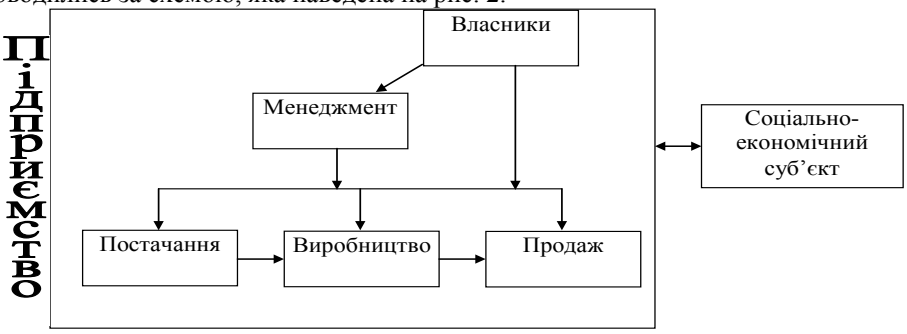

Рис. 2. Підхід до досліджень взаємодії підприємства із одним стейкхолдером

При підході до здійснення дослідження, який наведений на рис. 2, вважається, що ланцюг створення вартості постійно знаходиться під впливом власників та менеджменту організації. Одночасно, при взаємодії з певним соціально-економічним суб'єктом виникає ситуація, яка формує потребу в певному соціальному контракті [20]. Потрібно зауважити, що соціально-економічний суб'єкт може або впливати на певний етап ланцюга створення вартості, або на весь ланцюг загалом. Одночасно в багатьох виданнях [21 – 24] зазначається, що часто рішення щодо діяльності організації необхідно приймати з урахуванням інтересів багатьох соціально-економічних суб'єктів. Відповідно, врахуванням інтересів тільки однієї групи економічного впливу в такій ситуації може призвести до певного дисбалансу в бік цієї групи [25]. Доцільно зазначити, що зростання динамічності зовнішнього середовища організації призводить до того, що більшість управлінських рішень треба приймати з урахуванням інтересів багатьох соціально-економічних суб'єктів та факторів. Прийняття управлінських рішень в організації при одночасному врахуванні інтересів декількох стейкхолдерів дасть змогу забезпечити їх збалансованість щодо різних векторів взаємодії організації із зовнішніми та внутрішніми соціально-економічними суб'єктами. Підхід до досліджень взаємодії підприємства з декількома економічними або соціальними суб'єктами одночасно наведений на рис. 3.

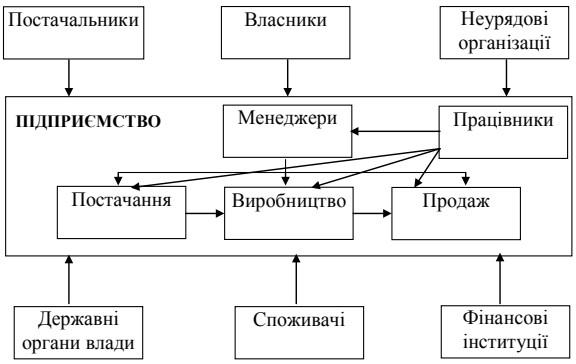

Рис. 3. Підхід до досліджень взаємодії підприємства з декількома стейкхолдерами одночасно [26, 27]

Сутність ідеї, яка представлена на рис. 3, полягає у тому, що ланцюг створення вартості підприємства знаходиться під одночасним впливом багатьох соціально-економічних суб'єктів. Такі соціально-економічні суб'єкти не тільки впливають на діяльність організації, але й роблять внесок у формування вартості на підприємстві. Відповідно, якість виконання етапів ланцюга створення вартості суттєво залежить від здатності організації взаємодіяти одночасно з декількома стейкхолдерами. Зазначимо, що при застосуванні підходу, який базується на врахування інтересів стейкхолдерів, не потрібно відкидати важливість власників організації, оскільки саме вони несуть найбільші ризики, які пов'язані із вкладенням власних коштів у діяльність підприємства. Одночасно інтереси інших стейкхолдерів повинні бути враховані більшою мірою, оскільки на сьогодні на українських підприємствах існує явна перевага у врахуванні інтересів власників підприємства порівняно із інтересами інших соціально-економічних суб'єктів. Згідно [28], з відповідним ГОСТом, стейкхолдерів можна розглядати як єдине ціле - рівнодіюча інтересів частин якого визначає траєкторію руху організації. Приклади інтересів сейкхолдерів у діяльності організації наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Приклади інтересів стейкхолдерів щодо діяльності підприємства [29, 30]

Стейкхолдери	**Очікування (інтереси) стейкхолдерів від підприємства**	**Показники, які дають змогу контролювати дотримання інтересів**	**Джерела інформації для контролю дотримання інтересів стейкхолдерів**
1	**2**	**3**	**4**
Працівники	Достойна винагорода, безпека праці, умови праці, можливість просування по службовій драбині, тренінги	Рівень оплати праці, відповідність умов праці встановленим стандартам, плинність кадрів, частка молодих спеціалістів	Звіти підприємства, новини ринку робочої сили, статті в періодичних виданнях
Власники та менеджери	Вартість підприємства, дивіденди, динаміка розвитку організації, умови оплати праці (наприклад, залежність від бонусів)	Ринкова вартість підприємства, прибуток, дивіденди, обсяг реалізації продукції	Фінансові звіти організації
Споживачі	Надійність, якість, післяпродажне обслуговування, співвідношення ціна/якість	Обізнаність споживачів щодо бренду, індекс задоволеності споживача	Реклама, спеціалізована література, елементи післяпродажного сервісу
Банки	Ліквідність, платоспроможність, здатність генерувати грошовий потік	Показник ліквідності, показники платоспроможності, показники грошового потоку	Фінансові звіти організації, внутрішні прогнози банків щодо діяльності організації

Закінчення табл. 1

1	2	3	4
Постачальники	Надійні та довготривалі відносини із підприємством	Тривалість угоди між організацією та постачальником, кількість невчасних платежів, кількість невчасних поставок	Договори, умови співпраці з іншими контрагентами
Державні органи влади	Відповідність чинному законодавству, створення робочих місць, подача точної адекватної інформації про діяльність організації	Відповідність чинному законодавству, кількість створених робочих місць	Звіти в держані органи влади, прес-релізи
Суспільство	Безпека діяльності стосовно суспільства, внесок у розвиток суспільства	Відповідність операцій, які виконує організація стандартам безпеки, кількість суспільно важливих проектів, які виконує організація	Новини в засобах масової інформації
Громадські організації	Відповідність вимогам третього сектора (екологічним, суспільним, етичним)	Відповідність екологічним нормам, використання дитячої праці, неоплата понаднормових годин праці	Екологічні звіти, звіти громадських організацій із специфічних питань

Урахування інтересів стейкхолдерів сприятиме розвитку теорії соціально-відповідального менеджменту, оскільки дасть змогу, окрім реалізації економічних цілей, забезпечити імплементацію етичних стандартів у систему управління організацією.

Наступним кроком у формуванні системи управління на засадах врахування теорії стейкохлдерів є розробка принципів реалізації функцій менеджменту на підприємствах із урахуванням інтересів таких соціально-економічних суб'єктів.

Література

1. Олексів І. Б. Групи економічного впливу в системі управління підприємством: концепція і інструментарій їх відбору та узгодження інтересів : [монографія] / І. Б. Олексів. — Львів : Видавництво Національного університету "Львівська політехніка", 2013. — 292 с.

2. Donaldson T. The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence And Implications / T. Donaldson, L. Preston // The Academy of Management Review [Text]. — 1995. — № 1. — P. 65—91.

3. Freeman R. E. Can Stakeholder Theorists Seize the Moment? / R. E. Freeman // The Journal of Corporate Citizenship [Text]. — 2009. — № 36. — P. 21—24.

4. Jurgens S. Stakeholder Theory and Practice in Europe and North America: The Key to Success Lies in a Marketing Approach / S. Jurgens, P. Berthon, L. Papania [and so on] // Industrial Marketing Management [Text]. — 2010. — № 39. — P. 769—775.

5. Johansson P. Implementing stakeholder management: a case study at a micro-enterprise / P. Johansson // Measuring Business Excellence [Text]. — 2008. — № 3. — P. 33—43.

6. Zadek S. The path to corporate responsibility / S. Zadek // Harvard Business Review [Text]. — 2004. — № 11. — P. 125—132.

7. Orts E. A North American Legal Perspective on Stakeholder Management Theory / E. Orts // Perspectives on Company Law [Text] / F. M. Patfield (ed). — London : Kluwer, 1997. — 498 p.

8. Johansson P. Implementing stakeholder management: a case study at a micro-enterprise... — P. 35.

9. Ibid. — P. 35.

10. Ibid. — P. 35.

11. Ibid. — P. 35.

12. Freeman R. E. Strategic Management: A Stakeholder Approach [Text] / Freeman R. E. — Boston et al. : Pitman, 1984. — P. 5.

13. Ibid. — P. 5.

14. Ibid. — P. 315.

15. Ibid. — P. 315.

16. Keay A. Stakeholder Theory in Corporate Law: Has it Got What It Takes? [Text] / A. Keay. — Leeds : University of Leeds, 2010. — 52 p.

17. Корпоративна соціальна відповідальність: моделі та українська практика [Текст] : підручник / Саприкіна М. А., Ляшенко О., Саєнсус М. А. [та ін.] ; за наук. ред. Редькіна О. С. — К. : Фарбований лист, 2011. — 480 с.

18. Крикавський Є. Логістика [Текст] : навч. посіб. / Є. Крикавський. — Львів : Видавництво Державного університету “Львівська політехніка”, 1999. — 264 с.

19. Кузьмін О. Є. Теоретичні та прикладні засади менеджменту [Текст] : навч. посіб. — 2-е вид. доп. і перероб. / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. — Львів : Національний університет “Львівська політехніка” (Інформаційно-видавничий центр “ІНТЕЛЕКТ+” Інституту післядипломної освіти) ; “Інтелект-Захід”, 2003. — С. 145.

20. Freeman R. E. Strategic Management… — P. 5—14.

21. Олексів І. Б. Групи економічного впливу в системі управління підприємством... — 292 с.

22. Freeman R. E. Strategic Management… — 315 p.

23. Keay A. Stakeholder Theory in Corporate Law... — 52 p.

24. Корпоративна соціальна відповідальність... — 480 с.

25. Подольчак Н. Ю. Проблеми оцінювання та регулювання соціально-економічної ефективності систем менеджменту машинобудівних підприємств [Текст] / Подольчак Н. Ю. — Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2010. — С. 45.

26. Freeman R. E. Strategic Management… — 315 p.

27. Подольчак Н. Ю. Проблеми оцінювання та регулювання соціально-економічної ефективності систем менеджменту машинобудівних підприємств... — 340 с.

28. Менеджмент риска. Термины и определения [Электронный ресурс] : ГОСТ Р 51897-2002 / Государственный стандарт Российской Федерации. — 2002. — Режим доступа : http://gost.ruscable.ru/cgi-bin/catalog/catalog.cgi?i=6142&l.

29. Freeman R. E. Strategic Management… — 315 p.

30. Keay A. Stakeholder Theory in Corporate Law... — 52 p.

I. Oleksiv,
V. Kharchuk

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL GROUNDS OF COMPANY MANAGEMENT ON THE BASIS OF CONSIDIRATION OF STAKEHOLDER INTERESTS

The definitions of the terms “stakeholder”, “group of economic influence”, “group of interests” and “interested party” are presented. The theoretical explanation of the necessity of forming management system of Ukrainian enterprises on the basis of stakeholder interests reconciliation is given. Basic theories that create a basis for forming enterprise management system considering stakeholders interests are analyzed.

Key words: stakeholder, group of economic influence, interested party, stakeholder theory, stakeholder interests, types of stakeholders.