

УДК 342.8:324

**О. Радченко,
Н. Дуравкіна**

ВИБОРЧА КУЛЬТУРА: МОДЕЛІ РЕАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Розкрито сутність та зміст різних моделей реалізації виборчої культури в умовах демократичного державотворення в Україні.

Ключові слова: виборча культура, електорат, демократичне державотворення.

Надзвичайно високий рівень конфліктогенності президентських перегонів початку 2010 р. в Україні актуалізує дослідження особливостей формування та розвитку демократичної виборчої культури в Україні, що якраз знаходиться на шляху демократичних перетворень і вже сформувала необхідні демократичні інститути, але ще не може говорити про сталість нової демократичної виборчої та політичної культури. Отже, виникає необхідність комплексного аналізу моделей та концепцій формування виборчої культури, пошуків шляхів вдосконалення поведінки населення під час виборів та механізмів державного регулювання виборчого процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підставу стверджувати, що, що окремі складові та чиники культури виборчого процесу є предметом вивчення таких вітчизняних науковців, як Е. Афонін, В. Бортніков, С. Бульбенюк, Н. Дембицька, О. Донченко, В. Козьма, Л. Компанцева, О. Кривицька, Л. Левченко, І. Миклашук, М. Михальченко, О. Радченко, В. Ткаченко, А. Шульгіна та інші. Втім роботи вказаних науковців стосуються насамперед проблем такої загальної категорії, як політична культура, що дає підставу для виділення невирішених раніше питань дослідження характерних особливостей виборчої культури як самостійної та важливої підсистеми культури, що обумовлює специфіку та характер виборчого процесу в Україні.

Мета статті полягає у розкритті концептуальної суті та моделей формування й реалізації виборчої культури українського суспільства.

Необхідно зазначити, що при розгляді моделей та концепцій реалізації виборчої культури центральним елементом, носієм і творцем виборчої культури є громадянин як політичний актор, що свідомо (або емоційно) впливає під час виборів на формування інститутів і політики держави. Нині регулярні, вільні і легітимні вибори є однією з головних умов функціонування демократичного режиму. Громадяни всіх демократичних держав, в порядку, встановленому законом, приходять на виборчі ділянки для того, щоб вибрати своїх представників в органи влади. Таким чином, члени суспільства реалізують можливості впливу як на призначення вищих посадових осіб політичної системи, так і на формування політичного “порядку денного” та державної політики загалом.

Отже, важливою умовою нормального розвитку громадянського суспільства є вільна участь громадян у виборах органів влади демократичних держав. Саме тут громадяни здійснюють свої громадянські функції і повноваження. Результати

виборчих кампаній істотно впливають на орієнтацію державної влади і розстановку політичних сил у країні.

Процедура виборів на короткий час перетворює пересічних громадян із пасивних глядачів, що стежать за тим, що відбувається на політичній арені, на реальних суб'єктів публічної влади. Вибір представників, повноваження яких ґрунтуються на результатах голосування, дозволяє громадянам, що зазвичай стоять осторонь від політичної діяльності, здійснити свій вплив як на кадровий склад, так і на політику органів державної влади та місцевого самоврядування. Водночас, як зазначає Н. Дембицька, набуття особистістю культури політичної участі – двоєдиний процес, оскільки він пов'язаний, з одного боку, з усвідомленням себе суб'єктом саморозвитку, вірою у власні сили і можливості, адекватною оцінкою власних потенцій, а з іншого – з формуванням особистості як суб'єкта не лише власного, а й суспільного поступу [1].

Залучення до політики через участь у голосуванні і таким чином отримання можливості впливу на владу робить вплив на політичну активність особи. Це є особливо характерним для періодів, пов'язаних із трансформацією суспільства, реформувань і глибоких соціально-політичних змін. Тоді, якщо взаємодія влади і суспільства набуває діалогічного спрямування і вплив має на формування влади, спрямування і спрямованість ухвалюваних нею рішень стає реальним, різко зростає громадянська активність. Як зазначали Г. Алмонд, С. Верба, С. Ліпсет, Р. Даль, Г. Ерме, Р. Інглгардт, А. Інкельс тощо, найбільш важливим для виборчої культури демократії є формування відповідної моделі поведінки всіх суб'єктів політичних відносин. Базовою підставою виборчої поведінки людини стають колективні уявлення й переконання, які замінюють у цій ролі економічні та соціальні інтереси громадян. Масовизація сучасної політики обумовлена тенденцією до повсюдного усереднювання, пониження соціального статусу принципу свободи і встановлення рівності посередностей, яку Х. Ортега-і-Гассет назвав повстанням мас [2].

Нова політика масової виборчої культури виникає у рамках соціальної організації, для якої стає характерною розпорошеність суспільства, його фрагментованість, атомізація індивідів, відродження корпоративності, що у сукупності, народжує кризу інституційних основ влади, обумовлює висунення на передній план суб'єктивно-антропологічний “принцип вождізму”. Особа політичного лідера-вождя втілює у собі символічно і реально вертикаль державно-владної ієрархії. Вождь опиняється становим хребтом не тільки політичної структури, але й структури суспільства загалом.

Такий стан речей дає підстави виокремлювати опозиційну і провладну моделі виборчої культури. Провладна виборча культура, як правило, ґрунтується на патерналістській свідомості громадян, які звикли у своїй політичній поведінці орієнтуватися на державу, сприймати майже всі її дії без критики, завжди голосувати за діючу владу. Носіями її в Україні щонайменше останні 10 років є приблизно одна й та ж кількість громадян. Принаймні політичні сили, що перебували при владі у 1998 р. (НДП, СДПУ (о), Аграрна партія), у 2002 р. (Виборчий блок “За Єдину Україну!”) та 2006 р. (Виборчий блок “Наша Україна – Народна самооборона”) постійно отримували на виборах підтримку приблизно 14 % голосів виборців [3]. Провладна виборча культура перебуває у діалектичній єдності та взаємодії з опозиційною. Тоталітарні суспільства не мають опозиції та відповідної виборчої культури. Вона виникає лише за демократичного політичного режиму.

Одним із аспектів наукового пізнання є розробка дослідницьких інструментів. Щодо вивчення виборчої культури існує чимало таких інструментаріїв та моделей. Відношення дослідників до цих моделей коливається від захоплення до несприйняття. Одні вважають, що модель має бути гранично універсальною і бути ідеальною конструкцією, утвореною шляхом виділення найбільш типових рис найширшого кола явищ. Інші вважають, що не існує універсальних моделей, що відповідають ідеальним конструкціям, тому потрібно прагнути до створення конструкцій на основі опису окремих випадків. Різні науковці тією чи іншою мірою виокремлюють декілька моделей виборчої культури. Розглянемо найбільш відомі з них.

Модель електоральної географії намагається обґрунтувати поведінку громадян під час виборчих кампаній впливом соціально-географічних факторів. Першим звернув увагу на існування адміністративно-територіальних районів, в яких попри різноманітні зміни політичної ситуації в країні, структуру та зміст діяльності партій і політичних систем досить довго політичні симпатії, поведінка та волевиявлення громадян залишалися незмінними, французький дослідник А. Зігфрід. Зазначена модель фіксує реальне співвідношення політичних переважень, структуроване за адміністративно-територіальними одиницями. З огляду на особливості електоральної географії в Україні, наприклад, на позачергових виборах до Верховної Ради України у 2007 р. Партія регіонів фактично не проводила активної виборчої кампанії в Луганській та Донецькій областях, де виборча культура громадян ставиться до біло-блакитних політичних сил із такою симпатією, що голосує за них майже автоматично. Отже, електоральна географія прагне визначити (а відтак і відкорегувати) вплив демографічних, соціально-економічних, мотиваційних та інших факторів у їх привязці до адміністративно-територіальних одиниць. За цього аналізуються не так зовнішні результати голосування, як просторові механізми формування електоральної поведінки та виборчої культури громадян.

Модель виборчої культури зі змінними переважностями пояснює особливості участі населення у виборах та результати голосування вирішальним впливом на них тих виборців, що змінюють власні орієнтації та уподобання. Як відомо, всіх виборців можна умовно поділити на жорсткий електорат прихильників кожної партії, жорсткий електорат її опонентів та “болото” – виборці, що не визначилися з власною позицією. Як правило, найбільш гостра політична боротьба відбувається саме за “болото”, яке в умовах відносного паритету політичних сил може вирішальним чином визначити результати виборів й навіть стабільність політичних інститутів та політичної системи загалом.

Як зазначає Ю. Шведа, чим різноманітнішою є інформація про політиків, політичні події та процеси, тим вища ймовірність зміни політичних симпатій (преважень) виборцями. За таких умов рішення, які приймають виборці, визначаються: а) економічною та політичною ситуацією в країні; б) можливостями особистої самореалізації в процесі виборів. У межах цієї концепції аналізується також питання про причини зміни симпатій (преважень) виборців. Основний висновок: якщо раніше такі виборці характеризувалися як аполітичні та непоінформовані, то нині вони незалежні і при своєму виборі виходять з позицій власного розуміння політичної та економічної доцільності. Така трактовка пояснюється теорією „економічних основ політики”, яка розглядає виборця як людину, котра в умовах ринкової економіки діє за законами ринку. Виборець обирає

із програм, запропонованих різними партіями, ту, яка найбільше відповідає його політичним та економічним інтересам. Відтак він стає “непостійним” виборцем [4].

Саме модель виборчої культури зі змінними перевагами відіграла вирішальну роль у виборах Президента України 2004 р. та продовжує відігравати на виборах Президента України 2010 р., коли значна кількість колись консолідованого електорату В. Ющенка розпорошується між іншими кандидатами в президенти: Ю. Тимошенко, А. Яценюком, А. Гриценко та інші.

Модель соціального діалогу розглядає виборчу культуру як результат комунікаційної взаємодії виборців та політичних партій і органів державної влади. Державна влада йде назустріч виборцям, різноманітними засобами залучає їх до комунікаційної взаємодії – відкритого чесного, принципового діалогу на нагальні теми, формуючи тим самим демократичну виборчу культуру громадян. Модель соціального договору базується на концепції Томаса-Кілмена, яка визначає три основні параметри діалогу, що описують:

– міру задоволення інтересів учасників, що може варіюватися від повної відмови від власних інтересів до їх повного задоволення і, відповідно, від максимальної реалізації інтересів партнера до повної зневаги ними;

– міру активності партнерів: від активних дій із вирішення ситуації до пасивного відходу від вирішення проблеми;

– міру кооперації, коли партнери можуть діяти або незалежно (індивідуально) у напрямі пошуку шляхів вирішення проблеми, або спільно (спільно, кооперативно), погоджуючи свої дії один з одним [5].

Інтегративна формула соціального договору органічно поєднує конкретні критерії, за допомогою яких кандидати в депутати беруть на себе зобов'язання вирішити чітко визначені самими виборцями соціальні програми в межах кожного виборчого округу, виборчої дільниці, міста, села, селища. Таким чином, запровадження ідеології суспільного договору є конкретним знаряддям практично-політичного значення на рівні області, міста, району, за якого відбувається підняття рівня свідомості пересічного виборця до рівня громадського усвідомлення себе як головного носія влади в Україні.

Багатофакторна модель пояснює особливості виборчої культури в залежності не від якогось одного вирішального чинника, а як наслідок інтегрального впливу багатьох різноманітних факторів із різною питомою вагою впливовості. Мистецтво ученого, з огляду цієї моделі, полягає в адекватному поєднанні різних підходів, в умінні знайти ту “золоту середину”, яка дозволяла б розробляти теорії й типологізувати, порівнювати й описувати виборчу культуру найбільш адекватно.

Ця модель, запропонована науковцями Нафідського коледжу з США, де-факто, є спробою об'єднати інші підходи, коли до уваги беруться статистичні дані результатів голосування, масиви соціологічних опитувань та екзит-пулів, роль поточної політики та політичної реклами, економічний стан і соціально-політична стабільність у країні, рівень довіри до влади й відносини між владою та громадянами, відбір кандидатів та взаємозв'язок між партійною й виборчою кампанією, впливовість політичних партій та інших соціальних груп, фінансово-промислового капіталу в тих чи інших регіонах держави тощо.

Багатофакторний взаємозв'язок політики і реальних дій виборців досліджується в рамках міждисциплінарного поведінкового підходу, що акцентує увагу на вивченні безпосередньо виборчої культури громадян в усьому її розмаїтті. Так, одним із перших у класичній роботі П. Лазарсфельда, Б. Берельсона, Х. Голда

“Вибір народу”, присвяченій президентській кампанії в США 1940 р., було проаналізовано електоральну поведінку виборців у штаті Огайо. За цього особливу увагу було приділено впливу на виборчу культуру засобів масової інформації та комунікації.

Маніпулятивна модель акцентує увагу на тому, що значною мірою виборча культура є результатом маніпулятивних технологій із боку влади, політичних партій та кандидатів. Першим це зазначив ще Г. Франке у книзі “Маніпульована людина” у 1964 р. Відтоді маніпулятивні моделі розповсюдилися надзвичайно широко. Їх зміст, на думку І. Миклашука, полягає в тому, що політичний актор – суб’єкт виборів “вступаючи в комунікацію з аудиторією в процесі комунікативних дій, за допомогою певних заходів та прийомів має на меті таємно вплинути на вибір або дії аудиторії, щоб досягти певної мети” [6]. Маніпулювання ставить за мету ініціювання і регулювання політичного мислення та поведінки заданого (запрограмованого) типу, викривлення політичних оцінок, політична мобілізація мас, виробництво стереотипів, символів, міфів тощо. Виділяють такі: інформаційний, нормативний та чуттєво-емоційний. Зокрема, нормативне маніпулювання передбачає прийняття законодавчих актів, що здатні змінити передвиборчу ситуацію на користь певного політичного актора. Таким, наприклад, було прийняття поправки до Закону України “Про вибори Президента України” напередодні третього туру голосування у 2004 р., коли від участі у процедурі голосування фактично відсторонили майже мільйон інвалідів, що у своїй переважній більшості були електоратом В. Януковича. Спробу звернутися до подібної технології ми спостерігали й у 2009 р., коли в Парламенті ініціювалися нові зміни до зазначеного закону, наприклад стосовно збільшення мінімального віку для кандидатів у Президенти України до 40 років (що було цілком свідомою спробою усунути з переліку кандидатів одного з імовірних на той час переможців президентських перегонів А. Яценюка).

Передвиборча кампанія Ю. Тимошенко 2009 – 2010 рр. є яскравим прикладом третього типу – чуттєвого маніпулювання з використанням психологічних “механізмів емоційного зараження”, коли “емоційний стан та поведінка людини визначається не стільки його свідомим аналізом ситуації, скільки емоційним станом та поведінкою оточуючих” [7].

Маніпулятивні технології використовують психологічні штампи, інформаційні стереотипи, емоційні установки і забобони, якими люди вже володіють. Завдання маніпулятора – вибудувати асоціацію між ними та його пропагандистською місією. Таким чином, якщо він зуміє пов’язати свої погляди з певними сприятливими установками, якими люди вже володіють, ці погляди завоюють визнання. І так само, якщо протилежні погляди зможуть бути пов’язані з несприятливими установками, вони швидше за все будуть знехтувані. Ми часто спостерігаємо використання цього прийому в сучасних дискусіях. Робляться спроби ототожнити предмети суперечки з такими благозвучними стереотипами, як демократія, порятунок конституції і індивідуальна свобода, а протилежні твердження з такими стереотипами, як зрада національних інтересів, популізм, зговір із Москвою тощо.

Нинішнє засилля “брудних” методів в українських і російських кампаніях – вважає Л. Компанцева – явище тимчасове, що неминуче буде входити в прийнятні рамки в міру того, як виборці отримають політичний досвід. Цей процес можна прискорити, якщо регулярно й докладно доводити до широкої громадськості всі “брудні” прийоми [8].

Мотиваційна модель виборчої культури робить наголос на структурі мотивації виборців під час виборчої кампанії, емоційно-психологічних причинах обрання ними тієї чи іншої партії, того чи іншого кандидата. Ця модель базується на структурі мотивів соціальних дій М. Вебера, що дозволяє виокремити чотири види мотивів у структурі людських дій: традиції, ефекти (емоції), цілі і цінності. В період стабільності соціальна поведінка цілком передбачувана. Вона підпорядковується переважно економічній необхідності. В нестабільний період різко зростає кількість можливих варіантів розвитку суспільства. Саме в такий період, у точці біфуркації системи зростає вплив альтернативних ціннісних моделей та ідеалів, які вмотивовують виборця обирати запропонований альтернативний варіант майбутнього [9]. На мотиваційну складову виборчої культури, насамперед, звертають увагу політтехнологи, які “обов’язково передбачають вивчення мотивацій не лише на рівні групи, але й на рівні окремого індивіда (що спонукає його взяти участь у виборах чи утриматися від них), аналізується взаємозв’язок не тільки між соціально-економічними показниками та електоральною поведінкою виборців, а й між усталеною в них орієнтацією й реально зробленим вибором [10].

Розглядаючи особливості виборчої культури на індивідуальному рівні доцільно звернутися до дослідження А. Парізі та Г. Пасквіно, які виокремили три моделі виборчої поведінки та обрання електорального рішення.

Модель “голосу приналежності” (Vote of Belonging) стверджує про суб’єктивну ідентифікацію виборця з політичною силою, яка має органічний зв’язок із соціальною групою, до якої належить виборець. “Голос приналежності” є сумою соціальної і партійної ідентифікації виборців. Цей тип виборчої культури обумовлюється соціальною базою виборця й не пов’язується з прискіпливою оцінкою програми партії – на перший план виборець висуває групову (партійну) ідентифікацію [11].

Найбільш яскраво модель “Голосу приналежності” викристалізовується на президентських виборах 2010 р. у групуванні базового електорату В. Януковича (Схід та Південь України) та О. Тягнибока (Захід України).

Модель “голосу змін” (Vote of Exchange) свідчить про сподівання й очікування виборця від тих, кого він обирає. У цьому випадку предметом вибору є завжди конкретна структура, оскільки саме такий актор може безпосередньо реагувати на очікування виборця. “Голос змін” – це щось на зразок торгів, скерованих на забезпечення певних потреб або зміцнення певних інтересів виборців. У цьому випадку (на протигагу “голосу думки”) зв’язок між рішенням виборця і задоволенням інтересів є персоніфікованим. Очікується, що кандидат принесе користь виборцю чи групі, яку він репрезентує. Модель голосу змін є характерною для тих виборців, хто на цих виборах відвернувся від В. Юшенка й перейшов до табору Ю. Тимошенко.

Модель “голосу думки” (Vote of opinion) є класичним прикладом виборчої культури раціонального виборця, рішення якого приймається на підставі багатьох пропозицій і програмових рішень, репрезентованих політичними партіями. Це означає, що виборець оцінює здобутки і втрати, пов’язані з його лінією поведінки. Якщо цей баланс позитивний, то виборець приймає остаточне рішення. Ця модель виборчої культури базується на раціональній демократичній виборчій культурі, за якої істотною роль відіграють два чинники: 1) комунікаційні канали (мас-медіа), окреслюють проблемне коло політики, що уможливує прийняття рішення; 2) високий рівень освіти дає виборцю можливість отримати більше інформації, що

стимулює його приймати самостійне рішення. Завдяки цим чинникам формується орієнтація, яка становить базу голосів думки.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що виборча культура українського суспільства ще далека від демократичних стандартів, оскільки характеризується переважанням негативних моделей над раціональними, дуже часто набуває демагогічних тенденцій у політичній культурі, які як правило, виявляють себе у популістських гаслах, у відході від конструктивної співпраці між політичними силами, у продукуванні обіцянок, які неможливо реалізувати за наявних ресурсів, у появі політиків-демагогів, які ідейно й іміджево протистоять політикам-прагматикам, у поширенні неконструктивного способу мислення серед різних груп населення.

Література

1. Дембицька Н. М. Демократизація суспільства як становлення партнерських відносин між політичною владою і особистістю / Н. М. Дембицька // XXI століття: Альтернативні моделі розвитку суспільства. Третя світова теорія [Текст] : матер. друг. міжнар. наук.-теор. конф. (28 – 29 травня 2003 р., м. Київ) / ред.: Г. П. Балабанова. — К. : Фенікс, 2004. — С. 258.
2. Ортега-и-Гассет Х. (1883 – 1955). Восстание масс [Электронный ресурс] / Хосе Ортега-и-Гассет ; [пер. с исп.]. — М. : РГБ, 2006. — Режим доступа : http://orel721.rsl.ru/pdf/eu_020_02.pdf.
3. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації [Текст] : навч. посіб. / ред. кол. : Е. А. Афонін (голова) та ін. ; Національна академія державного управління при Президентіві України, Українське товариство сприяння соціальним інноваціям; — К. : Парламентське вид-во, 2008. — 416 с.
4. Шведа Ю. Відносини виборців і політичних партій як предмет наукового аналізу / Юрій Шведа // Політичний менеджмент [Текст]. — 2008. — № 2 (29). — С. 19—32.
5. Рубцов В. П. Засоби мобілізації людського потенціалу громади [Текст] / Володимир Рубцов. — К. : Ін-тут місцевої демократії, 2002. — 40 с.
6. Миклашук І. Політичне маніпулювання як чинник української політики / Ігор Миклашук // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї [Текст]. — К. : [б. в.], 2008. — С. 69—77. — (Спецвипуск : політичні технології).
7. Евгеньева Т. В. Технологии социальных манипуляций и методы противодействия им. Спецкурс по политической психологии [Текст] / Евгеньева Т. В. — СПб. : Питер, 2007. — 80 с.
8. Компанцева Л. “Чорний” PR у сучасній політиці / Л. Компанцева // Соціальна психологія [Текст]. — 2008. — № 4 (30). — С. 49—55.
9. Козьма В. Політичні ціннісні орієнтації українського середнього класу / Василь Козьма // Політичний менеджмент [Текст]. — 2008. — № 1 (28). — С. 94—101.
10. Кочубей Л. Виборчі технології: політологічний аналіз (на прикладі виборів до парламенту сучасної України) [Текст] : монографія / Лариса Кочубей. — К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2006. — 280 с.
11. Parizi A. Changes in Italian Electoral Behaviour: The Relationships Between Parties and Voters / A. Parizi, G. Pasguino // Italy in Transition [Текст] / ed. by P. Lange, S. Tarrow. — London : Frank Cass, 1980. — P. 235—236.

**O. Radchenko,
N. Duravkina**

**ELECTION CULTURE: MODELS OF REALIZATION
IN THE CONTEXT OF THE DEMOCRATIC STATE FORMATION**

The essence and content of the various models of realization of electoral culture in the democratic state formation in Ukraine are revealed.

Key words: electoral culture, the electorate, democratic state formation.

УДК 347.122:351.77(477)

**І. Фуртак,
А. Варава**

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Зазначено, що результативність і ефективність удосконалення правового забезпечення державного управління охороною здоров'я України буде досягнуто за умови, якщо вдасться створити систему, здатну виконати необхідні цілі та завдання. Зауважено, що процеси європейської інтеграції та інституційні перетворення у сфері охорони здоров'я сприяють формуванню нової системи управління нею, метою чого є пошук можливостей забезпечення всім верствам населення доступного, якісного медико-санітарного забезпечення. Доведено, що на сьогодні доцільно не зруйнувати радикальними реформами, а еволюційно перебудувати існуючу систему на основі широкомасштабного планового впровадження новітніх євростандартів.

Ключові слова: державне управління, система охорони здоров'я, правове забезпечення реформ.

Перехід до ринкових відносин у системі охорони здоров'я (далі – СОЗ) України має здійснюватись еволюційним шляхом і відображати процеси гуманізації медичної допомоги. Аналізуючи проблеми гармонізації національного законодавства з міжнародним правом, не можна не брати до уваги умови економічного та політичного життя, що склались в Україні на сучасному етапі. Національні інтереси України потребують її утвердження як впливової європейської держави, повноправного члена ЄС. Реформування законодавства в Україні повинно відбуватися відповідно до загальноєвропейських норм і стандартів. Незважаючи на очевидну соціальну значущість питань охорони здоров'я й організації управління цією галуззю соціально-культурної діяльності держави та суспільства, згадані питання недостатньо досліджені науково. Це стосується вивчення окремих вузьких напрямів функціонування СОЗ та законодавства, що їх регулює, а також організації та механізмів галузевого управління СОЗ у контексті євроінтеграції України. Підходи до їх вирішення можна запозичити в країнах ЄС [1].

У ЄС охорона здоров'я є прерогативою національних урядів і, за невеликим винятком, медична допомога надається відповідно до так званого другорядного принципу, який означає, що рішення стосовно охорони здоров'я приймаються на найнижчому з можливих рівнів, і ЄС досі не прийняв рішення з питань національної юрисдикції в охороні здоров'я або з питань фінансування СОЗ. Це пояснюється різноманітністю і відмінностями у культурній та економічній основі окремих систем соціального захисту, а не підходом держав ЄС до важливості питань соціального захисту й охорони здоров'я.

Розвиваючи СОЗ, більшість європейських держав намагаються дотримуватись так званого міжнародного стандарту для СОЗ, який охоплює: загальне обслуговування населення через обов'язкову участь; всеосяжність основних соціальних благ; внески, які ґрунтуються переважно на доходах, а не на придбанні

індивідуального страхування; контроль за собівартістю за допомогою адміністративного механізму (зокрема обов'язкового преїскуранта на послуги, глобальні бюджети й обмеження на інвестиції). Метою реформ у сфері охорони здоров'я, які проводяться у більшості держав ЄС, є: розширення кількості застрахованих; децентралізація державної СОЗ; збільшення первинної допомоги; розширення автономії стаціонарів; посилення приватного сектора; поліпшення якості медичних послуг; пріоритетність профілактики та медичної просвіти.

Нова стратегія ЄС щодо охорони здоров'я має такі напрями: вдосконалення системи інформації стосовно здоров'я на всіх рівнях суспільства, створення механізму швидкого реагування на основі загрози для здоров'я, зосередження на детермінантах здоров'я, шкідливих факторах, пов'язаних зі стилем життя. У контексті євроінтеграції вітчизняну СОЗ необхідно реформувати. Галузь потребує значного збільшення фінансування, хоча воно само навряд чи радикально змінить ситуацію без переходу до інтенсивного шляху розвитку, моделі управління, яка дасть змогу раціонально розподіляти наявні ресурси, забезпечить рівні права та доступність медичних послуг усім категоріям населення. Важливо зазначити, що для СОЗ важливо реформи провадити еволюційно, щоб радикальними кроками остаточно не зруйнувати стагнуючу сферу охорони здоров'я населення, що вмирає, нації, що переживає депопуляцію в Україні. Результати вивчення досвіду державного управління охороною здоров'я держав ЄС дають підстави стверджувати, що в умовах економічної нестабільності, обмеженого та недостатнього фінансування, необхідності вкрай раціонального використання ресурсів великого значення набуває ресурсозберігальний підхід. Він допомагає максимізувати економічну ефективність діяльності окремих лікувально-профілактичних закладів і СОЗ загалом. Механізми ефективного використання ресурсозберігальних технологій забезпечують економію до 20% ресурсів. Реформування державного управління охороною здоров'я в державах ЄС відбувається шляхами, які можна розділити на кілька груп залежно від тенденцій, якими керується центральна влада. До першої групи належать: зміна ролі держави та ринку в СОЗ; децентралізація і передача повноважень на нижчі рівні державного сектора й залучення приватного; більша свобода вибору для посилення можливостей і повноважень громадян, зміна ролі СОЗ. До другої групи відносять стратегії, спрямовані на класифікацію конкретних втручань з погляду досягнення результатів, тобто на визначення тих втручань, які були найбільш чи найменш ефективними. Розвиток ринкових відносин у СОЗ висуває на перший план економічні методи управління. Природно, що на практиці необхідно приймати не одне, а низку рішень, які належать до різних економічних моделей розвитку. Модель "квазіринку", регламентує впровадження ринкових стимулів за наявності державного управління і регулювання. Таку модель застосовано під час реформування СОЗ Британії, Іспанії, Італії, Фінляндії, Швеції, а також у державах Східної Європи [2].

З-поміж усіх міжнародно-правових актів, які закріплюють права і свободи людини та громадянина, зокрема право на охорону здоров'я, виділяємо документи про регулювання правовідносин у СОЗ і прийняті організаціями, що безпосередньо покликані розробляти стандарти в СОЗ. До них насамперед належить Всесвітня організація охорони здоров'я, створена 1946 р. при Організації Об'єднаних Націй. Вона займається заходами, спрямованими на досягнення якнайкращого рівня здоров'я у глобальному масштабі. Серед документів ВООЗ доцільно звернути увагу на Декларацію про розвиток прав пацієнтів у Європі 1994 р. У цьому акті закріплено

права людини та людські цінності в охороні здоров'я, наприклад, право кожної людини на повагу до власної особи та своїх таємниць, право на самовизначення, захист власного здоров'я тією мірою, якою це дозволяють існуючі заходи профілактики та лікування хвороб. Кожна людина повинна мати можливість досягнути найвищого для себе рівня здоров'я [3].

У зазначеній вище декларації подано вимоги до інформації, яка надається пацієнту і, відповідно до положень п. 2.2 цієї декларації, має бути вичерпною. Тобто, це медичні факти щодо свого стану, дані про можливий ризик і переваги запропонованих методів лікування й альтернативних, відомості про можливі наслідки відмови від лікування, діагноз, прогноз і план лікувальних заходів. У документі визначено умови надання згоди на медичне втручання і збереження відомостей стосовно стану здоров'я, інших особистих відомостей про пацієнта. Розділ п'ятий містить норми, що регулюють питання надання медичної допомоги; реалізацію прав пацієнта закріплено у шостому розділі.

У 1947 р. було створено Всесвітню медичну асоціацію (далі – ВМА), що сформувалась з громадських організацій лікарів 64 держав світу. Вона прийняла велику кількість документів: Міжнародний кодекс медичної етики (1983 р.), Декларацію з прав людини і особистої свободи медичних працівників (1985 р.), Декларацію стосовно незалежності та професійної свободи лікаря (1986 р.), Декларацію стосовно еутаназії (1987 р.), Хельсинську декларацію, Рекомендації для лікарів, що проводять біомедичні дослідження на людині (1964 р.), Декларацію стосовно трансплантації людських органів (1987 р.), Заяву про торгівлю живими органами (1985 р.), Рекомендації з надання медичної допомоги у сільській місцевості (1983 р.), Дванадцять принципів надання медичної допомоги у будь-якій системі охорони здоров'я (1983 р.), Заяву про використання психотропних засобів і зловживання ними (1983 р.), Заяву про політику в СОЗ дітей (1987 р.), Заяву про доступність медичної допомоги (1988 р.), Декларацію про жорстоке ставлення до людей похилого віку і старих (1990 р.), Заяву про політику в сфері лікування смертельно хворих пацієнтів, котрі відчувають хронічний біль (1990 р.). Важливими є документи, які визначають етичні норми і правила поведінки лікаря: Заява про свободу контактів між лікарями (1984 р.), Декларація про незалежність і професійну роботу лікаря (1986 р.), Заява про підготовку медичних кадрів (1986 р.), Заява про недбале ставлення лікарів до своїх обов'язків (1992 р.), Заява з питань медичної етики в період катастроф (1994 р.), Мадридська декларація про професійну автономію і самоуправління лікарів (1987 р.), Заява про професійну відповідальність за якість медичного обслуговування (1996 р.). Важливий документ ВМА – Лісабонська декларація про права пацієнта, прийнята 1981 р. із урахуванням змін і доповнень, зроблених у вересні 1995 р. Як передбачено у Преамбулі зазначеної декларації, відносини між лікарями, пацієнтами та громадськістю зазнали змін. Хоча лікар повинен діяти в інтересах пацієнта згідно з власною совістю, але все-таки необхідно визначити гарантії автономії та справедливого ставлення до пацієнта. У цьому документі закріплено основні права, якими, на думку медичної спільноти, має володіти кожний пацієнт. За цією декларацією, пацієнти мають право на високоякісне медичне обслуговування, свободу вибору, самовизначення, отримання інформації, конфіденційність, санітарну просвіту, людську гідність, релігійну підтримку. Визначено також права пацієнта, що перебуває у безсвідомості, недієздатний, та умови, коли процедури проводяться проти волі пацієнта. У 1967 р. створено Всесвітню асоціацію медичного права (далі – ВАМП). Вона об'єднала

медиків, юристів, організаторів охорони здоров'я, спеціалістів із біоетики та інших зацікавлених осіб майже з усіх держав світу, крім СРСР. ВАРП займається розвитком права в СОЗ. Норми права в останні роки інтенсивно проникають у СОЗ, розширюючи свої позиції у всіх її сферах. Створюються нові міжнародні об'єднання лікарів, відбуваються форуми, нерідко присвячені питанням медичного права, що охоплює найгостріші аспекти життя та здоров'я людини і суспільства. Конвенції Міжнародної організації праці теж вміщують стандарти, які певною мірою стосуються охорони здоров'я. Наприклад, ст. 10 Конвенції Міжнародної організації праці (далі – МОП) “Про мінімальні норми соціального забезпечення здоров'я” № 102 від 1952 р. визначає мінімальний перелік медичних послуг, що мають бути надані, зокрема й за рахунок страхування. Відповідно до ст. 13 Конвенції МОП “Про медичну допомогу і допомогу у зв'язку із захворюванням” № 130 від 1969 р., громадяни повинні отримувати такі види медичної допомоги: загальну лікарську допомогу, зокрема вдома; допомогу, яку надають спеціалісти хворим у стаціонарах чи амбулаторно, і допомогу спеціалістів за межами лікарні; отримання необхідних медикаментів за рецептом лікаря чи кваліфікованого спеціаліста; госпіталізацію у випадку необхідності, стоматологічну допомогу; медичну реабілітацію, якщо це передбачено законодавством. Закріплення права на охорону здоров'я на рівні міжнародних документів з прав людини є дуже важливою гарантією визнання цього права і покладає на держави обов'язки стосовно його забезпечення. Міжнародно-правові акти з прав людини, які визначають міжнародні стандарти у СОЗ, є дуже важливою основою для захисту одного з головних прав людини і громадянина. З метою реального здійснення прав людини, зокрема права на охорону здоров'я, потрібно на національному рівні створити відповідну законодавчу базу, хоча прийняття самих лише законів не можна розцінювати як достатній захід. Для того, щоб гарантувати в Україні право на охорону здоров'я кожній людині та громадянину, необхідно поряд із створенням належної нормативно-правової бази в СОЗ вжити заходів в адміністративній, судовій, політичній, економічній, соціальній, освітній та інших сферах державного й суспільного життя. Права людини в СОЗ закріплюються також і в регіональних міжнародно-правових актах з прав людини, що містять міжнародні стандарти у СОЗ. До таких актів належить Європейська соціальна хартія, прийнята 18 жовтня 1961 р., яку Україна готується ратифікувати. Ця хартія – це єдиний документ, що гарантує основні соціальні й економічні права повною мірою. Зауважуючи еволюцію у сфері соціальних прав за останні роки, цей документ став європейським договором про захист людини, що відповідає реаліям ХХІ ст. Європейська соціальна хартія закріплює низку положень, які прямо чи опосередковано вимагають охорони здоров'я. Визначені у ст. 2 Хартії права (право на справедливі умови праці) ґрунтуються на категоричній необхідності захищати здоров'я людей у межах їхньої трудової діяльності. Ст. 3 закріплює обов'язки, пов'язані з безпекою та гігієною в умовах праці. Здоров'я й благополуччя дітей і підлітків захищаються положеннями ст. 7 і 17, а здоров'я вагітних жінок підпадає під захист вимог ст. 8 і 17. У ст. 12 зазначеної вище хартії гарантується право на соціальне забезпечення. Безпосередньо присвячені праву на охорону здоров'я ст. 11 та 13. Держави з метою забезпечення ефективного реалізації права на охорону здоров'я, повинні вжити заходів, спрямованих відповідно до тексту ст. 11 згадуваної хартії на усунення причин захворювань, створення консультативних та освітніх закладів, що мають на меті сприяти зміцненню здоров'я населення і схваленню особистої відповідальності людей за своє здоров'я, запобіганню епідеміям, а також

нешасним випадкам. Комітет ЄС із соціальних прав здійснює аналіз відповідності заходів, які вживає кожна з держав, щоб виконати вимоги цієї статті. Комітет оцінюючи відповідність заходів, що виконують держави, вимогам п. 1 ст. 11 аналізованої хартії, враховує такі аспекти: дії, спрямовані на надання медичних і парамедичних послуг на належному рівні; дії, пов'язані із захистом навколишнього середовища, та ті, що гарантують безпеку продуктів харчування, зменшення забрудненості повітря, води тощо; дії, спрямовані на лікування деяких захворювань, зокрема СНІД, наркоманію, алкоголізм, та бере до уваги відомості про кількість лікувальних закладів, чисельність працюючих у санітарних службах [4].

Дослідження стану дотримання державами положень п. 2 ст. 11 Європейської соціальної хартії здійснюється через перевірку рівня консультативних та освітніх послуг у СОЗ. Вивчаються також дані про інші види діяльності, наприклад кампаній, які займаються привертанням уваги до проблем певних захворювань та здорового способу життя. Оцінка Комітету незалежних експертів з приводу забезпечення виконання державами вимог п. 3 ст. 11 аналізованої хартії відбувається шляхом врахування таких елементів, як вакцинація. Вивчається, чи є щеплення обов'язковими і чи проводяться вони безоплатно (тобто держави зобов'язані довести, що їх програми з вакцинації населення широко доступні й у них бере участь більшість населення). Комітет розглядає дані про реагування держав на інфекційні захворювання, конкретні умови повідомлення населення про захворювання, особливо – лікування у випадках виявлення ВІЛ-СНІД. У висновку зазначеного комітету незалежних експертів Європейської соціальної хартії зазначається: положення ст. 11 цієї хартії стосовно зобов'язання сторін “усунути по можливості причини слабкого здоров'я” будуть вважатись дотриманими державою, якщо вона надасть свідчення наявності в неї належної СОЗ, зокрема належної та загальнодоступної державної СОЗ, що дає змогу надавати необхідну медичну допомогу всьому населенню, яка забезпечує профілактику і діагностування хворого тощо.

Аналізуючи норму ст. 49 Конституції України, що закріплює право на охорону здоров'я, а також його гарантії, можемо зробити висновок: у ч. 3 ст. 49 Конституції передбачено, що держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, а медична допомога надається у державних і комунальних закладах безоплатно, а також, що існуючу мережу таких закладів не можна скоротити. Окрім цього, держава має фінансувати відповідні соціальні, медико-санітарні, оздоровчо-профілактичні програми, розвиток фізичної культури та санітарно-епідемічного благополуччя. На жаль, коли йдеться про практичну реалізацію положень цієї норми, то виникає велика кількість різних проблем від неналежної нормативно-правової бази у СОЗ до скрутною економічної ситуації в Україні. Положення ст. 13 Європейської соціальної хартії з метою виконання ефективного здійснення права на соціальну і медичну допомогу зобов'язують держави забезпечити, щоб кожна особа, яка опинилась без адекватних ресурсів і не здатна набути такі ресурси власними зусиллями чи з інших джерел, зокрема з фондів соціального забезпечення, змогла б отримати необхідну допомогу на випадок хвороби, гарантувати, аби така допомога не призвела б до скорочення політичних і соціальних прав осіб, які отримують, передбачити, щоб кожен міг отримати через відповідні державні та приватні служби таку пораду й особисту допомогу, які необхідні, щоб запобігти, ліквідувати або полегшити особисту чи сімейну потребу.

Крім Європейської соціальної хартії, на регіональному рівні прийнято інші міжнародно-правові акти з прав людини стосовно захисту здоров'я: Конвенція про захист прав і гідності людини у зв'язку з використанням досягнень біології і медицини; Конвенція про права людини і біомедицину (1996 р.); Конвенція про захист основних прав і свобод людини (1950 р.); Європейський кодекс соціального забезпечення (1964 р., переглянутий 1990 р.) тощо. Відповідно до міжнародно-правових документів, право на охорону здоров'я утворює складову частину системи невід'ємних прав людини. Це право стосується не лише відносин лікаря та пацієнта, обов'язкових вимог до системи охорони здоров'я, а й соціальних стандартів "достатнього життєвого рівня". Реалізація курсу на повніше входження України у світове співтовариство, інтеграція в європейські структури неможлива без забезпечення ефективного процесу імплементації норм міжнародного права у національному законодавстві, його гармонізації з відповідними стандартами та вимогами. Шлях до реальної інтеграції України в Європейське і світове співтовариство пролягає через демократію, захист і реалізацію прав та свобод людини. Для реалізації прав людини необхідно щонайменше прийняти національне законодавство, яке забезпечувало б повагу і захист міжнародно-визнаних прав людини через впровадження європейських стандартів медичної сфери в Україні.

Література

1. Фуртак І. І. Адміністративна реформа в Україні та управління системою охорони здоров'я регіону / І. І. Фуртак // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5. — Львів : ЛФ УАДУ, 2001. — С. 334—342.
2. Фуртак І. І. Удосконалення управління у сфері охорони здоров'я України в умовах євроінтеграції / І. І. Фуртак, В. М. Гринаш // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 8 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 325—332.
3. Фуртак І. І. Формування концепції удосконалення державного управління у сфері охорони, збереження та зміцнення здоров'я населення / І. І. Фуртак // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3. — Львів : ЛФ УАДУ, 2000. — С. 344—348.
4. Страхування в галузі охорони здоров'я [Текст] : навч. посіб. / І. Б. Дячук, І. Я. Сенюта, Х. Я. Терешко, І. І. Фуртак ; за заг. ред. І. Я. Сенюти. — Львів : Вид-во ЛОБФ "Медицина і право", 2010. — 216 с.

**I. Furtak,
A. Varava**

LEGAL ENSURING OF RATIONALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HEALTH CARE SYSTEM OF UKRAINE

In the article it is noted that the effectiveness and efficiency of improvement of the legal ensuring of public administration of health care of Ukraine will be achieved if it will be possible to create a system capable to perform the necessary goals and objectives. It is mentioned that the processes of European integration and institutional transformation in health care sphere contribute to the formation of the new system of its management, the purpose of which is to provide opportunities to all

sections of the population to ensure affordable and qualitative health care provision. It is proved that today we should not destroy by the radical reform but evolutionary to restructure the existing system based on large-scale planned introduction of new European standards.

Key words: public administration, health care system, legal ensuring of reforms.

УДК 35(73)+(1–61)ЄС

**О. Решота,
В. Решота**

ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ США ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Досліджено особливості впровадження сучасних концепцій державного управління у практику державного управління США та Європейського Союзу. Розглянуто хід проведення реформ державного управління, їх здобутки та невдачі. Особливу увагу приділено аналізу реформування державного управління на основі впровадження сучасних концепцій державного управління в країнах Західної Європи. Визначено напрями подальшого реформування державного управління України.

Ключові слова: державне управління, реформа державного управління, теорія державного управління, концепція державного управління.

Важливою проблемою для сучасного державного управління є пошук альтернативних концепцій державного управління та їх екстраполяція на практику державотворення. Впродовж десятиліть науковці у галузі державного управління прагнуть сформувати національну концепцію державного управління на основі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду. Саме теорія державного управління скерована на удосконалення державного управління на практиці. Своєю чергою прикладні дослідження у цій сфері спрямовані на застосування отриманих фундаментальних результатів у реальних умовах. Головним завданням теорії державного управління є виявлення та пояснення найважливіших об'єктивних законів управлінського процесу, формулювання ідеальних моделей управлінського впливу державних суб'єктів на об'єкти управління, принципи управління.

Актуальність запропонованої статті зумовлена необхідністю проаналізувати особливості реалізації новітніх концептуальних підходів до реформування державного управління, що застосовуються у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) та Сполучених Штатів Америки (далі – США) та окреслити перспективи щодо впровадження сучасних підходів до реформування державного управління для України.

Мета запропонованої статті – аналіз сучасних концепцій державного управління в зарубіжних країнах, їх здобутки і невдачі та визначення напрямів впровадження новітніх підходів щодо реформування державного управління в Україні.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких завдань: визначити здобутки та невдачі при реформуванні державного управління в країнах ЄС та США; окреслити перспективи впровадження новітніх підходів щодо реформування державного управління в Україні.

Проблеми та перспективи впровадження сучасних концепцій державного управління в практику державотворчих процесів розглядали вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: В. Бодров, І. Коліушко, Т. Мотренко, П. Надолішний, Ю. Сурмін, Е. Берман, Д. Кеттл, Р. Родс, Б. Ромео, О. Хюгс та інші.

Важливе значення для успішного функціонування державного управління має використання нових теоретико-методологічних підходів у науці і практиці державного управління. Протягом останніх десятиліть концепція державного управління суттєво змінювалась під впливом світових тенденцій політики та економіки, тому її трансформація проходила в чотири етапи, що склались історично. Передусім, державне управління (англ. public administration – державне управління) розглядали крізь призму державних структур, інституцій та процесів. Основними характеристиками державного управління були: ієрархія, послідовність, незаангажованість, стандартизація, правова раціональність та професіоналізм. Найважливішими функціями державного управління виступали функції гарантування безпеки людини та захисту власності, встановлення та посилення соціальних стандартів та дотримання верховенства права. Концепція державного управління була піддана у 70-ті рр. XX ст. критиці з боку теоретиків та практиків, адже традиційне державне управління не давало очікуваних результатів, а було пронизане бюрократичною тяганиною, повільністю у прийнятті управлінських рішень, патерналізмом у відносинах із громадськістю, зайвим витрачанням ресурсів та процесуальністю і процедурністю й неефективністю.

Оскільки концепція державного управління себе не виправдала через надмірну бюрократизацію та неефективність результатів, нагальною потребою для функціонування держав став пошук та розробка нової концепції. У 70-ті рр. XX ст. розпочинається другий етап у становленні державного управління, а саме з'являється концепція публічного менеджменту (англ. public management – державний, публічний менеджмент), яка передбачала застосування принципів менеджменту, принципів приватного сектора у діяльності організацій публічного сектора, органів влади. Однією з причин виникнення саме державного менеджменту стала недостатня дієвість державних установ у порівнянні з бізнес-структурами, тому було доцільним акцентувати увагу на ефективності використання ресурсів, результативності діяльності, покладанні на ринкові механізми, орієнтації на споживача та більшій чутливості до потреб громадян. Характерним стає заклик до розширення ролі приватного сектора та, відповідно, мінімізації розмірів державного сектора та царини традиційного державного управління.

В умовах поширення глобалізаційних процесів та переходу суспільства у своєму цивілізаційному розвитку від індустріального суспільства до інформаційного набула актуальності концепція нового публічного менеджменту (англ. new public management – новий публічний менеджмент), що зорієнтована більше на “спрямовування, аніж на безпосереднє керування”. Серед основних принципів: партнерство між державним та приватним секторами, надання послуг громадськості, підвищення спроможності забезпечення більш ефективної управлінської діяльності, гнучкість для того, щоб дозволити управлінням враховувати постійні зміни у національних та глобальних умовах; фокусування більшою мірою на результатах та наслідках діяльності, аніж на процесах; нові механізми відповідальності, що виходить за межі простої відповідності для пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управління державними справами, включаючи аутсорсінг (англ. outsourcing – залучення зовнішніх ресурсів) та зовнішні контракти (англ. contracting out – заключення контрактів із зовнішніми партнерами); розвиток професійної етики у державній сфері; програмно-цільове управління та розробка бюджету – орієнтація на визначені завдання діяльності та показники досягнень (з англ. performance

oriented management and budgeting – орієнтація на визначені завдання діяльності та показники досягнень) [1].

Крім того, в концепції розглядається результативність та ефективність як одні з основних чинників стабільного розвитку держави. Основна позиція концепції полягає у тому, щоб максимально наблизити державне управління до потреб населення. В такому разі громадянин держави повинен виступати як споживач державних послуг, а держава – як інституція, що надає високоякісні послуги.

Основні постулати концепції нового державного управління – це використання у практиці державного управління ринкових моделей регулювання. Ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація й оцінка їх діяльності будується так, якби вони були учасниками операцій на ринку. Сама структура організації управління публічним сектором розглядається за аналогією зі структурою організації бізнесу. Незважаючи на різні трактування концепції нового публічного менеджменту та розбіжність конкретних форм її практичного застосування, пов'язаних з особливостями окремих країн, головні напрями змін можна звести до такого: орієнтування на результати при ухваленні державно-управлінських рішень (ефективність, результативність, рентабельність та якість послуг); скорочення управлінських витрат, штату, ресурсів та урядових функцій через приватизацію та інші ринкові механізми; відділення функцій закупки суспільних товарів і послуг від функції їх безпосереднього надання, створення та заохочення систем постачання суспільних товарів і послуг, альтернативних бюрократичним, орієнтація на конкурентність і систему короткотермінових контрактів при організації забезпечення суспільними благами споживачів; зменшення сфери управлінського контролю (дерегуляція), прозорість і відкритість діяльності державного сектора, удосконалення механізмів звітування та моніторингу; децентралізація, деконцентрація сфери державного управління, упровадження принципу субсидіарності – максимальне наближення центрів прийняття рішень щодо розподілу ресурсів і надання послуг до споживачів; створення конкурентної основи діяльності органів державної влади, перетворення громіздких бюрократичних структур у напівавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем мобільності, конкурентоздатності та креативності, використання в їх діяльності практики менеджменту приватних корпорацій; зосередження уваги на взаємозв'язку влади й відповідальності, політична відповідальність вищих керівників за реалізацію урядового порядку денного, відхід від безпартійності та нейтральності державного управління; зміна традиційного правового статусу державних службовців, зокрема шляхом упровадження строкових контрактних форм найму персоналу, продовження яких залежить від результатів виконаної роботи, надання державним менеджерам більшої свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей та посилення їх особистої відповідальності; перехід від контролю “на вході” за вкладеними ресурсами і бюрократичними процедурами й регламентами до введення чітких індикаторів оцінки кінцевих результатів діяльності як організації загалом, так і окремих працівників для безпосередніх споживачів суспільних послуг, систематична оцінка успішності впровадження урядових програм [2].

Окреслені характерні риси нової організації державного механізму відображають перенесення уваги зі структури та процесу управління на результат управління. І найкращий шлях досягнення змін вбачається у зменшенні державного сектора та переході до ринково орієнтованих механізмів управління суспільним розвитком. Рух за реформи публічного сектора на засадах нового державного

менеджменту має як своїх апологетів, так і велику когорту критиків майже всіх аспектів запропонованої матриці дій. Дехто вважає перебільшеним твердження про повсюдні зміни у публічному секторі. Різний темп реформ, їх пробуксовування у країнах із давньою традицією сильної адміністративної влади викликає сумніви в універсальності реформаційного руху. Інші піддають критиці новий державний менеджмент за економічний редукціонізм, ігнорування специфіки публічної сфери, демократичних цінностей та суспільної довіри.

В умовах становлення нових форм соціальної архітекτονіки уряди багатьох країн вдалися до розробки та впровадження програм масштабних реформ власних управлінських систем, намагаючись пристосуватись до стрімко змінюваного глобального політичного та економічного середовища, що функціонує через зв'язок наднаціональних інститутів, національних держав, регіональних і місцевих органів влади та неурядових організацій у межах загальної системи взаємодій і прийняття рішень.

Відомий дослідник Д. Кеттл вважав, що в 80-х рр. ХХ ст. почався глобальний реформаторський рух у сфері державного управління. Глобальність цього явища виражалась у тому, що воно захопило більшість країн світу, в яких спостерігається факт транснаціоналізації реформаційних процесів: поширення певної моделі (практики) державного управління поза межі національних кордонів та її застосування в країнах із різною траєкторією розвитку. Реформування державного управління у глобальному масштабі переслідує конкретні цілі, а саме: переосмислення урядами в ході реформ ролі держави стосовно до громадян [3]. На думку Д. Кеттла, важливо виділити шість основних стратегій реформ, що проводять уряди для покращення діяльності державного управління: ефективність, маркетизація, орієнтація на надання послуг, децентралізація, відокремлення політичної складової, відповідальність за результати.

Аналізуючи причинно-наслідковий зв'язок між проведенням реформ державного управління та їх результативністю, необхідно зазначити, що стратегії реформ обумовлювались нагальною потребою політичної еліти держав щодо удосконалення управлінських функцій, досягнення більшої ефективності у сфері державного управління та, як наслідок цього, уникнення так званого застою у сфері державного управління. До прикладу, стратегія реформ на досягнення ефективності в зарубіжних країнах була спричинена вимогами громадян щодо зниження податків і підвищення ефективності надання урядових послуг. Відповідно, уряди повинні були знайти способи збільшення кількості послуг, які можна надати при незмінних або навіть менших державних прибутках.

Причинами посиленої маркетизації державного управління Сполучених Штатів Америки, Канади, а також ряду європейських країн виступало прагнення урядів запровадити стимули ринкового типу, щоб викоренити недоліки, властиві бюрократії. Уряди ФРН, Великої Британії, Франції здійснили інтенсивну приватизацію державних підприємств, інші ж намагалися опертися на недержавних партнерів, здатних надавати необхідні послуги. В основі всіх подібних дій лежала стратегія заміни традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів на ринкові.

Ще одним поштовхом для проведення подальших реформ державного управління стало різке падіння довіри громадської думки до інститутів управління, що стало причиною перегляду урядами західних країн системи надання своїх послуг населенню. Замість розробки програм надання послуг за допомогою бюрократичних

структур на основі розроблених чиновниками програм робилися зусилля, спрямовані на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих передусім на споживача. У Канаді, наприклад, для реалізації подібних цілей використовувалися спеціальні програми підготовки менеджерів, орієнтовані на споживача, а також відбувся зсув центру реалізації різних програм на нижчі рівні управління. Але, на нашу думку, для низки управлінських послуг просто не існує відповідних ринків, які могли б використовувати державні управлінські структури. Наприклад, в галузі охорони здоров'я і забезпечення безпеки громадян неможливо повністю поклатися на ринкові механізми. Тому уряди багатьох країн, наслідуючи приклад Нової Зеландії, розділили функції управління, відокремивши функції закупівлі послуг (політична функція) від функції безпосереднього надання послуг. Уряди західних країн прагнули замінити бюрократичну та ієрархічну систему звітності за результати своєї діяльності такою системою, де успіх роботи адміністративної системи оцінюється результатами для безпосереднього споживача державних послуг.

Важливим, на нашу думку, є те, що, по-перше, реформи державного управління були покликані замінити традиційні способи адміністрування ринковими. По-друге, вагомими поштовхами для проведення реформ державного управління в країнах Північної Америки та Західної Європи стало бажання урядової еліти уникнути застою у сфері державного управління, що було спричинене переходом країн від індустріального суспільства до інформаційного, та забезпечити економічне зростання країни, оскільки державна політика оподаткування і загальна політика державного регулювання послаблювали конкурентоспроможність великих корпорацій на світових ринках. По-третє, уряди колишніх соціалістичних країн прагнули трансформувати системи управління, створити демократичні соціальні інститути, сформувати громадянське суспільство, змінити свої відносини з громадянами, вирішити завдання швидкої модернізації економіки та підвищити довіру громадян до державних інститутів, що і підштовхувало уряди до реформування системи державного управління. По-четверте, в 90-і рр. XX ст. в Канаді, Німеччині, Швеції, Великобританії і в Сполучених Штатах Америки було очевидним різке зниження рівня довіри громадян до урядів, оскільки громадяни проявляли невдоволення тим, як демократія функціонує в їхніх країнах, тому ця невдоволеність виступила одним із спонукальних мотивів для проведення адміністративних реформ. По-п'яте, уряди країн світу активно стають частиною глобальної політичної та економічної систем та перебувають під впливом світових тенденцій, наслідком чого є розповсюдження світового реформаторського руху у сфері державного управління на національні політики та економіки країн.

Розглядаючи досвід реформування державного управління у зарубіжних країнах, необхідно зазначити, що у рамках реформаторського руху та руху за новий державний менеджмент, постулати якого були підґрунтям адміністративних реформ у багатьох розвинених країнах, дослідники виокремлюють три основні моделі реформування державного управління: “вестмінстерську”, “американську” та “гібридну” [4].

“Вестмінстерська” модель реформування державного управління виникла у Новій Зеландії та Великій Британії, а потім і в ряді інших країн із британським типом парламентського устрою. Основними принципами при реалізації цієї моделі на практиці стали: ґрунтовно розроблена теоретична база; конкретний план дій; виокремлення чітких цілей та способів проведення реформ. Найважливішими цілями

проведення реформування у сфері державного управління було суттєве скорочення сфери діяльності держави та часткова заміна традиційної бюрократичної моделі механізмами ринкової конкуренції, прозорість цілей та результатів управління, а також надання більшої свободи державним менеджерам при виконанні поставлених перед ними управлінських завдань.

Аналізуючи “вестмінстерську” модель реформування державного управління необхідно зазначити, що позитивними результатами її реалізації на практиці, на нашу думку, були: приватизація організацій, недержавних структур та підрозділів, впровадження ринкових механізмів у діяльність державних структур, наближення державних програм до потреб громадян, розподіл управлінських функцій у сфері політики та адміністрування, наслідком чого стало виникнення гнучкої системи вимірювання і оцінки праці менеджерів на основі отриманих результатів, підвищення ефективності підготовки персоналу, що дало можливість компенсувати втрати, пов’язані з скороченнями штатів і падінням трудової моралі, інтенсивне використання новітніх інформаційних технологій, орієнтація на результат.

Однак недостатньо уваги було приділено саме реорганізації бюрократії, оскільки реформи не були спрямовані проти держави та орієнтовані на кардинальну зміну її функціонування, а стосувались виокремлення найбільш ефективних способів виконання державою управлінської ролі та передачу певних функцій недержавним організаціям. Таким чином, суть цієї моделі полягає у зменшенні обсягів державного управління та його підпорядкуванні принципам ринкової економіки.

У рамках концепції “нового державного управління” виокремлюють так звану “американську модель” реформування державного управління, яка впроваджувалась лише у США під назвою “підприємницький уряд”, “створення управління наново”, “повторний винахід”.

“Підприємницький уряд” – радикально новий спосіб ведення державного управління, процес докорінних змін, який характеризується такими ознаками: забезпечення конкуренції між постачальниками послуг, надання права громадянам контролювати діяльність уряду, вимірювання виконання роботи уряду за результатами, управління за цілями та місяцями, але не за правилами та положеннями, ставлення до населення як до споживачів, пропонування населенню альтернатив, запобігання утворенню проблем, замість їх вирішення, спрямування діяльності на заробляння грошей, а не на їх витрачання, розподіл повноважень за принципом залучення усіх працівників до прийняття рішення, надання переваги ринковим механізмам замість бюрократичним, зосередження не тільки на наданні адміністративних послуг, але і на об’єднанні державного та приватного секторів для вирішення суспільних проблем [5].

Американський Президент Б. Клінтон вважав, що реформи під назвою “створення управління заново” були єдино правильним шляхом для покращення управлінських структур [6]. Не лише уряд США, а й Австралійський національний уряд та уряди Великобританії і Сінгапуру використовували цю стратегію реформ для оптимізації державного процесу та управлінських структур у своїх країнах.

Реформування державного управління американським урядом почалось у 1993 р. і дістало назву “створення управління заново” (англ. reinvention – переробляти, наново винаходити). Відмінність “американської моделі” реформування від “вестмінстерської” полягала в більшій політизації процесів реформування в США, що призвело до того, що американські реформатори торкнулися більшого числа компонентів управління в коротші терміни, ніж у інших

країнах та зосередились на зміні поведінки бюрократів, а не на зміні структур і процесів управління. Реформатори також прагнули знизити вартість і підвищити ефективність послуг, що надаються федеральною системою управління споживачам. Із цією метою в США здійснювалася децентралізація бюрократії, а також делегування федеральних повноважень нижчим рівням управління. У США приватизація державних функцій була обмеженою, а основний акцент був зроблений на встановлення партнерських відносин між державними та приватними підприємствами.

Проведення реформ державного управління під гаслом “створення управління заново” викликало багато суперечок між теоретиками та практиками державного управління, оскільки новий підхід до реформування повинен був ґрунтуватись на отриманих результатах, а не на вкоренілих правилах, розвиваючи та втілюючи в життя нові цілі, децентралізуючи повноваження і використовуючи ринкові механізми надання послуг споживачам [7]. На практиці, проте, ці реформи сприяли приватизації державних служб та перетворенню персоналу агентства на менеджерів за договорами.

Аналіз двох основних моделей реформування державного управління полегшує характеристику проведення реформ у різних країнах. Так, можна стверджувати, що реформи в скандинавських країнах є гібридним варіантом, що поєднує слабку опору на ринкові механізми з інтенсивними організаційними і бюджетними реформами. Реформи як “вестмінстерського”, так і “американського” типу сконцентровані навколо вирішення двох найважливіших проблем, а саме: політична складова в державному управлінні та економічна складова (адміністрування та питання ефективності) [8].

На нашу думку, наслідками проведення реформ як “вестмінстерського”, “американського”, так і “гібридного” типу, стало: скорочення урядами багатьох країн витрат на державне управління в рамках своїх національних економік, що призвело до дискусій серед теоретиків та практиків державного управління, адже максимально можливе звуження об’ємів державного управління не спричинить підвищення ефективності та результативності управління; підвищення довіри громадян до дій держави і уряду, бо реформування державного управління вимагає широкої участі громадян при визначенні цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами; підвищення співпраці між державними інститутами та неурядовими інстанціями і організаціями при наданні послуг громадянам, результатом чого стали результативність та ефективність у цій сфері; збільшення відповідальності та покращення ефективності діяльності нижчих рівнів управління внаслідок децентралізації та розширення повноважень на місцевих рівнях управління.

Наприкінці XX – початку XXI ст. стало очевидним, що все більше країн прагне створити систему демократичного врядування (концепція “governance” у західній політичній теорії та концепція суспільно-політичних мереж). Політичною мережею називають відносно сталу та впорядковану сукупність рівноправних інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних та неформальних відносин, просякнутих особливою культурною консенсусу з метою спільного вирішення суспільно значущих проблем [9].

Концепція суспільно-політичних мереж відштовхується від тієї ж основної ідеї, що і новий державний менеджмент: сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб. Але якщо державний менеджмент у пошуках нових управлінських підходів базується на засадах ринкової економіки, то теорія суспільно-політичних мереж виходить із моделі управління публічними справами, що відкриває адміністративні структури не лише перед асоціаціями приватного бізнесу, а й для акторів громадянського суспільства загалом. Для характеристики та аналізу складних структурних відносин між різними акторами на політичній сцені концепція мереж як ключове вводить поняття “суспільно-політична мережа” – сукупність інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних та неформальних відносин, просякнутих особливою культурою консенсусу з метою спільного вирішення суспільно значущих проблем. “На заміну вертикальним ієрархіям приходять горизонтальні зв’язки, що встановлюються за власним вибором і бажанням. Глобалізований світ – суспільство глобальних мереж, що постійно змінюють свою конфігурацію...” [10]. Панівною політичною формою інформаційної епохи стає мережева держава [11].

Мережевий підхід до державного управління змінює погляд на роль і місце держави у системі виробництва суспільних благ. На відміну від ідеї домінування та незалежності ієрархічно побудованої системи державного управління в теорії суспільно-політичних мереж, державні інститути розглядаються в ситуації рівноправності, тісної взаємозалежності, координації інтересів і обміну ресурсами з іншими громадськими та приватними агентами, залученими у процес ухвалення та реалізації політичних рішень, які б задовольнили всі сторони колективних дій.

У теорії суспільно-політичних мереж акцент робиться на втраті державою провідної ролі в управлінні суспільним життям. Першість у здійсненні управлінських впливів переходить до автономних саморегульованих суспільно-політичних мереж [12]. Однак питання, в який спосіб здійснюватиметься управління в такому складному, багатоманітному і нерідко конфліктному середовищі, залишається без відповіді. Виявлені з часом недоліки теорії та практики державного менеджменту, а також усвідомлення нездатності аморфних мережевих структур формувати довготермінову стратегію суспільного розвитку, здійснювати цілеспрямоване управління та залагоджувати протиріччя між учасниками політичного процесу підштовхнули до розробки нової формули управління – “governance”, більш придатної для використання в умовах формування надзвичайно складного глобального світоконструкта.

Виявлені з часом недоліки “нового державного управління” підштовхнули до розробки нового типу управління – врядування, більш придатного для використання в умовах сьогодення. Зміст поняття “врядування” (“governance”) означає становлення особливого типу управління, суть якого відображається у формулі “управління без уряду” (“governing without government”). Цей термін у перекладі українською мовою має декілька значень: керівництво, загальне управління, регулювання, врядування. Найбільш вдалим перекладом вважається “врядування”, яке означає співробітництво на партнерських засадах між державним і недержавним секторами. Врядування передбачає залучення усіх суб’єктів у процеси прийняття державно-управлінських рішень.

Отже, перспективою вдосконалення державного управління України повинно бути ефективне поєднання та впровадження у практику сучасних концепцій державного управління, що відбудеться при реалізації наступних передумов: формуванні гнучкої, стабільної та ефективної системи органів виконавчої влади; децентралізації системи державного управління, розвитку партнерства з приватним сектором та багатоаспектної взаємодії з громадськістю; впровадженні електронного урядування; професіоналізації державної служби; максимального залучення громадянського суспільства у процеси прийняття державно-управлінських рішень.

Література

1. Розбудова довіри до Уряду : матер. VII глобал. форум. з пит. переосмис. упр. (26 – 29 червня 2007 р., м. Відень) // Бюрократ [Текст]. — 2007. — № 8/9 (43/44). — 20 лип. — С. 7, 8.
2. Государственная политика и управление [Текст] : учеб. [для студ. педагогич. выс. учеб. завед. по направл. 540400(050400) Социально-экономическое образование (профиль “Политология”)] : в 2 ч. Ч. 1 : Концепции и проблемы государственной политики и управления / [д. филос. н., проф. Л. В. Сморгун (рук.), д. филос. н., проф. А. П. Альгин, д. полит. н., проф. И. Н. Барыгин и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. — М. : РОССПЭН, 2006. — 381 с.
3. Kettl D. The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance [Text] / D. Kettl. — Washington : Brookings Institution Press, 2000. — 88 p.
4. Hughes. O. E. The Current Position of New Public Management [Electronic resource] : materials of International Academic Conference on Transitions in Public Administration and Governing Arrangements (Beijing, China, 2002) / O. E. Hughes ; Renmin University. — Access mode : http://sinoss.net/mpa/yjg_2.htm.
5. Romeo B. Models of Public Administration Reform: New Public Management (NPM) / B. Romeo, B. Ocampo // Asian Review of Public Administration [Electronic resource] / College of Public Administration University of the Philippines. — К. : [s. n.], 2008. — P. 248—255. — Access mode : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk>.
6. Privatization and Reinvention Paradigms for State Governmental Administration / J. E. Robinson // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Electronic source] / ed. E. M. Berman. — 2nd ed. — Boise, Idaho, U.S.A. : Julia E. Enterprises, Inc., 2008. — Access mode : <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a792049044~db=all~jumptype=rss>.
7. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий [Текст] : учеб. пособ. / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. — К. : МАУП, 2004. — 608 с.
8. Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // <http://www.academia.org.ua>.
9. Тематичний напрям “Демократичне урядування” у новій навчальній програмі МПА в НАДУ [Текст] / В. Г. Бодров. — [Б. м.] : [б. в.], 2007. — 11 с.
10. Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития [Текст] / М. С. Горбачев [и др.]. — М. : Альпина Паблишер, 2003. — 592 с.
11. Rhodes R. A. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability [Text] / R. A. Rhodes. — Buckingham : Open University Press, 1997. — 235 p.
12. Надолішній П. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / Петро Надолішній // Актуальні проблеми

державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2 (30). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. — С. 46—55.

**O. Reshota,
V. Reshota**

BASIC CONCEPTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMATION IN THE USA AND EUROPEAN UNION

The peculiarities of modern conceptions of public administration introduction into practice of public administration of the USA and European Union are investigated. The process of public administration reformation, its achievements and failures are considered. Special attention was paid to analysis of public administration reformation on the basis of modern conceptions of public administration introduction in the countries of Western Europe. The main directions for further reformation of public administration in Ukraine are defined.

Key words: public administration, public administration reform, theory of public administration, conception of public administration.

УДК 574(1–61)ЄС

О. Олефіренко

ГОЛОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРОСТОРУ

Досліджено основні етапи і принципи формування та розвитку екологічного простору Європейського Союзу (далі – ЄС). Проаналізовано основні нормативні акти ЄС в сфері охорони навколишнього середовища. Зроблено висновок, що сучасна екологічна політика є важливою складовою стратегії розвитку ЄС.

Ключові слова: навколишнє середовище, європейська екологічна політика, соціально-екологічний простір, принципи екологічної політики.

Специфіка розвитку сучасних соціально-економічних процесів обумовлює актуальність формування ефективної екологічної політики, оскільки якість довкілля є важливим фактором життєзабезпечення природно-антропогенних систем. Вирішення екологічних проблем вимагає об'єднання зусиль та активних дій без урахування офіційних кордонів. Це призводить до утворення політичних спільнот і формування нових політичних просторів, які можна трактувати як екополітичні простори.

Для ХХ ст. була характерна централізована і структурована екологічна політика, насамперед через використання індустріальної моделі при споживанні ресурсів щодо небувалої деградації природного середовища у всіх європейських країнах. Проте саме вони одними з перших відзначили, що сприятливий для людини стан навколишнього природного середовища є однією зі складових високої якості життя. Масштабність екологічних проблем зумовила відповідну реакцію на різних рівнях європейського і світового співтовариств. На рівні державних та міжнародних інститутів відбулося усвідомлення необхідності проведення централізованої структурованої екологічної політики, мета якої полягала б у зниженні масштабів забруднення природного середовища в Європі через запровадження жорстких стандартів на всі види викидів, а також стимулювання впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Політика в галузі охорони навколишнього середовища ЄС, будучи формально й інституційно оформленою від початку 70-х рр. ХХ ст., від середини 90-х ХХ ст. виділяється в один із пріоритетних напрямів діяльності Європейського Союзу. Із 1998 р. було проголошено завдання щодо включення питань охорони навколишнього середовища в усі напрями політики ЄС. На сьогодні екологічна діяльність ЄС здійснюється на основі екологічної компетенції, передбаченої статтями Договору про ЄС, і нерозривно пов'язана з іншими напрямками діяльності ЄС.

Стан навколишнього середовища й організація раціонального природокористування стають все більш актуальною проблемою сучасності, особливо в промислово розвинутих і густонаселених країнах Європи. Проблеми охорони довкілля, раціонального природокористування є важливим аспектом діяльності ЄС.

Питання формування і реалізації європейської екологічної політики досліджуються як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, зокрема

М. Микієвичем, Н. Андрусевичем, Т. Будяковою, Ю. Шемшученком, Ю. Морозовою, М. Ентіним, А. Гусевим.

Метою роботи є дослідження основних засад і тенденцій формування і екологічного простору ЄС.

За останні роки Європейський Союз став рушійною силою у підвищенні екологічних стандартів у європейському регіоні. Екологічна політика є одним із найважливіших напрямків діяльності ЄС. У цій галузі існує велика система екологічного законодавства, норми якої успішно реалізуються на практиці. Держави-члени ЄС зобов'язані інтегрувати завдання охорони навколишнього середовища, нормативно-правові акти, чинні у всіх сферах політики. ЄС приймає численні директиви про охорону навколишнього середовища, які його держави-члени повинні інкорпорувати в національне право. Необхідно відзначити, що ЄС є світовим лідером у проведенні екологічної політики і є єдиним міжнародним об'єднанням, яке виступає в таких угодах у ролі головної дійової особи.

Вже у Договорі про заснування Європейського Співтовариства проблемам екології було відведено значну роль [1]. Так у ст. 174 (колишня ст. 130r) зазначається:

1. Політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища має на меті: збереження, захист і поліпшення якості навколишнього середовища; захист здоров'я людей; розумне та раціональне використання природних ресурсів; підтримку заходів на міжнародному рівні для вирішення регіональних та загальних проблем навколишнього середовища.

2. Політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища має на меті високий рівень захисту, враховуючи при цьому відмінність ситуації у різних районах Співтовариства. Вона базується на попереджувальному принципі, а також на принципах здійснення запобіжних заходів – відшкодування шкоди, спричиненої навколишньому середовищу, передусім шляхом усунення її джерел. У цьому контексті заходи з гармонізації, які відповідають вимогам захисту навколишнього середовища, включають, за необхідності, захисне застереження, яке дає змогу державам-членам здійснювати тимчасові заходи з неекономічних причин екологічного спрямування, які підлягатимуть процедурі інспекції з боку Співтовариства.

3. У підготовці своєї політики з навколишнього середовища Співтовариство бере до уваги: наявні наукові і технічні дані; екологічні умови в різних регіонах Співтовариства; потенційні вигоди та витрати, що можуть бути внаслідок дій або їх відсутності; економічний і соціальний розвиток Співтовариства загалом та збалансований розвиток його регіонів зокрема.

У директиві 2001/42/ЄС Європейського парламенту про оцінку впливу на стан навколишнього природного середовища окремих проектів та програм від 27 червня 2001 року зазначається, що політика Співтовариства у сфері навколишнього природного середовища спрямована на збереження, охорону і покращення стану навколишнього природного середовища, захист здоров'я людини, економічне та раціональне використання природних ресурсів, що має базуватися на принципі перестороги. Ст. 6 згаданого договору передбачає, що вимоги до захисту навколишнього природного середовища повинні бути включені до політики і діяльності Співтовариства, зокрема щодо сприяння стійкому розвитку.

Загалом екологічна політика ЄС є відображенням фактичного змісту відповідних видів регулюючої діяльності ЄС та його органів у сфері економіки і

господарювання, освіти і культури, права та управління. Підвищеною є увага до конкретних політичних способів вирішення екологічних проблем у кожній державі-членові ЄС, до найбільш адекватних механізмів національних екологічних програм – магістральний напрямок сучасного соціально-екологічного розвитку Європейського Співтовариства.

Європейська система екологічного управління і політики ґрунтується на таких базових принципах: комплексний міжсередовищний підхід, що полягає у вирішенні проблем кожного окремого природного середовища (атмосфери, водного середовища, ґрунту тощо); басейновий принцип управління; регламентований розподіл екологічної відповідальності між державою, суспільством і бізнесом (корпораціями), задокументований у відповідних екологічних політиках; регламентація (стандартизація) функцій екологічного управління і планування політики; системність, комплексність стратегічних екологічних оцінок; постійне оновлення та адаптації управлінського стилю до ситуативних змін методом “навчання у процесі виконання та діяльності”; постійне зміцнення довіри між суб’єктами екологічного управління (урядовими, громадськими, корпоративними, місцевими); прозорість і універсальність критеріїв відбору й оцінки інструментів екологічної політики на всіх ієрархічних рівнях управління; узгодженість інтересів за допомогою укладання добровільних екологічних угод як засіб подолання традиційних управлінських підходів, стимулювання екологічних інновацій; збалансованість адміністративно-контрольних і ринкових інструментів екологічного регулювання та стимулювання; передача повноважень охорони навколишнього природного середовища на регіональний і місцевий рівні.

Формування концептуальних основ європейської екологічної політики відбувалось упродовж тривалого періоду. Можна виокремити декілька етапів європейського розвитку, які визначали суть сучасної екологічної політики ЄС як важливої складової стратегії розвитку .

Перший період. Після закінчення Другої світової війни країнам Західної Європи вдалося порівняно швидко відновити зруйновану економіку. Почався етап бурхливого економічного зростання. Промислове та сільськогосподарське виробництво стрімко збільшувалася. У широких масштабах ввозилася іноземна робоча сила. Розпочався споживчий бум. Однак зворотним боком формування суспільства споживання в 50-і і 60-і рр. ХХ ст. стало небачене забруднення навколишнього середовища.

Другий період. Споживацький щодо природних екосистем, тип суспільного виробництва змусив західноєвропейське суспільство відмовитися від екологічно неспроможної моделі економічного розвитку. У цьому контексті з тривожними попередженнями про згубність для людської цивілізації природоруйнуючої моделі природокористування виступили провідні вчені. Надалі про необхідність протидіяти подальшій деградації навколишнього середовища заговорили всі – громадські рухи, політична еліта, підприємницькі кола.

Третій етап. Екологічна складова зайняла важливе місце при формуванні спільного розвитку європейських держав. Масштабні екологічні програми здійснені на національному рівні. Розроблено міжнародні конвенції про запобігання забруднення навколишнього середовища. Все це робилося здебільшого, поза рамками європейських інститутів.

Якісний стрибок у формуванні основ європейської екополітики пов’язаний із процесами формування ЄС як єдиного соціально-екологічного простору. З

переходом до побудови Європейського Союзу термін “екологія” включається в установчі договори. Захист навколишнього середовища зводиться в розряд принципів ЄС. Екологічна складова перетворюється в основу внутрішньої і зовнішньої політики ЄС. Це виразилося насамперед у тому, що ЄС узяв курс на реалізацію стратегії сталого економічного розвитку. Цьому напрямку поступово було надано системне спрямування. Екологічні принципи і стандарти впливають на відносини ЄС з третіми країнами. Залежно від їх дотримання, товари іноземного виробництва допускаються на його митну територію. Стратегія сталого розвитку оголошена ЄС неодмінним елементом процесу глобалізації. Формування детальних екологічних принципів і стандартів, яких потрібно дотримуватись на виробництві та при наданні послуг, ЄС доповнив проголошенням індивідуального права на захист навколишнього середовища.

Європейський Союз в останні 50 років здійснює власну політику в галузі охорони навколишнього середовища [2]. Проводяться значні за масштабом заходи природоохоронного значення, створена правова база для регулювання і координації екологічної діяльності держав-членів, розроблені та впроваджені нові підходи до захисту і поліпшення якості навколишнього середовища. В Європейському Союзі діє майже 500 директив щодо захисту довкілля. Охорона чистоти повітря та питної води, збирання й переробка відходів, ефективне використання енергії на підприємствах та в побуті – параграфи екологічних законів регулюють різні сфери життя європейців.

Екологічна політика і діяльність ЄС загалом нерозривно пов'язані з глобальними заходами у сфері захисту навколишнього середовища, зокрема проведеними під егідою ООН [3]. Захист навколишнього середовища є одним із пріоритетних напрямків діяльності ЄС поряд із іншими напрямками інтеграції. ЄС володіє широкою компетенцією в галузі охорони навколишнього середовища, в цій сфері видається значна кількість загальноєвропейських нормативних актів. ЄС володіє також необхідними повноваженнями на здійснення міжнародного співробітництва в екологічній сфері та в галузі навколишнього середовища.

Хоча спочатку Римський установчий договір 1957 р. не надавав ЄС повноважень у галузі охорони навколишнього середовища, природоохоронні заходи ЄС у той період лише побічно торкалися цієї сфери і здійснювалися для досягнення інших економічно та соціально значущих цілей. Природоохоронна діяльність здійснювалася факультативно. Однак до початку 70-х рр. ХХ ст., через загострення екологічної кризи в Європі, виникла необхідність здійснення екологічних заходів на рівні ЄС. У 70-х рр. ХХ ст. на засіданні глав держав ЄС були прийняті рішення про розвиток діяльності організації в сфері захисту навколишнього середовища. При цьому положення установчого договору не були переглянуті, а компетенція ЄС у галузі охорони навколишнього середовища як і раніше не передбачалася. Проблеми навколишнього середовища зачіпають діяльність практично кожного з інститутів ЄС (Ради, Комісії, Європейського парламенту, Суду, Рахункової палати). Провідником екологічної політики в Європі є Комітет з екологічної політики Європейської економічної комісії ООН.

Для вирішення екологічних завдань у межах єдиного Європейського екологічного простору діє регіональна екологічна організація – Європейське агентство з навколишнього середовища (далі – Агентство), яке здійснює достовірну експертизу по оцінці ступеня екологічної небезпеки, сприяє розробці екологічного законодавства й створенню умов для реалізації програм у сфері охорони

навколишнього середовища. Агентство взяло на себе дуже важливу та унікальну функцію – збір та аналіз даних про стан навколишнього середовища на континенті. Фактично, Агентство почало функціонувати з грудня 1993 р., штаб квартира його знаходиться у Копенгагені [4].

Європейське Співтовариство володіє широкою компетенцією в галузі екології. При цьому компетенція ЄС у галузі охорони навколишнього середовища є спільною з державами-членами.

Серед принципів екологічної політики ЄС виділялися такі:

– принцип субсидіарності, який означає, що Спільнота має здійснювати діяльність у тих питаннях, із якими держави-члени не можуть впоратися самотійно або рішення яких на рівні Співтовариства буде ефективнішим, ніж на рівні держав-членів;

– принцип превентивних дій, тобто попередження забруднення;

– принцип обережності, який базується на тому, що недолік наукових результатів з конкретної проблеми не повинен вести до скасування заходів ЄС із профілактики забруднення навколишнього середовища;

– відшкодування збитку навколишньому середовищу шляхом усунення шкоди на самому початку її виникнення;

– принцип екологічної орієнтованості, коли будь-яка діяльність здійснюється з урахуванням потреб навколишнього середовища;

– “забруднювач платить”, тобто збиток оплачується тими, хто його заподіяв. Витрати на превентивні заходи, очищення та компенсацію за забруднення відшкодовують винуватці;

– принцип інтеграції, що вимагає включення охорони навколишнього природного середовища у розробку і проведення інших політик Співтовариства.

Окрім того, при прийнятті рішень у більшості випадків надавалась перевага процедури спільного прийняття.

Основними завданнями у сфері охорони навколишнього середовища, які вимагали координації зусиль усіх європейських країн, визнавалося вирішення таких проблем: кліматичні зміни, руйнування озонового шару Землі, втрата біорізноманіття, збільшення кількості технічних аварій, управління джерелами прісної води, деградація лісових ресурсів, управління прибережними територіями, виробництво і утилізація відходів, міська екологія.

Велике значення для визначення сучасної компетенції ЄС у галузі охорони навколишнього середовища відіграв Амстердамський договір 1997 р., коли принцип захисту навколишнього середовища був визначений як принцип діяльності Європейського Співтовариства. Окрім того, екологічна інтеграція стала обов’язковою для всіх членів та кандидатів на вступ до ЄС.

На сучасному етапі особливості діяльності Європейського Співтовариства у сфері захисту навколишнього середовища полягають у: спільній екологічній компетенції ЄС з державами-членами; нерозривному зв’язку екологічної діяльності ЄС з іншими напрямками інтеграції; “дуалізмі компетенції”, що виражається у тому, що організації надають установчим договором повноваження у сфері охорони навколишнього середовища для досягнення цілей безпосередньо екологічної політики ЄС (ст. 174 – 176), а також для досягнення цілей підтримки функціонування внутрішнього ринку (ст. 95). До заходів ЄС став застосовуватися “горизонтальний” підхід, головним принципом якого є облік усього спектру галузей, що викликають забруднення навколишнього середовища.

До основних напрямів правового регулювання ЄС захисту навколишнього середовища належать: екологічна стандартизація, оцінка впливу на навколишнє середовище; збір та обробка екологічної інформації, моніторинг навколишнього середовища; екологічна сертифікація; екологічний менеджмент і екологічний аудит; розвиток механізму фінансування; захист екологічних прав. Це є найбільш значущою сучасною тенденцією в розвитку екологічного законодавства ЄС [5]. У державах-членах Європейського Союзу в екологічній сфері гарантується фундаментальне екологічне право – право на сприятливе навколишнє середовище. Інші екологічні права, є одночасно, гарантіями реалізації та захисту фундаментального екологічного права; конституційні та інші права суміжні з екологічними [6]. Серед найбільш значущих нормативних актів європейського права відзначимо Директиву 90/313/ЕЕС про свободу доступу до інформації про навколишнє середовище 1990 р., прийняту з метою забезпечення свободи отримання і розповсюдження екологічної інформації, наявної у розпорядженні органів влади, а також визначення меж доступності володіння такою інформацією.

У 2003 р. була прийнята нова Директива Європейського парламенту і ради 2003/4/ЕС про скасування Директиви 90/313/ЕЕС і про доступ громадськості до інформації про навколишнє середовище, що призводить законодавство Спільноти у відповідність з Організацією конвенцією. Істотне значення для забезпечення гарантій екологічних прав має і Директива 85/337/ЕЕС з оцінки впливу деяких міждержавних та приватних проєктів на навколишнє середовище 1985 р., замінена Директивою 97/11/ЕС 1997 р.

Додаткові механізми захисту екологічних прав на рівні ЄС стимулює Шоста програма дій Співтовариства в області довкілля, затверджена в 2002 р. Серед її пріоритетів знаходиться і становлення законодавства ЄС про екологічну відповідальність [7].

Найбільш поширеною формою громадської участі в екологічній нормотворчості в Європейському Союзі стало об'єднання в природоохоронні організації або групи. Ефективність їх дій у 27 різних державах-членах різна. Найбільша активність громадськості характерна для Великобританії, Німеччини, Нідерландів і Данії, найменша – для Ірландії, Греції [8].

У державах-членах ЄС існують різні можливості звернення до суду за захистом екологічних прав:

- можливість звернення до суду за захистом екологічних прав будь-якої заінтересованої особи (Франція, Великобританія, Іспанія, Швеція, Фінляндія);
- можливість звернення до суду за захистом екологічних прав тільки при порушеннях індивідуальних прав позивача (Німеччина);
- можливість звернення до суду за захистом екологічних прав, надана відповідним асоціаціям (Італія, Греція) [9].

Зараз Європейське Співтовариство є стороною майже 45 міжнародно-правових актів (міжнародних конвенцій та угод і протоколів до них) у сфері охорони довкілля. Ці міжнародно-правові документи стосуються як охорони довкілля конкретного регіону (наприклад, Конвенції про охорону Рейну, Дунаю, Одеру від забруднення, Альпійська конвенція тощо), так і глобальних екологічних проблем (зокрема Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, Конвенція про охорону біологічного різноманіття, Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті тощо) [10].

Висновки

Стан навколишнього середовища в країнах Європейського Союзу на сучасному етапі не можна охарактеризувати однозначно. Було б перебільшенням констатувати, що на європейському континенті вирішені всі екологічні проблеми. Є низка невирішених проблем охорони навколишнього середовища: знижується біологічне різноманіття флори і фауни на континенті, виснажуються запаси питної води, зменшуються площі лісів. Проте ЄС продовжує докладати зусилля, щоб зупинити деградацію навколишнього середовища. Позиції “зелених” сильні в ЄС, як ніде у світі. Екологічні вимоги вписані в програмні документи всіх європейських і національних політичних партій. ЄС зробив екологічне вимірювання невід’ємним додатком своїх стратегій і програм ЄС прагне стати не тільки спільнотою з найдинамічнішою в світі економікою, а й досягти цього, не завдаючи шкоди довкіллю й не господарюючи за рахунок наступних поколінь. На сучасному етапі ЄС вдосконалює правову базу охорони довкілля. Так, оновленню піддалися акти щодо моніторингу навколишнього середовища, екологічної сертифікації, проведення оцінки впливу на навколишнє середовище, механізму фінансування екологічних заходів тощо. Одночасно робляться спроби кодифікації численних норм у галузі екологічної стандартизації.

Література

1. Договір про заснування Європейської Спільноти : консолідована версія станом на 1 січня 2005 року // ЄЕС ; Конституційні акти Європейського Союзу [Текст] : в 2 ч. Ч. I / упоряд. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. — К. : Юстініан, 2005. — 512 с.
2. Европа: вчера, сегодня, завтра [Текст] / Институт Европы РАН ; ред. кол. РАН : Н. П. Шмелев (пред.) [и др.] ; отв. ред. Н. П. Шмелев. — М. : Экономика, 2002. — 823 с.
3. Гусев А. А. Этапы формирования экологической политики Европейского Союза / А. А. Гусев // Современные проблемы экологической политики Европейского Союза [Текст]. — Вып. 3. — М. : ГУ-ВШЭ, 2006. — С. 5—15.
4. Гусев А. А. Основные принципы, механизмы и инструменты формирования экологической политики Европейского Союза // Журнал аспирантов и докторантов [Текст] / А. А. Гусев. — М. : [б. и.], 2008. — С. 48—51.
5. Стеценко О. Окружающая среда и право ЕС. Защита экологических прав человека в Европейском Союзе / О. Стеценко // Юридическая практика [Электронный ресурс]. — 2006. — № 45. — Режим доступа : <http://www.yurpractika.com/article.php?id=10006759>.
6. Третьякова А. А. Экологические права граждан по законодательству государств-членов Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. к. ю. н. / А. А. Третьякова. — М. : [б. и.], 2001 — 22 с.
7. Екологічне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. — К. : Юридична думка, 2005. — 848 с.
8. Морозова В. Н. Мировая экологическая политика и международное экологическое сотрудничество [Текст] : учеб.-метод. пособ. для вуз. [Текст] / В. Н. Морозова. — Воронеж : ВГУ, 2007. — 127 с.
9. Калининченко П. А. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского Сообщества (международно-правовой аспект) [Текст] : автореф. дисс.

на соискание ученой степени канд.юрид.наук. / П. А. Калиниченко. — М. : [б. и.], 2001. — 22 с.

10. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища [Текст] : навч. посіб. / Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. — Львів : [б. в.], 2004. — 256 с.

O. Olefirenko

MAIN TRENDS OF ECOLOGICAL SPACE FORMATION OF THE EU

The main stages and principles of formation and development of ecological space of European Union are researched. The main EU regulations in the environmental field are analyzed. The conclusion that modern environmental policy is an important part of the EU development strategy has been made.

Key words: environment, European ecological policy, social and ecological space, the principles of ecological policy.

УДК 172.1:329.73(477)

В. Карлова

**ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ САМОСВІДОМОСТІ
УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ
В ПЕРІОД НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО ВІДРОДЖЕННЯ**

Проаналізовано особливості формування національної самосвідомості українського народу в період національно-культурного відродження, уточнено етапи її становлення в зазначений період, з'ясовано взаємозв'язок національної самосвідомості з формуванням політичної нації, державотворчими процесами в Україні.

Ключові слова: етнос, нація, національна самосвідомість, українська еліта, національно-культурне відродження, національний рух.

В умовах розбудови правової демократичної Української держави актуальною проблемою постає необхідність поглибленого вивчення процесів становлення української національної самосвідомості, адже вона обумовлює соціальну і політичну активність народу, є тим нездоланим духом, завдяки якому успішно вирішуються нагрілі у суспільстві проблеми державотворення. У незалежну державу українське суспільство ввійшло з несформованою національною ідентичністю, різними цілями й поглядами. Така “спадщина” істотно перешкоджає національній консолідації, містить потенційну загрозу державотворчим процесам. Дослідження історичного розвитку національної самосвідомості українського народу дає можливість зрозуміти особливості її формування на різних етапах націогенезу, перешкоди на шляху становлення, дозволить визначити напрями оптимізації української національної самосвідомості в сучасних умовах.

Дослідженню зазначеної проблеми присвячені праці відомих українських мислителів: В. Липинського, М. Драгоманова, М. Грушевського, І. Лисяка-Рудницького, відомі сучасні наукові розробки вітчизняних і зарубіжних вчених, а саме: М. Вівчарика, Я. Дашкевича, В. Жмира, Л. Залізняка, Г. Касьянова, А. Колодій, П. Кононенко, П. Магочія, В. Сарбея, В. Смоля, В. Степанкова, О. Субтельного, Т. Хінчевської-Геннел, С. Плохій, Р. Шпорлюка, В. Щербака, Н. Яковенко та інших.

Відаючи належне теоретичній і практичній значущості праць відомих вчених, доцільно зазначити, що в науковій літературі малодослідженим аспектом й досі лишається становлення української національної самосвідомості, особливості її розвитку на кожному окремому етапі націогенезу, що потребує детальнішого розгляду цієї проблеми. Метою статті є: уточнити поняття “національно-культурне відродження”, проаналізувати особливості формування національної самосвідомості українського народу в період національно-культурного відродження, з'ясувати її зв'язок із формуванням політичної нації, державотворенням в Україні.

В історії українського народу кінець XVIII – початок XX ст. – проміжок часу відомий як період національно-культурного відродження, могутнього піднесення культурно-просвітницького руху, розвитку української національної самосвідомості. Унаслідок трьох поділів Польщі, російсько-турецьких війн, українські землі опинилися під владою Російської та Австрійської імперій (з 1867 р. Австро-

Угорської). Росія володіла Слобожанщиною, Лівобережжям, Правобережжям і Півднем, що становило майже 85% земель, заселених українцями. У складі Австрійської імперії знаходилося приблизно 15% українських земель – Східна Галичина, Північна Буковина та Закарпаття [1]. Цей політичний поділ проіснував до Першої світової війни. Це призвело до порушення національної єдності українців, які жили в принципово різних державно-правових і цивілізаційних системах, що, зрештою, позначилося на їх мовно-культурних та ментальних особливостях, формуванні національної самосвідомості, що дається взнаки і на сьогодні.

Поділивши українські землі, імперські уряди планово і безперервно намагалися знищити національну самобутність українського народу, його прагнення реалізувати свій духовний та історичний потенціал в умовах власної держави, намагалися показати українців решті світу, як етнічну масу, нездатну бути господарем на своїй землі, і таким чином виправдовуючи свою політику.

Скасувавши всі елементи державності в Україні, які вона мала у межах автономії, Російська імперія активно проводила політику національного, економічного, соціального гноблення українського населення. Ліквідація Запорізької Січі (1775 р.), юридичне оформлення кріпосного права на Лівобережжі і Слобожанщині (1783 р.), скасування чинності магдебурзького права (1831 р.) і Литовського статуту (1840 р.) на Правобережжі – все це значно ускладнило процес націєтворення. Ідеологічним підґрунтям національного пригнічення українців, як й інших неросійських народів імперії, були міфи про “єдину і неподільну Росію” на основі “православ’я”, “самодержавства і народності”. Політика русифікації, планомірний деформуючий вплив на самосвідомість українського народу, з якої намагалися викорінити пам’ять про його історичне минуле, нав’язування уявлення про культурну меншовартість, нищили духовну сутність українського народу.

Австрійська бюрократія надавала широкі привілеї польській шляхті, угорським і румунським феодалам, які намагалися асимілювати українське населення, здійснювали його нещадний соціальний визиск. У таких умовах питання про національну ідентичність могли вирішити лише інтелігенція та греко-католицьке духовенство. Проте в їхньому середовищі відбувалася боротьба між українською, польською, німецькою і російською орієнтаціями.

Становище українців по обидві сторони російсько-австрійського кордону ускладнювалося відсутністю національної еліти, достатньо чисельної та організованої для захисту інтересів свого народу. Колишня козацька еліта зливалася з російським дворянством, польською шляхтою і була неспроможною взяти на себе вирішення проблеми українського націєтворення. Але поступово на історичну арену вийшло українство Нового часу. Як слушно зауважує Д. Дорошенко, на ґрунті станових дворянських інтересів та патріотичних почуттів виникає рух, що базується на історичних традиціях та історичних доказах [2]. Окрім нечисленних патріотично налаштованих представників колишньої козацької старшини, його основу становили освічені інтелектуали – інтелігенти, переважно вихідці зі старшинського роду, які почали усвідомлювати, що шлях до визволення пролягає через вивчення історії народу, його культури, мови, розвиток освіти й літератури, через суспільно-політичні організації. З огляду на те, що український народ вже мав державу за часів Київської Русі, Великого князівства Литовського, доби Гетьманщини, представники національного руху – українські поети, письменники, вчені, культурні діячі, розглядали свій план як проект “національного пробудження”, “національного відродження”.

Доцільно зазначити, що в з'ясуванні сутності та періодизації національно-культурного відродження в наукових публікаціях простежуються різні підходи. На думку одних дослідників, це є процесом утвердження національної самосвідомості в середовищі інтелігенції та поширення її в масах, інші обмежують це поняття лише культурною фазою і ототожнюють її з відродженням народних традицій та звичаїв, розширенням сфери вживання української мови, розвитком української культури. На нашу думку, такий підхід до з'ясування проблеми є значно спрощеним, оскільки національне відродження є, насамперед, політико-культурним процесом, кінцева мета якого полягає у завоюванні національної незалежності та проголошенні національної держави. У підтвердження цього важливою є думка відомого дослідника Р. Шпорлюка, який вважає, що “національний проект” пригнобленої нації є політичним від самого початку. Навіть якщо його творці й учасники “заперечують будь-які політичні наміри або задуми, наполягаючи на тому, що вони піклуються тільки про народну культуру, фольклор або місцеву історію. Однак реальне значення цієї діяльності рівнозначне заявам: “Ми – відмінний від інших народ”, “Ми маємо свою землю”, “У нас є особисте минуле, особиста історія”. І в епоху націоналізму кожний, хто це робить, може піти далі, ще на один крок до безумовного висновку: “І все це доводить, що ми достатньо відмінні від вашого народу, вашої країни і вашої історії, щоб заслуговувати на право користуватися всіма прерогативами батьківщини” [3]. Г. Касьянов вважає, що за змістом, і за формою “українське національне відродження” є творенням нації, в якому суб'єктивний чинник мав вирішальне значення, тому термін “відродження” доцільно замінити альтернативним – “націотворення” [4].

Відомий український історик В. Сарбей інтерпретує поняття “українське національне відродження” як комплекс подій в історії України кінця XVIII – початку XX ст., пов'язаних із поширенням масового національного самоусвідомлення, пошквалюванням і піднесенням українського національного руху, розвитком усіх галузей культурного життя українців [5, 6], що свідчило про активізацію становлення і консолідацію на основі українського етносу нації [7]. Зміст українського відродження XIX ст., на його думку, складають два взаємопов'язаних процеси: 1) соціотворчий – формування української національно-свідомої інтелігенції, яка очолила національний рух; 2) націотворчий – перетворення етнічно-мовної спільноти на самосвідому політичну й культурну спільноту [8].

Враховуючи зазначене, на нашу думку, можна погодитися з В. Литвином, який стверджує, що національно-культурне відродження – це національний рух у формі різних угруповань: гуртків, масонських лож, таємних організацій, політичних товариств, громадських заходів та культурних проектів (книг, журналів, документів) і, водночас, – національна самосвідомість, оскільки будь-який організований рух не може існувати поза певними формами свідомості, ідеології, політичної доктрини [9].

Хоча в еволюції національної свідомості кожного суспільства спостерігалися значні розбіжності, вчені вирізняють у розвитку національних рухів Східної Європи три головних етапи, між якими є низка спільних рис: фольклорно-етнографічний, літературний (або культурницький) та політичний. На думку чеського історика М. Гроха, на першому етапі (фаза А) пробуджувався вчений інтерес невеликої групи освічених осіб до мови, історії та фольклору певної етнічної групи, окреслювалися перші контури національної самосвідомості. Після цієї фази культурного пробудження настає фаза національної агітації (фаза Б). Тут метою групи патріотів є несення національної свідомості поміж різні групи населення, їх мобілізація та

інтеграція в національне суспільство. У разі успіху фази Б, національний рух входить у фазу В – фазу масового руху з політичними течіями та наслідками, коли національною самосвідомістю охоплена велика частина етнічної спільноти й метою її стає політична автономія [10].

Сучасні дослідники історії українського національно-культурного відродження вважають, що цій загальній моделі відповідає і становлення української національної самосвідомості. Так, перший етап (кінець XVIII – перша пол. XIX ст.) характеризується пробудженням національної самосвідомості інтелігенції, зародженням національного руху у формі збиранням пам'яток старовини, становленням національної літератури та наукових досліджень у галузі історії, етнографії, фольклору, гуртків, таємних організацій, просвітницької діяльності, виникненням федералістської ідеї. Другий етап – 60 – 90-ті рр. XIX ст. – національний рух набуває форм народницького руху, який у різних українських землях мав свої особливості. Національна свідомість у цей період набуває найвищих форм у літературній та науковій діяльності провідників руху, а національна ідеологія знаходиться у зародковому стані. Третій етап – політичний (кінець XIX – поч. XX ст.), він пов'язаний із політизацією національного руху, тобто залученням широких мас, виникненням політичних партій, парламентською діяльністю українців, формуванням політичних доктрин націоналізму (федералістської та самостійницької).

Наприкінці XVIII ст. на Лівобережжі України з ініціативи старшини виникає широкий рух за вивчення історії козацької України. Пошук науково-історичних підвалин української окремішності містять праці С. Діовича “Разговор Великороссы с Малороссией”, П. Симоновського “Коротке описання про козацький малоросійський народ та його військові справи”, В. Рубана “Короткий літопис Малої Росії з 1506 по 1770 рік”, В. Капніста “Ода на рабство”, Я. Марковича “Записки про Малоросію”. У свої творах вони обґрунтовували, що українці є окремим народом, істотно відмінним від своїх сусідів – росіян і поляків, окреслювали географічні межі їх розселення. У пробудженні національної самосвідомості українців значну роль відіграло історичне дослідження “Історія русів”. Провідна ідея невідомого автора полягає у відновленні автономних прав України на момент її входу до Російської держави, в обґрунтуванні історичного права українського народу на незалежне державне життя. Збірки народних пісень Г. Калиновського “Опис весільних українських простонародних обрядів” та видатного дослідника української історії, словесності й фольклору М. Максимовича “Малоросійські пісні”, “Українські народні пісні” мали величезний вплив на національне формування передової української інтелігенції.

Справі відродження української національної свідомості плідно прислужився Харківський університет, заснований у 1805 р., який згуртував навколо себе значні інтелектуальні сили, що сприяли розвитку історії, літератури, етнографії як духовної бази відродження нації. Величезне значення мало видання викладачем університету І. Срезневським протягом 1833 – 1838 рр. шести випусків “Запорожской Старини”.

Значну роль у національному відродженні відіграло формування нової української літератури з чіткими рисами національної своєрідності. Великий вплив на осмислення історії народу та розвиток національної самосвідомості мала “Енеїда” І. Котляревського (1798 р.) – перший твір, написаний сучасною українською літературною мовою, яка виявилася потужним стимулом національної

самоідентифікації українського народу. З його появою українська мова завоювала право на своє існування, збагачувалася творчими здобутками у прозі, поезії, драматургії, публіцистиці. Зокрема, нею почали писати члени харківського гуртка, що склався навколо Харківського університету в 20 – 30 рр. XIX ст., зокрема П. Гулак-Артемовський, Г. Квітка-Основ'яненко, Є. Гребінка.

Історичні і фольклористичні дослідження стали основою формування української національної самосвідомості, оскільки давали чіткі відповіді на питання про історичні коріння і культурну відмінність української нації. Хоча цей літературно-науковий рух не мав організованої форми, однак збирання культурної спадщини створило сприятливе середовище для викристалізування національної самобутності українців – почуття, яке почало поступово вигасати на межі XVIII і XIX ст. [11]. Національна інтелігенція, яка була виразником українства, в цей час обмежувала свою діяльність лише літературними і науковими студіями, не висуваючи якихось політичних гасел.

У 30 – 50-х рр. XIX ст. у багатьох країнах Європи почалася хвиля революційного піднесення. У середовищі освічених прошарків населення поширюються ідеї Г. Гегеля, Й. Гердера, Ф. Шеллінга. Зокрема, твори німецького філософа Й. Гердера сприяли виробленню філософських засад національного самоусвідомлення та самовизначення. У галузі національного життя зароджуються ідеї визволення народів з-під чужої влади та створення власної держави. Вони знайшли широкий відгук у східних і західних землях України.

Навколо Київського університету, відкритого у 1834 р., згуртувалася група молодих талановитих романтиків, які проявляли великий інтерес не лише до історії, народознавства, літератури, але й до майбутнього українського народу. Серед них: професор університету М. Костомаров, письменник, історик і етнограф П. Куліш, відомі в майбутньому культурні діячі України В. Білозерський та М. Гулак, етнограф П. Маркович. У 1845 р. під проводом М. Гулака та М. Костомарова була заснована політична таємна організація – “Кирило-Мефодіївське братство”, що стало першою, хоча і невдалою, спробою української інтелігенції замінити культурно-просвітницьку роботу політичною боротьбою за національні інтереси, намаганням теоретичного оформлення української ідеї в політичній і суспільній сферах. Члени Кирило-Мефодіївського братства виробили ідеологію українсько-слов'янського відродження, яка стала панівною у середовищі української інтелігенції 40 – 50-х рр. XIX ст. Згідно з програмою братства (“Книга буття українського народу”), Україна мала стати незалежною республікою у складі слов'янської федерації.

Джерелом духу і слова українського народу, утвердження його самобутності, права на незалежність, на свою державність став Т. Шевченко, який вступив до братства у 1846 р. На відміну від більшості інших представників тодішньої інтелігенції, він не вірив у ліберальні проекти поступових реформ і відкрито пропагував радикальні, революційні методи знищення несправедливості в суспільстві. Саме йому належить визначення національної ідеї – одночасне національне та соціальне визволення українського народу, яка стала дороговказом для українства другої половини XIX – XX ст.

Ліквідація Кирило-Мефодіївського братства свідчила про наступ антиукраїнської політики і ознаменувала початок довгої безупинної боротьби української інтелігенції з російським царатом.

В умовах ослаблення національної інтелігенції роль ініціатора національного відродження в Галичині взяло на себе греко-католицьке духовенство. Пробудженню

національної самосвідомості галичан сприяла діяльність “Руської трійці” (1831 р.), створеної вихованцями Львівської духовної семінарії М. Шашкевичем, І. Вагилевичем і Я. Головацьким. Своє головне завдання вони вбачали у піднесенні статусу та авторитету української мови, розширенні сфери її вжитку і впливу, прагненні “підняти дух народний, просвітити народ”, максимально сприяти пробудженню його національної свідомості. Вищим досягненням гуртка стала публікація альманаху “Русалка Дністровая”. Ця збірка ввела народну мову галицьких русинів у літературу і довела, що між їхньою мовою та мовою українців із Російської імперії немає суттєвих відмінностей, а отже, галичани і наддніпрянці становлять один і той самий народ.

У другій половині XIX ст. національно-визвольний рух в Україні активно розвивається, підноситься на якісно вищий рівень. Наприкінці 50-х рр. XIX ст. у Києві, Харкові, Полтаві, Чернігові, Одесі та інших містах виникають напівлегальні організації – громади, які розгортають культурно-просвітницьку роботу серед народу, пробуджуючи його національну свідомість. Їхніми ідеологами виступала демократично налаштована різночинська інтелігенція, яка згуртувала навколо себе студентську молодь і висунула заклик – “повернутися лицем до народу”, допомогти йому стати на шлях освіти і суспільного прогресу. У Київському університеті виникає гурток хлопоманів (від польської “хлоп” – селянин, так називали їх їхні недобррозичливіці, самі себе вони називали українофілами – “ті, що люблять українство”), члени якого – В. Антонович, П. Житецький, П. Чубинський, Б. Познанський, Т. Рильський, А. Свидницький та інші, виступали за національно-культурну автономію України. Сподіваючись, що цього можна досягти широкою просвітницькою діяльністю серед народу, вони обійшли Київщину, Поділля, Волинь, намагаючись порозумітися з селянами, усвідомити їх потреби й інтереси. За прикладом київської, подібні організації виникають у Харкові, Полтаві, Чернігові, Одесі та інших містах. Громадівські організації створили на Україні мережу недільних шкіл з українською мовою навчання, видавали підручники української мови, збирали та публікували кращі зразки усної народної творчості. Вони вели українознавчі дослідження, займались вивченням та пропагандою історії та етнографії України. Усіх членів громад об’єднувала спільна національна українська ідея, основою якої була віра в можливість досягнення національного самовизначення українського народу, гордість за надбання його духовної культури.

Культурно-освітня діяльність громад викликала глибоке занепокоєння з боку урядових кіл царської Росії, оскільки видання книжок та викладання українською мовою в недільних школах означало зміцнення національних основ духовного життя в Україні. Російське самодержавство боялося не лише відокремлення української мови від російської, але й тих демократичних тенденцій, що їх поширювали громадівці. Почався відкритий наступ царизму на національні права українського народу. В 1862 р. недільні школи були закриті, а згодом царський уряд заборонив друкувати науково-популярні та релігійні книги українською мовою, про що свідчив циркуляр міністра внутрішніх справ П. Валуєва, виданий 1863 р. Переслідувань з боку царизму зазнали й громадівські організації, які або самоліквідовувались, або були заборонені.

У 70-х рр. XIX ст. почалося відродження громадівського руху, що свідчило про нове піднесення національно-визвольної боротьби. Група викладачів Київського університету на чолі з В. Антоновичем за підтримки М. Драгоманова, О. Русова, М. Зібера і С. Подолинського таємно утворили “Стару громаду”, що дістала таку

назву, аби відрізнити її старших і досвідченіших членів від нових громад, що також з'являлися й складалися переважно із студентської молоді. Прихильником політизації українського руху був М. Драгоманов. В основі запропонованої ним програми громади були: демократизм (надання громадянам демократичних прав і свобод та організація влади на демократичних засадах); федералізм (надання українцям у складі Росії автономних прав і запровадження громадського самоврядування); культурництво (визвольна боротьба повинна вестися виключно просвітницькими формами і методами); еволюційність (уникнення радикальних змін і надання переваги поступовому розвитку); європеїзм (орієнтація України у своєму розвитку на Європу). Громадівці видавали архівні матеріали, засновували музеї та бібліотеки, збирали українські документи. Але згодом ця організація зазнала переслідувань з боку царату, громадівці звинувачувалися у сепаратизмі й намірі відокремити Україну від Російської імперії. У 1876 р. набув чинності Емський указ, який заборонив громади, посилив репресії проти української мови і культури. М. Драгоманова, Ф. Вовка, М. Зібера, С. Подолинського та інших було звільнено з Київського університету.

В Австро-Угорщині громадсько-політичний рух поживався після реформ 1860 рр., проводилася рішуча боротьба проти полонізації. У політичному житті визначились два напрямки: москвофіли й народовці. Москвофіли заперечували існування окремого українського народу, а галицьких русинів зачисляли до "єдиного великоруського народу", вважали Російську імперію своїм рятівником від поляків і прагнули повного злиття українців Галичини з росіянами. Народовці протистояли москвофілам, стверджували етнічну єдність "галичан" і "наддніпрянців", виступали за союз із визвольним українофільським рухом Центральної та Східної України, за активні форми пробудження національної самосвідомості. Основними їх гаслами були: народність, лібералізм, демократія, федералізм. У 1868 р. народовці заснували у Львові Товариство "Просвіта", яке відіграло важливу роль у формуванні національної самосвідомості та піднесенні культурно-освітнього рівня народу. Товариство створило широку мережу читалень та бібліотек, при яких діяли хори, театри, спортивні секції та кооперативи. Сільські агрономи, ветеринари, учителі, земські статистики, кооператори вели щоденну копітку роботи щодо освідомлення селян. У 1885 р. народовці заснували політичний орган – Народну раду, яку очолив Ю. Романчук. Організація висунула вимогу надати українським землям автономію у складі Австро-Угорщини.

Проте доцільно зазначити, що встановлення контактів із неосвіченим у своїй масі народом, якому прагнула допомогти малочисельна українська інтелігенція, натикалося на великі перешкоди. Гурткам і організаціям різних політичних напрямів, які були місцем концентрації інтелектуальних сил, центрами осмислення суспільного розвитку, осередками масових рухів, були притаманні нечисленність, неорганізованість, нечіткість програмних установок, слабкий зв'язок із масами. Переслідування та репресії з боку імперської влади не давали змоги реалізувати українську національну ідею. Водночас українські національно свідомі кола поживали діяльність, спрямовану на розвиток і популяризацію української культури, зростання національної самосвідомості народу, підняття його культурного рівня. Все це створило умови та сприяло процесу якісної трансформації українського культурно-національного руху в політично-національний.

На рубежі XIX – XX ст. український національний рух помітно активізувався, швидко йшов процес витіснення культурницьких форм роботи політичними,

поглибився розкол між українською інтелігенцією старшого та молодшого поколінь. Виникла низка політичних гуртків та перших політичних партій, найрадикальніші з яких висунули гасло державної незалежності України.

На суспільно-політичній арені України у цей період з'являються видатні мислителі і політичні діячі, провідне місце серед яких посідають І. Франко, М. Грушевський, Ю. Бачинський, М. Міхновський та інші. Їх творчість і суспільно-політична діяльність була пронизана українською національною ідеєю. Нове покоління “вже не вагалось щодо власної національної належності й гордо називали себе “національно свідомими українцями”, войовничо вимагаючи для свого народу національних прав, політичної свободи й соціальної справедливості” [12]. Першою політичною організацією Наддніпрянщини на цьому етапі стало Братство тарасівців, засноване 1891 р. М. Базькевичем, М. Байздренком, В. Боровиком, І. Липою та іншими. Автором програми був М. Міхновський. Організація мала прибічників у різних містах України, що надало їй діяльності загальноукраїнського характеру. Тарасівці ставили за мету реалізацію основних ідей Т. Шевченка, досягнення повної незалежності Української держави [13]. І хоча тогочасне українське суспільство у своїй більшості не поділяло ідеї самостійної України, діяльність братства підготувала сприятливий ґрунт для поширення державницько-самостійних настроїв. У своїй теоретичних установах “тарасівці” наголошували на націоналізмі у культурі та громадсько-політичному житті, чим певною мірою протиставили себе українофілам та прихильникам соціалізму, позиції яких у громадських колах України на той час превальювали [14]. Незважаючи на переслідування з боку влади, таємна організація проіснувала до 1898 р., під її впливом згодом утворилася Револьюційна українська партія (далі – РУП).

У 1890 р. у Галичині з ініціативи І. Франка і М. Павлика було створено Русько-українську радикальну партію (далі – РУРП), яка в своїй програмі-мінімум ставила завдання шляхом реформ покращити життя трудящих, а в програмі-максимум – побудувати соціалізм в Україні (згодом ця вимога була знята). У 1899 р., після розпаду РУРП, утворились Українська національно-демократична партія та Українська соціал-демократична партія. Перша з них висувала вимогу об'єднання всіх українських земель і користувалась підтримкою більшості українців Галичини. Під її егідою діяла більшість культурно-просвітницьких та господарських організацій.

З початком ХХ ст. утворюються українські національні політичні партії в Російській імперії. Першою з них була РУП, заснована в Харкові в 1900 р. Вона об'єднала різні покоління й верстви українців у боротьбі за національне та соціальне визволення і мала організації у Києві, Харкові, Полтаві, Лубнах, Прилуках і Катеринославі та закордонний комітет у Львові. Її програмою стала брошура М. Міхновського “Самостійна Україна”, яка проголошувала мету – створення єдиної, самостійної, соборної Української держави “від Сяну до Дону, від гір Карпатських до гір Кавказьких”. Найближчим завданням вважалось повернення українських прав, гарантованих російським царем у 1654 р. за Переяславською угодою. Але різномірний склад партії призвів до її розколу, оскільки більшість керівників перебували під впливом соціал-демократичної ідеї про недоцільність створення самостійних держав. Тому в 1902 р. М. Міхновський створює Народну українську партію (далі – НУП), яка з грудня 1917 р. стала називатися Українською партією самостійників-соціалістів.

У 1905 р. РУП на своєму другому з'їзді реорганізувалась в Українську соціал-демократичну робітничу партію під проводом М. Порша, В. Винниченка, С. Петлюри, Д. Антоновича. В кінці 1905 р. в результаті об'єднання Української демократичної партії (О. Лотоцький, Є. Чикаленко та інші) і Української радикальної партії (Б. Грінченко, Є. Єфремов, Ф. Матушевський та ін.) виникла Українська радикально-демократична партія, з червня 1917 р. – Українська партія соціалістів-федералістів. У 1906 р. сформувалась найчисленніша та найвпливовіша Українська партія соціалістів-революціонерів, на чолі з її лідерами – М. Ковалевським, Л. Ковальовим, П. Христюком.

Доцільно зазначити, що всі партії, крім НУП, у своїх програмах вимагали широкої автономії України в складі демократичної Росії, а не самостійної держави. На самостійницьких позиціях напередодні Першої світової війни крім М. Міхновського стояли лише В. Липинський та Д. Донцов.

Отже, виходячи з вищезазначеного, можна зробити певні висновки. Досвід українського національного відродження кінця XVIII – початку XX ст. мав велике значення для становлення національної самосвідомості українського народу. Національно-культурний рух виник як реакція на несправедливість політики імперських режимів до інтересів українського народу, як вияв української національної ідеї і пошук шляхів визволення України. Він супроводжувався розвитком та ростом національної самосвідомості української інтелігенції та інших верств населення, поступово набував політичного забарвлення на всіх українських землях, що належали як до Російської, так і Австро-Угорської імперій, формуючи почуття національної ідентичності та соборності українців. Національна самосвідомість українського народу зростала під впливом ідейних засад кирило-мефодіївців, Руської трійці, українських громад і просвіт, Братства тарасівців, поступово переросла з етнографічно-просвітницького та культурного виміру в політичний, втілилася в прагнення до автономії України, а згодом і самостійної української державності.

Традиції національно-культурного відродження насичували українську національну самосвідомість і в XX та XXI ст. Для її цілісного розуміння подальшого дослідження потребують особливості її становлення і розвитку в період української революції 1917 – 1921 рр. і створення Української держави.

Література

1. Субтельний О. Україна: Історія [Текст] : навч. посіб. / О. Субтельний. — 3-тє вид., перероб. і доп. — К. : Либідь, 1993. — 720 с.
2. Нарис історії України [Текст] : в 2 т. Т. 2: Від половини XVII століття / Д. І. Дорошенко. — К. : Глобус, 1992. — 349 с.
3. Шпорлюк Р. Українське національне відродження в контексті Європейської історії кінця XVIII – початку XIX ст. / Р. Шпорлюк // Україна. Наука і культура [Текст]. — К. : [б. в.], 1991. — Вип. 25. — С. 159—167.
4. Касьянов Г. Теорії нації та націоналізму [Текст] / Г. Касьянов ; [передм. В. Лісовий]. — К. : Либідь, 1999. — С. 296.
5. Сарбей В. Г. Історико-географічні регіони України в процесі національного відродження кінця XVIII – початку XX ст. / В. Г. Сарбей // Дніпропетровський історико-археографічний збірник [Текст]. — Дніпропетровськ : [б. в.], 1997. — Вип. 1. — С. 357—361.

6. Сарбей В. Г. Національне відродження України [Текст] / В. Г. Сарбей. — К. : Альтернативи, 1999. — 336 с.

7. Сарбей В. Г. Становлення української нації / В. Г. Сарбей // “Українське питання” в Російській імперії (кін. XIX – поч. XX ст.) [Текст] : [кол. наук. моногр. : у 3 ч. Ч. 1] / відп. ред. Сарбей В. Г. — К. : [б. в.], 1999. — С. 30.

8. Сарбей В. Г. Національне відродження України... — С. 22.

9. Режим доступу : http://www.lytvynv.org.ua/history_of_ukraine/index.php?article=ch4_r4_p1.

10. Каппелер А. Росія як поліетнічна імперія: Виникнення. Історія. Розпад. [Текст] / А. Каппелер. — Львів : Вид-во Укр. Катол. Універ., 2005. — С. 166, 167.

11. Грицак Я. Й. Нарис історії України: формування модерної української нації XIX – XX ст. [Текст] : навч. посіб. / Я. Й. Грицак. — К. : Генеза, 2003. — С. 82.

12. Субтельний О. Україна: Історія... — С. 260.

13. Довідник з історії України (А – Я) [Текст] / за заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста. — 2-е вид., доопр. і доповн. — К. : Генеза, 2001. — С. 708.

14. Голубицький О. Український політичний рух на Наддніпрянщині кінця XIX – початку XX століття [Текст] / О. Голубицький, В. Кулик. — К. : Смолоскип, 1996. — С. 24.

V. Karlova

THE FORMATION OF NATIONAL CONSCIOUSNESS OF THE UKRAINIAN PEOPLE DURING THE NATIONAL-CULTURAL REBIRTH

The peculiarities of the national consciousness of the Ukrainian people during the national-cultural rebirth are analyzed, stages of its formation in the mentioned period are defined, the relationship of national identity with formation of the political nation and state building process in Ukraine is clarified.

Key words: ethnicity, nation, national consciousness, the Ukrainian elite, national-cultural rebirth, national movement.

УДК 316.346.3(1–72)

Л. Кривачук

МІЖНАРОДНІ НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ В ІНТЕРЕСАХ ДІТЕЙ: АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙ

Проаналізовано діяльність міжнародних неурядових організацій в інтересах дітей; розглянуто основні напрями їх функціонування та програми і проекти, які реалізують організації. На основі вивчення діяльності здійснено систематизацію міжнародних неурядових організацій в інтересах дітей.

Ключові слова: діти, міжнародні організації, міжнародні неурядові організації, міжнародні неурядові організації в інтересах дітей.

Враховуючи розширення міжнародного співробітництва України, активізацію обміну досвідом, налагодження контактів, зв'язків із новими зарубіжними партнерами, необхідність розробки й реалізації спільних проектів та програм у сфері державної політики щодо дітей важливе значення має діяльність міжнародних неурядових організацій (далі – МНУО). З огляду на це, актуальним є питання вивчення діяльності міжнародних неурядових організацій та здійснення їх систематизації.

Метою статті є аналіз діяльності та систематизація міжнародних неурядових організацій в інтересах дітей.

Вивченням та аналізом діяльності міжнародних організацій, зокрема міжнародних неурядових організацій займається ряд науковців: зокрема, В. Буткевич, В. Головенько, Н. Гусак, О. Зайцева, Н. Крилов, А. Мацко, Т. Нешатаєва, В. Поліщук, А. Ходорчук, М. Черкес, О. Швед та інші. Однак питання щодо діяльності міжнародних неурядових організацій в інтересах дітей є недостатньо дослідженим.

Міжнародні неурядові організації відрізняються своїми програмами, напрями роботи, завданнями. До МНУО належать також професійні організації, федерації, асоціації – групи людей, які об'єдналися для захисту спільних професійних інтересів та вдосконалення професійної діяльності. Окрім того, ефективно функціонують міжнародні фонди, рухи, альянси, товариства, які теж належать до міжнародних неурядових організацій. Вважаємо, що найбільш ґрунтовно можна систематизувати МНУО в інтересах дітей за напрямом діяльності або за назвою організації. Аналіз діяльності МНУО в інтересах дітей показав, що діяльність багатьох МНУО в інтересах дітей відбувається одночасно за кількома напрями (н-д: соціально-правовий захист дітей-сиріт; попередження насильства щодо дітей в сім'ї; профілактика дитячої злочинності тощо). Тому, на нашу думку, доцільно здійснювати систематизацію МНУО в інтересах дітей за назвою організації в алфавітному порядку, а саме: 1) альянси; 2) асоціації; 3) комітети; 4) організації; 5) ради; 6) служби; 7) товариства; 8) федерації; 9) фонди; 10) фундації; 11) центри; 12) школи.

Найбільшою міжнародною незалежною організацією щодо дітей є Міжнародний альянс “Врятуємо дітей”. Свою місію вбачає у створенні умов для захисту прав дітей, їхнього щасливого, здорового і безпечного дитинства. У складі цього альянсу є 29 національних організацій, які співпрацюють щодо надання

програм у 120 країнах світу. Організацією нещодавно прийнято глобальну стратегію на 2010 – 2015 рр. [1]. Як професійна благодійна установа, здійснює свою діяльність в Україні Міжнародний альянс з ВІЛ-СНІДу, що у співпраці з партнерами громадського та урядового секторів активно долучається до реалізації програм із ВІЛ/СНІДу, надає якісну технічну підтримку та фінансові ресурси організаціям на місцях. Усі ці зусилля спрямовані на досягнення універсального доступу до комплексних послуг з ВІЛ/СНІДу в Україні та ефективної відповіді на епідемію на рівні спільнот, базуючись на досягнутих результатах та передовому досвіді. Як незалежна юридична особа, зареєстрована в Україні з 2003 р. й після набуття управлінської самостійності у 2009 р., Альянс – Україна поділяє цінності та залишається членом глобального партнерства Міжнародного альянсу з ВІЛ/СНІДу (міжнародної благодійної організації з секретаріатом у м. Брайтон (Великобританія)). Місією Альянс – Україна є знизити розповсюдження ВІЛ-інфекції та смертності від СНІД та зменшити негативний вплив епідемії шляхом підтримки громадської протидії епідемії ВІЛ/СНІДу в Україні, а також поширенням ефективних підходів до профілактики й лікування ВІЛ/СНІДу у Східній Європі та Центральній Азії [2].

До асоціацій належать: Міжнародна асоціація шкіл соціальної роботи (далі – МАШСР); Італійська благодійна асоціація “Soleterra”; Міжнародна асоціація “Друзі дітей”. Так, Міжнародна асоціація шкіл соціальної роботи об’єднує навчальні заклади і асоціації навчальних закладів соціального профілю. Через МАШСР працівники навчальних закладів обговорюють спільні проблеми, завдання, цілі. Членами МАШСР є понад 500 навчальних закладів і асоціацій соціальних шкіл, які представляють 70 країн. Асоціація відіграє провідну роль у розробленні стандартів соціальної освіти на міжнародному рівні. Міжнародний конгрес соціальних навчальних закладів, який відбувається двічі на рік, дає можливість для професійного обміну [3, 4]. Активно працює Італійська благодійна асоціація “Soleterra”, яка крім розробки і виконання проектів, проводить інформаційні кампанії та кампанії зі збору коштів, надання допомоги продуктами харчування, постачання медичного обладнання. У 2007 р. згадуваною асоціацією разом із Інститутом онкології АМН України відкрито центр, в якому надається психологічна підтримка хворим дітям, юридичні консультації для батьків, підтримка груп самопомогі дітей, хворих на онкологічні захворювання, інформаційні послуги для всіх, хто працює у цьому напрямі. З 1999 р. в Україні працює Міжнародна асоціація “Друзі дітей”. Одним із численних заходів цієї асоціації, спрямованих на допомогу дітям, стало відкриття Центрів “Дитячий дім” для соціально незахищених сімей. Завданням таких центрів є надання індивідуальної психологічної допомоги дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування [5].

Нейтральною і незалежною гуманітарною організацією, яка створена у 1863 р., є Міжнародний комітет Червоного Хреста (далі – МКЧХ), засновник Міжнародного руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця. МКЧХ здійснює свою діяльність як нейтральний посередник на широкій міжнародній основі, насамперед у період військових конфліктів, внутрішніх громадянських потрясінь. Через свою Центральну агенцію розшуку МКЧХ збирає інформацію стосовно ув’язнених, інтернованих і переміщених осіб та забезпечує інформацією членів сімей про полонених і зниклих родичів; розшукує зниклих осіб, зокрема дітей; з’єднує роз’єднані сім’ї шляхом організації репатріації; видає свідоцтво про полонення і смерть (що є дуже важливо при з’ясуванні і встановленні статусу

дитини); а також забезпечує проїзними документами МКЧХ біженців, переміщених осіб і шукачів притулку [6]. До цієї групи МНУО в інтересах дітей належить також Злучений українсько-американський допомогивий комітет (далі – ЗУАДК) – приватна неприбуткова організація, що опікується покращенням якості життя представників української громади в усьому світі. Серед проектів, які реалізує ЗУАДК для дітей України, доцільно назвати такі: допомога 15 українським інтернатам для дітей з вадами, що надається відповідно до Програми “Грант” (розпочата в 1993 р.); організація літніх таборів для дітей-сиріт; придбання необхідних речей та подарунків для дітей-сиріт та дітей з багатодітних і малозабезпечених сімей тощо [7].

До четвертої групи МНУО в інтересах дітей належать такі організації: Міжнародна організація “СОС – Дитяче селище”; Міжнародна благодійна організація “Надія і житло для дітей”; Міжнародна організація ЕКПАТ; Американська неурядова організація “FOCCUS”; Міжнародна благодійна організація “Кожній дитині”; Міжнародна організація “Холт Інтернешенел”; Міжнародна організація “Право на здоров’я”.

Міжнародна організація “СОС – Дитяче селище” функціонує понад півстоліття і на сьогодні діє у 134 країнах світу. Головна мета її діяльності – зведення селищ для дітей, які втратили батьківську опіку. У лютому 2003 р. була підписана угода між Урядом України та міжнародною організацією “СОС – Дитяче селище” про створення дитячих селищ та реалізацію супутніх проектів в Україні. В Україні перше таке СОС – Дитяче містечко було створено в м. Бровари Київської обл. Окрім того, ця організація реалізує проект “Профілактика соціального сирітства” [8, 9].

Основними напрями діяльності Міжнародної благодійної організації “Надія і житло для дітей” є: фінансова допомога для придбання приміщень та обладнання дитячим будинкам сімейного типу; навчання батьків-вихователів тощо [10]. Представництво міжнародної благодійної організації “Надія і житло для дітей” розпочало свою діяльність в Україні у 1998 р. з реалізації проекту щодо розвитку й підтримки дитячих будинків сімейного типу [11].

Міжнародною організацією, що об’єднує організації та окремих осіб, діяльність яких пов’язана із запобіганням втягування дітей до занять проституцією, порнографією, торгівлею дітьми з метою комерційної сексуальної експлуатації є Міжнародна організація ЕКПАТ. Програми ЕКПАТ спрямовані на превентивну роботу, реабілітацію та інтеграцію дітей, які зазнали насильства з метою комерційної сексуальної експлуатації. З 2004 р. в Україні діє мережа громадських організацій ЕКПАТ, яка об’єднує приблизно 30 неурядових організацій, що працюють у сфері захисту прав дитини. Місією Всеукраїнської мережі протидії комерційній сексуальній експлуатації дітей (далі – КСЕД) є реалізація комплексних заходів, спрямованих на запобігання комерційній сексуальній експлуатації дітей у будь-яких формах з метою її викорінення [12].

Американська неурядова організація “FOCCUS” допомагає реалізації низки програм через власні регіональні центри в Україні у таких напрямках: соціально-психологічна та медична реабілітація постраждалих; освітньо-виховна діяльність; організація оздоровчих таборів для дітей і підлітків тощо. Реалізація програм здійснюється у тісній співпраці з місцевими органами влади та освітніми закладами [13].

Стратегічним партнером Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту в інтересах дітей є Міжнародна благодійна організація “Кожній дитині”, яка сприяє реформуванню системи опіки та піклування, розвитку мережі соціальних служб для незахищених сімей з дітьми. Функціонує ця організація у 18 країнах, в Україні – з 1998 р. [14]. Організація реалізує проекти у сфері забезпечення прав дітей; впроваджує проекти, що підтверджують доцільність використання інноваційних підходів у соціальній роботі щодо попередження вилучення дітей із сімейного середовища, підтримки дітей, які постраждали внаслідок сепарації. Основою діяльності організації є представлення та відстоювання інтересів уразливих категорій сімей з дітьми, лобювання зміни політики щодо дітей, практики її реалізації [15].

Інноваційні моделі допомоги дітям та їхнім батькам успішно впроваджуються Міжнародною організацією “Холт Інтернешенел”. З 2004 р. ця організація виконує в Україні Програму “Родина для дитини” (Програма Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)), яка базується на принципі визнання того, що всі діти мають право на виховання в постійній безпечній родині. Мета цієї програми – створення комплексної системи сімейних форм виховання для дітей, позбавлених сімейної опіки та дітей, для яких існує ризик втрати сім'ї. Невід'ємною частиною зазначеної вище програми є підтримка дітей і сімей, яких торкнулась проблема ВІЛ/СНІДу. Діяльність згадуваної програми “Родина для дитини” спрямована на розвиток та розширення послуг у трьох сферах, зокрема: 1) збереження сім'ї; 2) національне усиновлення; 3) альтернативні форми сімейного виховання – прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу [16].

Міжнародна організація “Право на здоров'я” (попередня назва – “Лікарі світу – США”) діє в Україні з 2005 р., здійснюючи соціальну підтримку та допомогу вагітним і молодим матерям з дітьми, яких торкнулась проблема ВІЛ/СНІДу, а також надаючи комплексні соціальні, психологічні та профілактичні послуги бездомним і безпритульним дітям (зокрема ВІЛ-інфікованим). Основні проекти в Україні: “Центр соціально-профілактичної роботи з дітьми”; “Посилення кадрового потенціалу служб у справах дітей, центрів соціально-психологічної реабілітації та притулків для дітей”; “Дослідження поширеності ВІЛ-інфекції серед “дітей-вулиці” та вуличної молоді” [17].

До п'ятої групи МНУО в інтересах дітей належить Міжнародна рада з соціального добробуту (ICSW), заснована у 1928 р. Ця організація включає Міжнародну федерацію соціальних працівників та Міжнародну асоціацію шкіл соціальної роботи. Вона займається вивченням соціального добробуту, соціальної справедливості та соціального розвитку. Колективними членами в регіональних відділеннях є національні комітети країн. Структурні підрозділи зазначеної вище ради займаються збиранням та розповсюдженням інформації, дослідженнями та аналізом, підготовкою та проведенням семінарів й конференцій тощо [18]. Міжнародна рада з соціального добробуту об'єднує на правах членів 15 національних комітетів і більше 25 міжнародних організацій. Згадувана рада має секретаріат, який знаходиться у Відні (Австрія) і міжнародну програму [19].

Соціальна служба “Віфанія” є міжнародною благодійною організацією, що реалізує низку програм щодо дітей. Серед них: Програма “Запровадження соціальної експертизи в судах”, метою якої є підвищення рівня захисту прав дитини шляхом представлення зарубіжного досвіду використання соціальної експертизи в судах та можливостей її запровадження в Україні; Програма “Соціальний супровід

випускників закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”; Програма індивідуального супроводу кризових родин з дітьми тощо [20].

У сьомій групі розглядаємо товариства. Зокрема, Міжнародне товариство по профілактиці насильства над дітьми і зневажання їх потребами (далі – ІСПКАН) та Товариство допомоги сиротам України. Міжнародне товариство по профілактиці насильства над дітьми і зневажання їх потребами створене у 1977 р. Основною метою організації є сприяння розвитку можливостей, механізмів і організацій, які дасть змогу дітям нормально розвиватися фізично, психічно й соціально, а також захист дітей у кожній країні від будь-яких форм жорстокого ставлення, насильства та експлуатації. У 2008 р. Виконавча рада і співробітники ІСПКАН спільно з Центром з проблем прав людини Університету Лойоли провели в Чикаго Глобальний саміт з проблем захисту прав дітей, зокрема щодо захисту дітей від насильства. На саміті було представлено більше 35 організацій, які працюють у сфері захисту прав дітей [21]. Товариство допомоги сиротам України – неприбуткова організація, заснована в Нью-Йорку (1992 р.). Вона існує за рахунок пожертвувань добровольців, спонсорів, які виділяють кошти на підтримання дітей-сиріт у всіх регіонах України. Члени товариства відвідують Україну з метою проведення на місці інспекції, під час якої знайомляться з умовами догляду за дітьми та середовищем їх перебування. Зазначене товариство організує літні табори в Україні, де діти вивчають українську і англійську мови, беруть участь у семінарах. Особлива увага приділяється питанням освіти. Діти старших класів мають змогу працювати з репетиторами, відвідувати курси, отримувати підручники; обдарованим дітям оплачується навчання в коледжах [22].

Федерації становлять восьму групу МНУО в інтересах дітей. Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця (далі – МФТЧХіЧП) – це міжнародна гуманітарна організація, заснована у 1919 р., яка знаходиться у Женеві (Швейцарія), з структурою, яка охоплює весь світ і має у своєму складі 186 національних товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця. Головним завданням МФТЧХіЧП є організація міжнародної допомоги жертвам стихійних лих і техногенних катастроф, допомога національним товариствам у справі національної підтримки та охорони здоров’я населення, зокрема дітей [23]. До федерацій належить також Міжнародна федерація соціальних працівників (далі – МФСП), яка створена у 1956 р. Попередником цієї організації був міжнародний координуючий орган – Постійний секретаріат соціальних працівників, створений у 1928 р. із ініціативи семи національних асоціацій. Міжнародна федерація соціальних працівників, яка є міжнародною неурядовою організацією, об’єднує 70 національних організацій, 400 тисяч членів. До складу МФСП з 1994 р. належить Українська асоціація соціальних педагогів та спеціалістів з соціальної роботи. МФСП діє на основі Статуту, Міжнародного кодексу етики професійного працівника [24]. МФСП має свої штаб-квартири в Європі і Америці. Вищим органом МФСП є Генеральний з’їзд (конгрес). З’їзд затверджує програму дій, реалізацією якої займається Виконавчий Комітет [25]. Найважливішими напрямками діяльності МФСП є: удосконалення соціальної роботи як професії; підтримка національних асоціацій у питаннях соціального планування, формування соціальної політики; розширення контактів і обмін досвідом соціальних працівників усіх країн; дотримання й удосконалення Кодексу етики професійного соціального працівника [26].

Важливою складовою механізму реалізації державної політики щодо дітей є діяльність фондів, яких у запропонованій системі відносимо до дев'ятої групи МНУО в інтересах дітей.

Ефективну діяльність здійснює Міжнародний фонд “Благополуччя дітей” (попередня назва – Християнський дитячий фонд), який сприяє поліпшенню становища дітей у світі шляхом розробки та реалізації програм, надання соціальних послуг, навчання спеціалістів та волонтерів, розвитку міжнародного співробітництва в партнерстві з державними і недержавними структурами. В Україні фонд “Благополуччя дітей” діє з травня 1997 р. Цей фонд керується у своїй діяльності принципами рівності всіх дітей незалежно від раси, національності, віросповідання та статі. Зазначений фонд має програми у багатьох країнах світу. Місією організації є забезпечення позитивних змін заради створення сприятливого середовища для розкриття повного потенціалу кожної дитини в Україні. Основні напрямки діяльності: 1) мобілізація ресурсів громад і громадськості з метою запобігання та подолання бідності й безпритульності, вирішення соціальних проблем дітей та сімей; 2) створення можливостей для людей посилити контроль за власним здоров'ям і здоров'ям своїх дітей; 3) підвищення виховного потенціалу української родини; 4) впровадження принципів і положень Конвенції ООН про права дитини у реальне життя [27]. Міжнародний фонд “Благополуччя дітей” в Україні отримав грант ТАСІС на реалізацію проекту “Захист прав дитини, як професія”, що базується на результатах та набутому досвіді під час здійснення проекту “Конвенція ООН про права дитини: шляхи її практичного застосування” (1999 – 2000 рр.) [28, 29].

Міжнародний благодійний фонд “Дитячий соціально-реабілітаційний центр “Сонячне світло” є недержавною благодійною організацією. В Україні цей фонд був створений 21 листопада 2003 р. Основна мета зазначеного фонду – допомога у вирішенні проблем безпритульності й соціального сирітства шляхом ефективної та професійної допомоги “дітям вулиці”, дітям із кризових сімей, дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування. Основні програми: “Прийомна родина”; “Навчи мене жити”; “Літні табори “Сонячного світла””; “Стратегічні партнери”; “Мікрокредити” [30, 31].

Реалізацією проектів, спрямованих на підтримку дітей в Україні, займається Канадський фонд дітям Чорнобиля, який є громадською організацією Канади. В Україні – з 1996 р. Фонд діє через програму “Допоможи нам допомогти дітям”. Ця програма спрямована на покращення рівня життя дітей, які перебувають у дитячих будинках та інтернатах України. У її рамках організуються літні та зимові табори в Карпатах, де протягом року відпочивають понад 2 тис. дітей-сиріт. Згадуваний фонд також реалізує Програму протидії торгівлі людьми, яка спрямована на підвищення рівня обізнаності дітей-сиріт щодо цього явища та на ефективність методів протидії цьому [32].

Канадський фонд “Поміч Україні” функціонує при громадській організації “Суспільна служба українців Канади”. Цей фонд залучений до реалізації низки соціальних дитячих проектів в Україні. Зокрема, займається: організацією літніх таборів для дітей та молоді з малозабезпечених сімей, наданням стипендій для студентів із малозабезпечених сімей, підтримкою дітей у дитячих будинках, школах-інтернатах тощо [33].

З метою захисту й збереження життя дітей, які постраждали від аварії на Чорнобильській атомній електростанції, функціонує Фонд допомоги і розвитку дітям Чорнобиля – неприбуткова гуманітарна організація. Головна мета – покращити

якість медичної допомоги дітям і вагітним жінкам шляхом упровадження медичних програм у галузях неонатології, перинатології, дитячої кардіохірургії та дитячої онкології. Результатом Українсько-американської програми запобігання вродженим вадам розвитку стало створення Центру ранньої педагогічної реабілітації та соціальної адаптації дітей із особливими потребами “Пагінець” (м. Рівне, 2004 р.). Унікальність цього центру в тому, що тут упроваджено найсучасніші реабілітаційні методики, спрямовані на ранню стимуляцію інтелектуального розвитку й запобігання розумовій відсталості з перших тижнів і місяців життя дитини [34].

Реабілітація і запобігання вродженим вадам, генетичним порушенням, вродженим аномаліям і порушенням – основна мета Міжнародного благодійного фонду “ОМНІ – Мережа для дітей” (далі – ОМНІ – Мережа) – неприбуткова міжнародна організація, яка діє в Україні з 2004 р. На сьогодні ОМНІ – Мережа складається з 5 інформаційно-ресурсних ОМНІ – центрів у містах Рівне, Луцьк, Херсон, Хмельницький, Сімферополь, діяльність яких присвячена розвитку ресурсів для запобігання вродженим вадам та порушенням розвитку дітей. Передумовою створення фонду “ОМНІ – Мережа для дітей” стала успішна діяльність Українсько-американської програми запобігання вродженим вадам розвитку (1999 – 2005 рр.) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Університету Південної Алабами (Мобіл, США) [35].

Запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності – пріоритетний напрям державної політики щодо дітей в Україні. Цими питаннями займається Міжнародна благодійна фундація “Отчий дім”, яка діє в Україні з 1999 р. Ця фундація нараховує більше 12 відділів, робота яких направлена на допомогу безпритульним дітям та дітям, позбавлених батьківської опіки. Організація активно впроваджує інноваційні форми роботи з дітьми та поширює позитивний досвід як в Україні, так і за її межами. Зокрема, створено Центр соціальної опіки дитини “Отчий дім”, який відвідали представники Ради Європи та визнали його одним із найкращих у Східній Європі. Проекти організації: “Служіння дітям вулиці”; “Острів скарбів”; “Центр соціальної опіки дитини”; “Програма сімейного виховання”; “Навчальний центр”; “Людя з любов’ю”; “Діти для дітей” [36].

З ініціативи ООН після Другої світової війни утворилися Центри соціального співробітництва з метою координації стану соціальних прав людини, підготовки програм взаємного співробітництва та проектів соціальної допомоги таким соціально-демографічним групам, як діти, молодь, сім’ї, інваліди [37]. Європейський центр з питань політики та досліджень у галузі соціального добробуту був створений у 1974 р. як міжнародний неурядовий дослідницький орган з проблем соціального розвитку та підготовки спеціалістів. Центр в інтересах дітей розробляє та здійснює проекти соціального співробітництва за такими напрямками: 1) дитинство як соціальний феномен; 2) наслідки для майбутньої соціальної політики; 3) зміни в соціальному секторі; 4) кооперація в системі послуг соціального забезпечення як альтернатива приватизації тощо [38]. Серед центрів, які займаються проблемами дітей, помітно виділяється діяльність Міжнародного жіночого правозахисного Центру “Ла Страда”, який діє в Україні з 1997 р. щодо запобігання торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми; ліквідації всіх форм дискримінації та насильства у суспільстві; сприяння дотриманню прав людини; гендерної рівності; захисту прав дітей. Починаючи з 1997 р. проекти цього центру здійснювали за фінансової підтримки Європейської Комісії, Ради Європи та багатьох міжнародних фондів, організацій та установ. Основними напрямками діяльності є: 1) інформаційна

діяльність; 2) видання літератури; 3) лобіювання; 4) превентивно-освітня діяльність; 5) соціальна допомога потерпілим. З 2004 р. зазначений центр активно розвиває діяльність у напрямку захисту прав дитини [39].

Міжнародна школа рівних можливостей (далі – МШРМ) становить дванадцятку групу МНУО в інтересах дітей. МШРМ є міжнародною громадською організацією, яка створена за ініціативою молоді, діє в Україні з 2000 р. Мета організації – участь у творенні нового демократичного суспільства, що складається з таких особистостей, якими прагнемо стати ми – юнаки і дівчата третього тисячоліття. Основні напрями діяльності: 1) гендерна рівність; 2) ні, торгівлі людьми; 3) протидія КСЕД; 4) безпечне середовище; 5) боротьба з ВІЛ/СНІДом; 6) безпечна поведінка; 7) діти з особливими потребами; 8) захист ненародженої дитини; 9) адвокати; 10) попередження насильства; 11) протидія корупції. МШРМ належить до Всеукраїнської мережі КСЕД. Реалізує організація низку різних проектів, серед яких доцільно звернути увагу на проект “Адвокати без кордонів”, в рамках якого надається допомога щодо встановлення батьківства і стягнення аліментів із громадян інших країн [40].

Отже, налагодження міжнародного співробітництва в інтересах дітей Уряду, державних структур та громадських організацій України з міжнародними неурядовими організаціями є, на нашу думку, важливою складовою механізму реалізації державної політики щодо дітей.

Література

1. Міжнародний альянс “Врятуємо дітей” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.savethechildren.net>.
2. Міжнародний благодійний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://aidsalliance.org.ua/cgi-bin/index.cgi?url/ua/about/index.htm>.
3. Соціальна робота : [коротк. енциклоп. словн.] // Соціальна робота [Текст]. — К. : ДЦССМ, 2002. — Кн. IV. — С. 265, 266.
4. Поліщук В. А. Концептуальні засади моделі підготовки соціально-педагогічних кадрів в Україні / Поліщук В. А. // Соціальна робота в Україні: теорія і практика [Текст] : [посіб. для підвищ. квал. прац. соц. служб для молоді / за ред. А. Я. Ходорчук]. — К. : ДЦССМ, 2003. — С. 8.
5. Реалізація права дитини на виховання в сім’ї : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2008 р. — К. : Держ. ін-т проблем сім’ї та молоді, 2008. — С. 154.
6. Соціальна робота... — Кн. IV. — С. 267, 268.
7. Реалізація права дитини на виховання в сім’ї... — С. 156.
8. Проблеми бездоглядності та безпритульності дітей в Україні [Текст] : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2003 р. — К. : Державний інститут проблем сім’ї та молоді, 2003. — С. 175.
9. Реалізація права дитини на виховання в сім’ї... — С. 154.
10. Проблеми бездоглядності та безпритульності дітей в Україні... — С. 176.
11. Там само. — С. 146.
12. Міжнародний правозахисний центр “Ла Страда – Україна” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lastrada.org.ua>.
13. Реалізація права дитини на виховання в сім’ї... — С. 156.

14. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування [Текст] : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2005 р. — К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2005. — С. 115.
15. Реалізація права дитини на виховання в сім'ї... — С. 144.
16. Там само. — С. 148, 149.
17. Там само. — С. 150, 151.
18. Соціальна робота... — Кн. II. — С. 432.
19. Поліщук В. А. Роль міжнародних організацій у здійсненні інтеграційної політики у сфері соціальної роботи і соціальної освіти / Поліщук В. А. // Соціальна робота в Україні: теорія і практика [Текст] : [посіб. для підвищ. кваліф. прац. соц. служб для молоді / за ред. А. Я. Ходорчук]. — К. : ДЦССМ, 2003. — С. 118.
20. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування... — С. 116.
21. Официальный бюлетень Международного общества по профилактике насилия над детьми и пренебрежения их нуждами (ИСПКАН) [Текст]. — 2008. — Т. 17. — Вып. 1. — 10 с.
22. Реалізація права дитини на виховання в сім'ї... — С. 158.
23. Товариство Червоного Хреста України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.redcross.org.ua/index.php?phl=ua>.
24. Соціальна робота... — Кн. II. — С. 434.
25. Словарь-справочник по социальной работе [Текст] / Беличева С. Л. [и др.]. — М. : [б. и.], 1997. — С. 168, 169.
26. Поліщук В. А. Роль міжнародних організацій у здійсненні інтеграційної політики у сфері соціальної роботи і соціальної освіти. — С. 120.
27. Український фонд “Благополуччя дітей” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccf.org.ua/main>.
28. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування... — С. 116.
29. Поліщук В. А. Роль міжнародних організацій у здійсненні інтеграційної політики у сфері соціальної роботи і соціальної освіти... — С. 117, 118.
30. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування... — С. 117.
31. Дитячий реабілітаційний центр “Сонячне світло” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.sunchine-kiev.org/ua/html/about.html>.
32. Реалізація права дитини на виховання в сім'ї... — С. 155.
33. Там само. — С. 155.
34. Там само. — С. 157.
35. OMNI – Мережа для дітей [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ibis-birthdefects.org/start/ukrainian/unetomni.htm>.
36. Фундація “Отчий дім” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.otchiy-dim.org/ua/content/rubric/proekti/>.
37. Поліщук В. А. Роль міжнародних організацій у здійсненні інтеграційної політики у сфері соціальної роботи і соціальної освіти... — С. 116.
38. Соціальна робота... — Кн. II. — С. 433, 434.
39. Міжнародний правозахисний центр “Ла Страда – Україна”...
40. Школа рівних можливостей [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.gender-ua.org/index.htm>.

L. Kryvachuk

**INTERNATIONAL UNGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS
IN THE INTERESTS OF CHILDREN: ANALYSIS OF ACTIVITY
AND SYSTEMATIZATION OF ORGANIZATIONS**

The activity of international nongovernmental organizations in the interests of children is analysed; basic directions of their functioning and program and projects which realize the organizations are considered. On the basis of activity study the systematization of international nongovernmental organizations in the interests of children is carried out.

Key words: children, international organizations, international nongovernmental organizations, international nongovernmental organizations in the interests of children.

УДК 351.77:614.253.5

Б. Лемішко

РОЛЬ ДИСПАНСЕРИЗАЦІЇ У КОМПЛЕКСНОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАНОМ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ В ЗАКЛАДІ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ

Проаналізовано роль диспансерного методу надання первинної медико-санітарної допомоги територіальній громаді в міській поліклініці, яка працює на засадах сімейної медицини, щодо формування, збереження та зміцнення здоров'я здорових і лікування хворих різних вікових груп.

Ключові слова: диспансеризація, первинна медико-санітарна допомога, сімейна медицина, комплексний механізм державного управління.

З метою реалізації Закону України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2011 року” № 1841-VI від 22.01.2010 р., Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ) видано наказ “Про диспансеризацію населення” № 728 від 27.08.2010 р., яким затверджено комплексний механізм державного управління системою охорони здоров'я, спрямований на формування, збереження і зміцнення здоров'я здорових людей та профілактику найпоширеніших захворювань серед населення України [1, 2], до якого належать політичний, організаційний, мотиваційний, економічний та правовий механізми державного управління.

Диспансеризація – це система роботи лікувально-профілактичних закладів, спрямована на активне спостереження за здоров'ям певних контингентів населення, вивчення їх умов праці та побуту, забезпечення правильного фізичного розвитку і здоров'я, а також попередження захворювань шляхом реалізації відповідних лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних і соціальних заходів [3].

Подальший розвиток медичної валеології, яка сформована наприкінці ХХ ст. як наука про здоров'я здорових [4], та превентивної медицини, запровадження їх досягнень у практичну охорону здоров'я України, які спрямовані на формування, збереження та зміцнення здоров'я різних вікових груп, первинну та вторинну профілактику найпоширеніших захворювань, значною мірою залежить від успішності проведення диспансеризації в Україні.

Професійна діяльність органів, закладів і фахівців охорони здоров'я повинна комплексно включати спектр медико-соціальних заходів, які передбачають пропаганду принципів здорового способу життя, попередження і ранню діагностику найпоширеніших захворювань, оздоровлення та лікування хворих людей, динамічне спостереження за станом здоров'я територіальних громад.

Ідея диспансеризації, активного лікарського спостереження за здоров'ям людей з метою попередження захворювань з давніх-давен привертала увагу передових вітчизняних і закордонних діячів медицини. Важливу роль у розвитку захворювань, їх профілактиці та лікуванні відіграють режим праці, відпочинку, харчування людини і здоровий спосіб життя [5].

Успішний розвиток та удосконалення диспансерного методу роботи закладів охорони здоров'я, розширення сфери його застосування в Україні пов'язані,

передовсім, із реформуванням первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини. Використовуючи досягнення сучасної медичної науки та практики охорони здоров'я, можна стверджувати, що диспансерний метод надання допомоги фахівцями сімейної медицини успішно поєднує валеологічні, профілактичні та лікувальні заходи під час оздоровлення окремих родин і територіальних громад.

Диспансеризація проводиться у двох напрямках: перший напрямок – здорові особи, які потребують нагляду медичних працівників з огляду на вікові чи професійні особливості їх трудової діяльності; другий – хворі, які страждають на певні захворювання.

Мета диспансеризації здорових – формування, збереження і зміцнення їх здоров'я, забезпечення правильного фізичного й психічного розвитку, створення оптимальних умов праці та побуту, раннє виявлення захворювань, запобігання розвитку і прогресуванню хвороб, збереження працездатності.

Метою диспансеризації хворих є охоплення динамічним медичним спостереженням хворих на ранній стадії захворювання, запобігання загостренням і ускладненням хвороби, зменшення захворюваності з тимчасовою втратою працездатності та виходом на інвалідність, продовження тривалості та поліпшення якості життя хворих і періоду їх активної працездатності [6].

Успішне проведення диспансеризації у багатьох випадках залежить від активної участі в ній широких верств громадськості. Лише базуючись на територіальних громадах та їх лідерах, фахівці первинної медико-санітарної допомоги, на яких покладається лівова частина роботи у цьому процесі, можуть постійно поліпшувати форми диспансеризації та розширювати її масштаби.

Оскільки практично вся первинна медико-санітарна допомога населенню України надається державними чи комунальними закладами охорони здоров'я, то удосконалення комплексного механізму державного управління диспансерним методом обслуговування населення переважно з превентивною метою має велике значення у соціальній політиці держави.

Величезний обсяг роботи фахівців сімейної медицини, який вимагається у згаданому вище наказі МОЗ України щодо диспансеризації, може бути успішно виконаним лише у тому випадку, коли в закладах сімейної медицини будуть запроваджені сучасні автоматизовані системи медичного обстеження населення. При цьому комп'ютеризація збору, накопичення, передавання, обробки та збереження, а також пошуку необхідної інформації щодо постійного підвищення якості та ефективності диспансеризації повинна бути запроваджена у всіх лікувально-профілактичних закладах первинної медико-санітарної допомоги.

Стаття спрямована на удосконалення комплексного механізму державного управління профілактичною спрямованістю роботи сімейних лікарів і медичних сестер загальної практики-сімейної медицини щодо виконання завдань та заходів із формування, збереження та зміцнення здоров'я здорових людей різних вікових груп і ефективного лікування хворих у комунальній 5-ій міській клінічній поліклініці м. Львова (далі – КМКП), фахівці якої надають первинну медико-санітарну допомогу 85,9 тис. населення одного з адміністративних районів міста.

Як відомо, мотиваційний механізм державного управління в комплексному механізмі посідає провідне місце, тому що за його допомогою можна суттєво поліпшити якість професійної діяльності фахівців сімейної медицини та підвищити її ефективність. Політичний механізм державного управління валеологічною і

превентивною роботою у закладах первинної медико-санітарної допомоги, які працюють на засадах сімейної медицини, визначений Загальнодержавною програмою розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період 2011 року, затвердженою відповідним законом України. Метою цієї програми є забезпечення зниження рівня захворюваності, інвалідності та смертності населення шляхом формування і налагодження ефективного функціонування системи надання доступної та високоякісної первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини.

Названою програмою визначені політичні шляхи та механізми вирішення проблем, що виникають під час реорганізації первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини та її розвитку. А оскільки до первинної медико-санітарної допомоги, за визначенням експертів США – СНД, належить медико-санітарна допомога, яка спрямована на організацію заходів із пропаганди здорового способу життя, профілактики захворювань і надання медичної допомоги на догоспітальному етапі [7], то вказаною програмою затверджено політичний механізм державного управління профілактичною складовою охорони здоров'я.

Стратегічні аспекти організаційного механізму державного управління розвитком профілактичної спрямованості системи охорони здоров'я визначені Порядком диспансеризації населення, затвердженим наказом МОЗ України № 728, в якому зазначено, що профілактика захворювань передбачає здійснення спільних профілактичних заходів багатьма центральними органами виконавчої влади та відомствами, громадськими організаціями, розширення наукових досліджень, спрямованих на попередження і зниження захворюваності та поширення хвороб, збереження та укріплення здоров'я населення [8].

З огляду на те, що у програмі перепідготовки колишніх дільничних терапевтів і педіатрів за спеціальністю “загальна практика – сімейна медицина” досить мало уваги було приділено питанням превентивної медицини, то з самого початку роботи сімейних лікарів і медичних сестер у комунальній 5-ій міській клінічній поліклініці м. Львова у 2005 р. було організовано безперервний професійний розвиток цих фахівців із проблем медичної валеології та превентивної медицини.

На організованих щомісячних заняттях фахівців сімейної медицини вивчались питання формування, збереження і зміцнення не лише фізичного, але й психічного та репродуктивного здоров'я населення. Заняття проводилися викладачами кафедри поліклінічної справи і сімейної медицини Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького (далі – ЛНМУ), клінічною базою якої є КМКП, за модульно-кредитною системою. Контроль за рівнем опанування слухачами знань і практичних навиків відбувався за системою тестів, опрацьованих на цій кафедрі.

Під час безперервного професійного розвитку слухачами використовувались навчальні посібники, підготовлені та видані професорсько-викладацьким складом названої кафедри [9, 10]. Основною концепцією посібників із профілактичної медицини є “концепція чинників ризику”, яка дає змогу практичним лікарям накреслювати плани конкретних заходів щодо профілактики найпоширеніших захворювань у мешканців будь-якого віку.

Виконання профілактичної роботи у процесі диспансеризації здорових людей вимагає застосування мотиваційного механізму управління фахівцями сімейної медицини.

Відповідно до процесуальних теорій мотивації, її розглядають з огляду на розподіл зусиль людини для досягнення поставлених цілей. Однак не завжди навіть настирливі зусилля гарантують досягнення поставленої цілі, що може бути пов'язано з поганою підготовкою до виконання певних професійних дій. Ось чому ми розглядаємо підготовку сімейних лікарів з проблем медичної валеології та превентивної медицини у процесі їх безперервного професійного розвитку без відриву від основної роботи одним із інструментів мотиваційного механізму державного управління профілактичною роботою в закладі сімейної медицини.

Важливим інструментом управління формуванням здоров'я територіальної громади, якою опікується сімейний лікар, є стандартизація його професійної діяльності, чому сприяє опрацювання і використання локальних протоколів надання медичної допомоги у закладах первинної медико-санітарної допомоги [11]. Вони розробляються управліннями КМКП і висококваліфікованими сімейними лікарями під керівництвом професорів і викладачів кафедри поліклінічної справи і сімейної медицини ЛНМУ. Основою для опрацювання локальних протоколів медичної допомоги у КМКП є уніфіковані клінічні протоколи медичної допомоги при різних захворюваннях, які за дорученням МОЗ України опрацьовують провідні спеціалісти з використанням світових досягнень доказової медицини. Локальні протоколи медичної допомоги в поліклініці видані типографським шляхом і наявні на кожному робочому місці сімейного лікаря та медичної сестри. Вони виконують не лише організаційну функцію професійної діяльності фахівців сімейної медицини з регламентування професійного маршруту пацієнта, але і мотивувального чинника щодо виконання профілактичної роботи у процесі диспансеризації, стандарти якої наводяться в цих нормативних документах.

Важливим етапом реалізації мотиваційного механізму управління є застосування різних інструментів цього механізму при оцінюванні ефективності роботи фахівців сімейної медицини. На основі результатів оцінки застосовуються різні методи стимулювання лідерів за кількістю і якістю виконаної роботи згідно з рейтинговими показниками [12]. У КМКП поряд із відомими чинниками морально-психологічної мотивації до якісної медичної допомоги населенню зокрема й диспансеризації (подяки, грамоти тощо) використовуються і такі нетрадиційні для КМКП методи, як внутрішньополіклінічний аудит і коучинг.

Професійний аудит у закладах первинної медико-санітарної допомоги, які працюють на засадах сімейної медицини, виконує багато функцій в організаційному, мотиваційному, економічному і правовому механізмах державного управління щодо якості надання конкретним фахівцем сімейної медицини конкретному пацієнтові профілактичної у процесі диспансеризації чи лікувально-реабілітаційної допомоги. За наказом головного лікаря створені аудиторські групи на громадських засадах. Опрацьовані положення про внутрішньополіклінічний аудит і посадові інструкції професійних аудиторів, до яких належать висококваліфіковані фахівці КМКП.

Основною метою внутрішньополіклінічного аудиту визначено безперервне підвищення якості медичної допомоги у процесі реалізації заходів валеологічного, профілактичного і лікувально-реабілітаційного напрямків як в амбулаторно-поліклінічних закладах, так і в домашніх умовах.

Основними завданнями внутрішньополіклінічного аудиту визначені вивчення доступності первинної медико-санітарної допомоги, поліпшення впливу фахівців сімейної медицини на стан громадського здоров'я, підвищення ефективності використання ресурсів амбулаторно-поліклінічного закладу, зростання

задоволеності населення системою надання медичної допомоги, захист інтересів пацієнтів і медичних працівників щодо надання якісної медичної допомоги та у випадку професійного ризику, поліпшення мотиваційного механізму управління якісною медичною допомогою, зокрема диспансеризацією.

Внутрішньополіклінічний аудит включає не лише вивчення процесу надання якісної первинної медико-санітарної допомоги. Аудитори, якими виступають досвідчені завідувачі відділень та лідери рейтингу за минулий період, на основі індикаторів якості роботи конкретного фахівця виявляють недоліки чи помилки у процесі надання медичної допомоги, що впливають на якість та ефективність професійних дій, опрацьовують конкретні заходи та методичні рекомендації, які сприяють попередженню цих недоліків у роботі. Робота фахових внутрішньополіклінічних аудиторів сприяє вибору найоптимальніших рішень у механізмі державного управління і створює додаткові мотиваційні чинники щодо підвищення якості медичної допомоги в закладі сімейної медицини.

Задоволеність пацієнтів наданням медичної допомоги в поліклініці вивчається на основі соціологічного дослідження, що враховує організаційні аспекти, умови надання допомоги, дотримання медичними працівниками медичної етики та деонології. На основі проведеного опитування у 2009 р. задоволеність населення роботою фахівців поліклініки становить 92%.

Рейтингова оцінка роботи фахівців сімейної медицини та внутрішньополіклінічний аудит сприяють поліпшенню якості медичної допомоги та об'єктивізації застосування різних методів мотивації кожного з них, що сприяє зменшенню захворюваності, інвалідизації та смертності населення територіальної громади.

Зовнішній аудит, який проводився останній раз акредитаційною державною комісією у 2008 р., підтвердив відповідність поліклініки критеріям і гарантіям високої якості професійної діяльності амбулаторного лікувально-профілактичного закладу. Поліклініка отримала вищу акредитаційну категорію.

У механізмах державного управління якістю профілактичної допомоги особливу роль відіграє диспансеризація окремих груп здорового населення і хворих. Так, Порядком диспансеризації населення стратегією вітчизняної охорони здоров'я визначено запровадження обов'язкового державного медичного страхування, передумовою якого стане диспансеризація, яка спрямована на боротьбу з найпоширенішими та небезпечними захворюваннями. При цьому особлива увага має приділятися попередженню захворювань, охороні здоров'я матерів та дітей [13].

Управління процесом диспансеризації покладається на органи управління та заклади охорони здоров'я, персональна відповідальність за що відведена їх керівникам. Планування заходів із диспансеризації та їх реалізація здійснюється у закладах сімейної медицини лікарями загальної практики-сімейної медицини. Вони налагоджують персоніфікований облік усього населення на сімейно-територіальних дільницях, організують профілактичні огляди та розподіляють контингенти по групах за віковими та соціальними критеріями.

За результатами профілактичних оглядів сімейних лікарів і необхідних додаткових обстежень та консультацій лікарів-спеціалістів визначають групу диспансерного нагляду. Названим вище наказом МОЗ України визначено три таких групи:

1) здорові (Д I) – особи, які не пред'являють жодних скарг, у минулому та при огляді яких не виявлено хронічних захворювань або порушень функцій окремих органів чи систем;

2) практично здорові (Д II) – особи, які мають в минулому гостре чи хронічне захворювання, однак не мають загострень протягом кількох років;

3) хворі, які потребують лікування (Д III).

Необхідно відзначити, що існує і поділ хворих, які знаходяться під диспансерним спостереженням, на хворих із компенсованим перебігом захворювання (третя диспансерна група, Д III), субкомпенсованим перебігом захворювання (Д IV) і декомпенсованим перебігом захворювання (Д V, переважно інваліди II і I груп) [14].

У здійсненні диспансеризації провідною фігурою є сімейний лікар, який запускає організаційний механізм державного управління диспансеризацією і забезпечує його керування щодо конкретної людини. На сімейно-територіальній дільниці сімейний лікар виконує такі заходи: здійснює безпосередній облік населення та його профілактичний огляд; забезпечує взаємозв'язок та послідовність щодо надання медичної допомоги конкретному пацієнтові з лікарями-спеціалістами; розподіляє населення по групах диспансерного спостереження; відбирає хворих, які підлягають диспансерному нагляду; забезпечує проведення всіх необхідних діагностичних і лікувально-оздоровчих заходів; направляє хворих на госпіталізацію чи стаціонарне лікування у денних стаціонарах поліклініки, а також на санаторно-курортний етап реабілітації та профілактичного протирецидивного лікування; надає рекомендації щодо режиму праці, відпочину і харчування, а також здійснює контроль за виконанням комплексу лікувально-профілактичних заходів.

Керівники закладів первинної медико-санітарної допомоги, які працюють на засадах сімейної медицини, забезпечують контроль за виконанням індивідуальних планів оздоровлення хворих, формування, збереження і зміцнення здоров'я здорових різвих вікових груп, розробляють плани оздоровчих заходів щодо зміцнення громадського здоров'я приписного населення. До цієї роботи залучаються керівники підприємств, установ і закладів, а також громадські організації міст і сільських поселень.

Важливу роль у комплексному механізмі державного управління якістю і ефективністю диспансеризації у закладах сімейної медицини відіграють молодші спеціалісти із "Загальної практики-сімейної медицини" з вищою медичною освітою (медичні сестри та фельдшери). Вони здійснюють облік та реєстрацію населення на території обслуговування, уточнюють списки прикріпленого контингенту в комунальних службах або шляхом відвідувань мешканців вдома, проводять серед населення санітарно-освітню роботу щодо профілактики найпоширеніших захворювань і необхідності диспансеризації, узгоджують із лікарем строки проведення диспансерних оглядів конкретних осіб та забезпечують їх явку до лікаря, контролюють виконання комплексу лікувально-оздоровчих заходів, ведуть відповідні облік та аналіз диспансеризації, забезпечують зв'язок із іншими підрозділами і закладами охорони здоров'я щодо проведених ними заходів із диспансеризації окремих осіб.

Висновки

Отже, диспансеризація як метод комплексного управління здоров'ям територіальних громад може вирішити багато проблем, які стосуються громадського здоров'я. Однак для успішного виконання комплексних завдань, які ставляться

політичним механізмом державного управління цим процесом в Україні, необхідне детальне опрацювання принципів його реалізації на мікрорівні, безпосередньо у закладах первинної медико-санітарної допомоги та на сімейно-територіальних дільницях.

Цей складний і комплексний метод може успішно реалізуватись лише при застосуванні сучасних автоматизованих систем у процесах організації та проведення профілактичних медичних оглядів; обробки даних лабораторних та інструментальних досліджень; формування необхідної інформації на кожного диспансерного пацієнта; обробки результатів профілактичних оглядів осіб, які мають чинники ризику виникнення певних захворювань чи паталогічних змін у стані здоров'я; створення реєстру здоров'я населення.

Необхідно опрацювати критерії ефективності диспансеризації як здорового населення різних вікових груп, так і хворих на найпоширеніші захворювання, які свідчатимуть про рівень громадського здоров'я визначеної територіальної громади, зниження захворюваності, інвалідизації та смертності населення, на основі реєстру стану здоров'я мешканців сімейно-територіальних дільниць.

Потребує подальшої розробки правовий механізм державного управління процесом диспансеризації населення із залученням кожного члена територіальної громади до активної участі у збереженні та зміцненні як індивідуального, так і громадського здоров'я, а також обмеження нанесення шкоди власному здоров'ю через нездоровий спосіб життя і шкідливі звички окремих членів людської спільноти.

Література

1. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини до 2011 року : Закон України № 1841-VI від 22.01.2010 р. // Управління закладом охорони здоров'я [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 57—89.
2. Про диспансеризацію населення [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 27.08.2010 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
3. Буренков С. П. Диспансеризация / С. П. Буренков, А. В. Воропай // Большая медицинская энциклопедия [Текст] : у 36 т. Т. 7. — М. : Советская энциклопедия, 1977. — С. 355—359.
4. Брехман И. И. Введение в валеологию – науку о здоровье [Текст] / И. И. Брехман. — Л. : Наука, 1987. — 125 с.
5. Буренков С. П. Диспансеризация... — С. 356.
6. Визначення рейтингових показників роботи фахівців і підрозділів сімейної медицини [Текст] : метод. реком. / Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк, О. С. Холодзьон [та ін.]. — Львів : [б. в.], 2007. — 14 с.
7. Поліклінічна справа і сімейний лікар [Текст] / за ред. Є. Я. Склярєва, І. О. Мартинюк, Б. Б. Лемішка. — К. : Здоров'я, 2003. — С. 5.
8. Про диспансеризацію населення...
9. Визначення рейтингових показників роботи фахівців і підрозділів сімейної медицини... — 14 с.
10. Громадське здоров'я і громадське медсестринство [Текст] / за ред. Є. Я. Склярєва, М. Б. Шегедин, Б. Б. Лемішка. — К. : Медицина, 2008. — 223 с.

11. Локальні клінічні протоколи надання медичної допомоги хворим кардіологічного профілю [Текст] / І. О. Мартинюк, О. Б. Палій, Т. Ф. Лисюк [та ін.]. — Львів : [б. в.], 2010. — 46 с.

12. Визначення рейтингових показників роботи фахівців і підрозділів сімейної медицини... — 14 с.

13. Про диспансеризацію населення...

14. Визначення рейтингових показників роботи фахівців і підрозділів сімейної медицини... — 14 с.

B. Lemishko

**THE ROLE OF CLINICAL EXAMINATION IN THE COMPLEX
MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE POPULATION
HEALTH IN FAMILY MEDICINE INSTITUTION**

The role of clinical examination method of providing primary health care of the community in the city polyclinic that operates on the basis of family medicine, concerning formation, maintenance and enforcement the health promotion and treatment of patients in different age groups is analyzed.

Key words: clinical examination, primary health care, family medicine, the complex mechanism of public administration.

УДК 357.77-061.1.352/354

О. Корнійчук

РЕАЛІЗАЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

Розглянуто діяльність місцевих органів виконавчої влади у сфері реалізації інформаційної політики на регіональному рівні та запропоновано шляхи підвищення її ефективності.

Ключові слова: інформаційна політика, органи державної влади, регіон, відкритість, демократія.

Ефективність роботи усієї системи органів державного управління, передусім залежить від чіткості та збалансованості роботи органів державного управління на місцях, у регіоні. Саме вони сьогодні повинні бути визначальним чинником демократизації суспільного життя, відобразити державну політику на регіональному рівні.

Актуальність цієї проблематики полягає у тому, що здійснення інформаційної політики на регіональному рівні має важливе значення для життєздатності держави, яка тоді є вищою, коли краще опрацьовані базові напрями політики і шляхи їх реалізації у цій сфері. Виважений, науково-обґрунтований підхід до формування і реалізації сучасної інформаційної політики стає на сьогодні найважливішим завданням у комплексі цілей державного управління. Для сучасної України власне оптимальна інформаційна політика є найголовнішим засобом розвитку громадянського суспільства, найважливішою умовою конструктивного діалогу влади і народу.

За останній період часу питання, які так чи інакше стосувались інформаційної політики органів влади і управління, їх інформаційної взаємодії з населенням і структурами громадянського суспільства, стали обов'язковим предметом аналізу на семінарах, науково-практичних конференціях, “круглих столах”, симпозиумах тощо. Позитивним підсумком опублікованих доповідей, статей і монографій стала постановка найрізноманітніших проблем і питань як теоретико-методологічного, так і прикладного спрямування.

Водночас, за визнанням багатьох учених-дослідників і осіб, задіяних у сфері практичної управлінської діяльності, на сьогодні ще немає чіткого бачення того, що розуміється під державною інформаційною політикою взагалі і регіональною інформаційною політикою зокрема, особливостями, специфікою її здійснення та перспективами розвитку. І хоча на національному рівні процес формування і офіційного закріплення основних напрямів державної інформаційної політики відбувається достатньо активно, однак дійові та ефективні методи здійснення такої політики на місцях ще не вироблені. Залишаються невирішеними ще багато теоретичних і методичних питань формування регіональної інформаційної політики, особливо на сучасному етапі, що загалом обумовлює великий практичний, науковий інтерес і зростаючу *актуальність* цього дослідження.

Вивчення зазначеної проблематики ґрунтується на практичному досвіді і теоретичних джерелах, що висвітлюють питання інформаційної діяльності місцевих органів виконавчої влади. Значну роль у висвітленні цього питання відіграє

Національний інститут стратегічних досліджень, яким ще у 2002 р. було започатковано круглий стіл “Державна інформаційна політика – проблеми законодавчого забезпечення”, присвячений актуальній державній проблемі – проблемі формування в Україні основ інформаційного суспільства та висвітленню ролі держави у цьому процесі.

Вагомим внеском у вивчення основних напрямів державної інформаційної політики стала монографія І. Арістової, у якій дослідниця розкриває сутність поняття “інформаційна політика”, її основні пріоритети, принципи проведення, нову стратегічну ціль політики, яку коротко можна визначити як забезпечення переходу України до інформаційного суспільства, а також вказує на необхідності формування інформаційного законодавства України.

Виробленню ефективної інформаційної політики і напрямків її удосконалення присвячені праці Т. Берестової, Т. Дейнеки, О. Литвиненка, С. Янішевського. За таких умов перед Україною постає проблема підготовки фахівців, спроможних досягнути масштаби й особливості здійснення інформаційної політики в Україні. Питання формування кадрового забезпечення діяльності інформаційних служб розглядаються в дослідженнях Т. Гаман, В. Ковалевського, В. Олуйка, О. Сушинського. Але, необхідно зазначити, що в основу розробки засад кадрової політики для інформаційно-аналітичних служб як завдання стратегічного значення, на нашу думку, мають бути покладені світоглядні ідеї, які визначають сукупність економічних, правових та інформаційних відносин у суспільстві.

Низка дослідників, зокрема О. Антонова, В. Дрешпак, В. Величко, Т. Гаман, В. Тертичка, вивчали питання створення регіональної інформаційно-аналітичної служби як складової інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій. Автори цілком слушно зазначають, що на сьогодні інформаційно-аналітична служба в регіоні може стати базовим фундаментом, важливою складовою інформаційно-аналітичної системи загальнодержавного рівня, функціонування якої поєднує загальнодержавні та регіональні інтереси.

Значної уваги заслуговує дослідження І. Древицької. Автором узагальнено теоретичні засади, виявлено особливості та недоліки регіонального управління за сучасних умов. Проаналізовано процеси підготовки та прийняття рішень із питань функціонування та розвитку регіону, розроблено конкретні управлінські процедури прийняття складних рішень із управління регіоном на базі сучасних інформаційних технологій.

Основні напрямки діяльності органів влади щодо інформаційного забезпечення зв'язків із громадськістю були визначені у ряді нормативно-правових актів, серед них: Укази Президента “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 854/2004 від 31.07.2004 р. і “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 1276/2005 від 15.09.2005 р. Черговий крок, який засвідчив поступальний рух країни у напрямі до демократії та впровадження європейських цінностей, було зроблено з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 1378 від 15.10.2004 р. “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. Постановою уряду “Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами” № 356 від 18.05.2005 р. головам обласних державних адміністрацій було визначено завдання: вжити додаткових заходів для створення умов щодо “посилення взаємодії з громадськими

інституціями для забезпечення реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами”.

Реалізація інформаційної політики на регіональному рівні є постійним предметом обговорення на Інтернет-сайті “Інформаційне суспільство України”.

Спеціальні дослідження, присвячені діяльності органів державної влади щодо здійснення інформаційної політики в регіонах, тільки починають з’являтися. Незважаючи на певну увагу дослідників до питань регіональної інформаційної політики, залишається низка важливих питань, які вимагають подальшої розробки. Недостатність розгляду проблем розробки як концептуальних, так і прикладних принципів інформаційної політики територіальних органів управління, шляхів її реалізації, зумовлюють необхідність їх поглибленого вивчення.

Мета статті полягає у дослідженні діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері реалізації інформаційної політики. Відповідно до мети дослідження можна вирішити наступні завдання:

- розглянути сучасний стан реалізації інформаційної політики на регіональному рівні місцевими органами виконавчої влади;
- визначити науково-теоретичні, методологічні засади інформаційної діяльності органів державного управління на регіональному рівні;
- запропонувати шляхи підвищення ефективності здійснення інформаційної політики на регіональному рівні.

Одним із першочергових завдань інформаційної політики місцевих органів виконавчої влади є забезпечення зв’язків із громадськістю і залучення громадян до формування та реалізації державної політики, яке на сьогодні становить важливий напрям підвищення ефективності державного управління. Зміцнення інституту “публік рілейшнз” пов’язується насамперед із послідовним переходом від простих моделей організації зв’язків із громадськістю, де комунікаційні процеси були спрямовані переважно від влади до громадськості, до технологічних моделей, які забезпечують поступовий перехід від одностороннього впливу влади на громадськість до двостороннього і рівноправного діалогу, взаєморозуміння і співпраці між ними. Налагодження комунікативних зв’язків у системі регіонального управління є дуже важливим, бо через відсутність інформації про стан справ у галузях або територіях, за які відповідають департаменти і відділи, та недосконалість їх взаємодії є одним із суттєвих недоліків управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Доцільно зазначити, що із функціонального боку зв’язки з громадськістю є керованим процесом міжгрупової комунікації. У сферу “публік рілейшнз” входить робота з різними категоріями людей, пов’язана з отриманням, розповсюдженням інформації, налагодженням взаємовідносин, формуванням суспільної думки, репутації, іміджу тощо. Все це становить комунікативний аспект PR-діяльності. Але не менш важливою є керівна функція “публік рілейшнз”, яка включає розробку цілей і принципів політики інформування, організацію PR-діяльності. Серед основних функцій “публік рілейшнз”, що сприяють ефективному забезпеченню взаємодії держави й громадянського суспільства, дослідники справедливо виділяють такі:

– комунікативні функції взаємодії суб’єктів і об’єктів політичного впливу (зв’язки з громадськістю є тими комунікативними каналами, за якими відбувається обмін інформацією);

– функції контролю суспільної думки, стеження за процесами, що в ній відбуваються, спостереження за динамікою суспільних настроїв (зв’язки з

громадськістю виконують роль особливого соціального барометра, коливання якого відбивають зміни суспільних настроїв);

- функції інформування громадськістю (припускають вибірковий підхід до подання в засобах масової інформації необхідної інформації);

- функції вербалізації суспільних настроїв (окрім функцій відображення, зв'язки з громадськістю здатні сформулювати деякі положення суспільної думки, яким притаманна латентність);

- формування іміджу – особистісного, корпоративного, партійного, державного й інших (зв'язки з громадськістю здатні формувати або видозмінити уявлення про об'єкт, предмет чи явище, що склалося в суспільній думці);

- маніпулювання суспільною свідомістю (зв'язки з громадськістю, суттєво впливаючи на суспільну думку, нав'язують уявлення чи думку, видаючи бажане за дійсне, чим позбавляють громадськість можливості власного вільного інформаційного вибору);

- організація акцій із зв'язків із громадськістю з метою зміни суспільних настроїв (одним із напрямів діяльності підрозділів із зв'язків із громадськістю є організація інформаційних подій та її відображення в суспільній думці);

- функція участі інститутів громадянського суспільства у визначенні напрямів державної політики (завдяки зв'язкам із громадськістю в правовій державі відбувається взаємодія інститутів громадянського суспільства з інститутами державної влади; за допомогою інформаційних каналів зв'язків із громадськістю організуються вибори, референдуми й інші форми безпосередньої і представницької демократії);

- функція досягнення порозуміння між державою і всіма пов'язаними з нею суспільними групами; установа між ними партнерських відносин (зв'язки з громадськістю здатні сформулювати в суспільній думці загальнозначущі цілі й завдання для більшості суб'єктів соціально-політичних процесів) [1].

Однією із передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів державної влади. Саме відкритість влади, її спроможність і готовність до діалогу з різними суспільними силами здебільшого визначають внутрішньополітичну ситуацію і загалом впливають на процеси соціально-економічного розвитку регіонів. Відомо, що відкритість державної влади визначається трьома основними чинниками. По-перше, йдеться про якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким органи державного управління функціонують. По-друге, це існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади. І, по-третє, рівнем політичної культури, який існує у суспільстві, і зокрема в державному апараті.

В Україні вже сформовано доволі розгалужену законодавчу базу щодо забезпечення відкритості, яка загалом відповідає стандартам законодавства країн сталої демократії щодо забезпечення відкритості та чинним міжнародним нормативно-правовим актам, які підписала Україна [2]. Проте складність цієї проблеми полягає насамперед в її певній новизні для вітчизняної політико-адміністративної практики, традиції відтворення та сприйняття якої сформовано переважно у рамках жорсткого тоталітарного чи авторитарного дискурсу. До того ж, питання забезпечення відкритості влади належить до дуже делікатної сфери регулювання міжособистісних відносин, що формує певні додаткові проблеми у цій галузі. Прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики,

уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей. У всіх демократичних країнах влада зобов'язана виконувати чіткі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізми залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації [3].

Аналіз урядових постанов, наказів та розпоряджень обласних державних адміністрацій демонструє, що інформування про діяльність органів влади через мережу Інтернет розглядається на сьогодні як один із інструментів “електронного врядування”, який робить “простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами” [4]. Основними принципами його функціонування є: підвищення поінформованості громадян про діяльність урядових структур, підтримка і посилення зворотнього зв'язку між владою і суспільством та забезпечення участі громадян у діяльності органів державного управління. Впровадження “електронного врядування” є важливим засобом здійснення інформаційних функцій PR-служби, який передбачає:

- забезпечення повного доступу до інформації (закони, законопроекти, інші нормативно-правові акти, форми необхідних документів, а також економічні чи наукові дані) через Інтернет;

- створення можливостей для більш зручної взаємодії з чиновниками через електронні канали, наприклад можливості заповнювати документи, які потрібно подати, в електронній формі;

- підвищення підзвітності уряду через збільшення прозорості його операцій, що знижує ризик корупції;

- підтримку виконання цілей розвитку способом зменшення часу та матеріальних витрат для суб'єктів малого бізнесу під час спілкування з державними органами, а також через забезпечення сільських та інших периферійних спільнот інформаційно-комунікаційною інфраструктурою [5].

Участь громадян у процесі прийняття рішень органами державної влади в електронному врядуванні здійснюється шляхом інформування державними органами громадськості про проблемні питання; їх участі в обговоренні; висловлення громадськістю рекомендацій та побажань стосовно рішення, що буде прийматися. Але основна проблема електронного уряду – відсутність можливості охопити й активізувати більшість населення, особливо на регіональному рівні, яка виникла внаслідок економічних та інформаційно-технічних обмежень:

- цифрової нерівності населення;

- обмеженого доступу до Інтернету;

- недостатньої автоматизації.

І соціально-психологічних чинників:

- відчуження від влади і недовіра до неї;

- звичка до особистої взаємодії, що особливо важлива для громадян похилого віку, які становлять значну частку користувачів соціальних державних послуг [6].

На сьогодні функціонують офіційні інформаційні портали місцевих органів виконавчої влади, які забезпечують розміщення в мережі Інтернет довідкову інформацію, доступ громадян і організацій до відкритих ресурсів органів влади і управління, інтерактивне інформаційне обслуговування населення і надання йому державних послуг. Ці портали створені з метою забезпечення відкритості й прозорості діяльності органів виконавчої влади у відповідності із затвердженими положеннями про них.

Одним із перспективних напрямків створення побудови інформаційної моделі інформаційних порталів місцевих органів виконавчої влади має стати створення “віртуальної приймальні”, яка зможе забезпечити: прийняття запитів громадян в електронній формі, реєстрацію цих запитів і відповідей на них; гарантування одержання відповідей на їхні запити в захищеній формі (наприклад, за виділеним паролем); проведення сесій і прес-конференцій у режимі он лайн (on-line) через веб-сайт, організацію “гарячих ліній” із громадськістю; запис на прийом до керівників облдержадміністрацій, райдержадміністрацій через веб-сайт [7]. Принципове значення має також використання громадських пунктів підключення до відкритих інформаційних систем на базі бібліотек. Це дозволить громадянам, які не мають особистого доступу до інформаційних ресурсів мережі Інтернет, реалізувати свої права на отримання інформації із загальнодоступних інформаційних систем, звертатися в органи влади, отримувати доступ до достовірної і своєчасної інформації про їх діяльність.

Для забезпечення вільного доступу громадян до інформації, забезпечення прозорості державного управління перед регіональними інформаційно-аналітичними службами виникли завдання:

- постійно інформувати громадськість про роботу органів державного управління в регіоні;
- налаштувати ефективний зворотній зв'язок між органами державного управління в регіоні та громадськістю регіону;
- залучати громадськість до участі в процесі обговорення і прийняття органами державного управління в регіоні управлінських рішень, пов'язаних із інтересами різних соціальних груп;
- посилити громадський контроль за ефективністю та якістю надання управлінських послуг;
- запровадити цілодобову “гарячу лінію” щодо проблем управлінського обслуговування населення;
- запровадити принцип “одного вікна” при розгляді та вирішенні звернень громадян;
- організувати обговорення соціальних ініціатив у засобах масової інформації, налагодити соціальну рекламу [8].

Виходячи із сутності зазначених завдань, загалом організаційні зусилля органів місцевої виконавчої влади мали спрямовуватись на: централізацію інформації, створення фонду відомостей (банку даних), що підлягають доведенню до відома громадян, визначення їх оптимального обсягу для кожного виду інформаційних зв'язків, визначення найоптимальнішого режиму використання форм і методів обробки самої інформації; розробку та впровадження механізму обговорення населенням проектів рішень, процедури врахування висловлених за цього зауважень і пропозицій (оскільки рішення, що приймаються місцевими адміністраціями, їх головами, мають відображати інтереси як певних соціальних груп, так і всього населення регіонів), а відповідно мають визначатися і зміст напрямків інформаційних потоків, їх структура.

Першочерговим у цьому переліку є, наприклад, визначення обсягу інформації, потрібної громадянам. Чинне законодавство не дає вичерпної відповіді, які конкретно відомості про роботу органів державного управління і які рішення влади в обов'язковому порядку мають доводитися до відома населення. Неконкретизовані й форми та засоби інформування. Таким чином, забезпечення інформаційних процесів

взаємодії органів влади і громадськості залежить від вирішення, зокрема, проблеми відбору з обсягу відомостей саме тих, які мають надаватися громадянам в обов'язковому порядку з метою створення умов для їх компетентної участі в процесах прийняття управлінських рішень. Проте на сьогодні навіть в економічно розвинутих країнах доступність передових інформаційних технологій для населення, їх упровадження в повсякденне життя кожного громадянина залишаються серйозною проблемою, передусім економічною. Тому і надалі значну роль щодо забезпечення вільного доступу до інформації відіграють засоби масової інформації.

Одним із важливих шляхів інформаційного забезпечення процесу участі громадян в управлінні державними справами в сучасних умовах є проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Очевидно саме тому важливим є затверджений Кабінетом Міністрів України Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Згідно з цим нормативним актом консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку та життєвих інтересів широких верств населення. В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю “щодо проектів регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання” [9]. Організацію і проведення консультацій з громадськістю забезпечує система інформаційно-аналітичного забезпечення органів виконавчої влади, та відділ, який безпосередньо готує пропозиції, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики в регіоні.

Порядок проведення консультацій з громадськістю визначає також основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади таких консультацій. Необхідно зазначити, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю повинне також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення, зокрема в обов'язковому порядку щодо “проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян”, а також “проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання”.

Загалом консультації з громадськістю – це важливий інформаційний захід, спрямований на з'ясування громадської думки щодо рішень виконавчих органів влади і державного управління, їх проектів, розроблених заходів тощо. Вони сприяють вивченню і врахуванню громадської думки у виробленні і здійсненні поточної політики. Саме громадська думка забезпечує зворотний зв'язок у системі управління і є “дієвим каналом інформації, впливу на процеси демократизації суспільства, ефективним засобом соціального контролю за діяльністю держави” [10]. Вона, виконуючи свою інформаційну функцію, допомагає органам державного управління не тільки виявляти всю складність і сутність місцевих проблем, але є

основою вироблення ефективного управлінського рішення. На підставі одержаної інформації апарати органів влади мають нагоду “виправляти” проекти рішень, інших документів, що мають важливе значення для населення регіону, і тим самим забезпечувати їх соціальну обумовленість. Зрозуміло, що така можливість стає реальною за умов, коли місцева громадськість заздалегідь ознайоmlена з відповідними проектами. Таким чином, громадська думка, забезпечуючи своєрідний зворотний зв’язок, свідчить як про результативність інформаційного, так загалом і управлінського впливу.

Важливим каналом зворотного зв’язку з громадськістю є звернення громадян. Нормативно-правовим документом, який забезпечує зворотній зв’язок громадян з органами державної влади та управління є Закон України “Про звернення громадян” [11]. Він надає громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Оперативність та ефективність опрацювання цієї важливої інформації, що міститься в зверненнях громадян, значною мірою залежить від організаційного рівня діяльності приймалень і відділів листів у місцевих органах влади. Однак для цього необхідно чітко розподілити обов’язки працівників служби з роботи зі зверненнями громадян, створити відповідні правила і технологічні схеми роботи з ними. Для органів державного управління звернення громадян дають багату інформацію про особливості соціально-економічної і громадсько-політичної ситуації в регіоні, яка слугує вагомим фактором при підготовці управлінських рішень та інших регламентних чи оперативних документів.

Як бачимо, інформаційне забезпечення системи зв’язків із громадськістю місцевими органами виконавчої влади дає змогу формувати дієвий механізм вирішення багатьох проблем, що виникають у відносинах між інститутами держави та громадянського суспільства, і насамперед подолати відчуженість між громадськістю та державою. Аналіз практичної діяльності органів місцевої виконавчої влади щодо інформаційного забезпечення зв’язків із громадськістю свідчить про те, що недостатня ступінь активності населення в питаннях співпраці з структурами влади для вирішення нагальних проблем значною мірою залежить від рівня організації роботи адміністративного апарату та його інформаційного забезпечення. Однією з основних проблем у системі інформаційного забезпечення зв’язків із громадськістю є закритість влади, відсутність усвідомлення необхідності налагодження та підтримання конструктивного діалогу з громадськістю.

Причиною виникнення недовіри громадян щодо неефективності діяльності апарату, на думку громадян, окрім відсутності “прозорості” влади, є також неможливість їх реального впливу на рішення, які приймаються владою. Негативно впливає на стан інформаційного забезпечення зв’язків із громадськістю і те, що в Україні відсутня злагоджена політика всіх гілок влади у роботі зі зв’язками з громадськістю. Відсутній координуючий зв’язок між підрозділами зв’язків із громадськістю Кабінету Міністрів України, Секретаріату Президента України та Верховною Радою. На сьогодні кожний з органів влади формує власну інформаційну політику, що йде врозрід із політикою інших державних органів, а це посилює негативне сприйняття з боку громадськості [12].

Важливо налагодити ефективний контроль за виконанням нормативних актів, які визначають права громадян і організацій на вільний доступ до інформації. Це має

стати одним із головних завдань у процесі реорганізації системи державного нагляду за засобами зв'язку і процесами інформатизації. Один із найважливіших кроків для вирішення і забезпечення проблем прозорості та відкритості функціонування місцевих органів виконавчої влади, на нашу думку, полягає у необхідності розроблення та реалізації спеціальної державної програми, що має передбачати цілеспрямовані та узгоджені дії як з боку держави, так і за підтримки громадських, насамперед неурядових організацій.

Література

1. Ібрагімова І. Організація системи інформаційної підтримки державного управління (загальні аспекти комунікаційної політики) / І. Ібрагімова // Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики [Текст] / укл. В. Є. Романов, О. І. Кілієвич. — К. : УАДУ, 2001. — С. 26—40.
2. Марущак М. Інформаційна безпека держави [Текст] : [курс лекц.] / М. Марущак. — К. : КНТ, 2008. — 136 с.
3. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні / О. Корнійчук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 10. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 114—121.
4. Інформаційна відкритість органів державної влади України [Текст] / за заг. ред. М. Лациби. — К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. — 156 с.
5. Гнат В. Використання ІКТ для розширення доступу до урядової інформації / В. Гнат // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень [Текст]. — 2003. — № 191. — 9 черв.
6. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації / С. Чукут // Вісник УАДУ [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 429—433.
7. Савостенко О. Офіційний веб-сайт облдержадміністрації – складова інформаційної моделі управління регіоном [Текст] / О. Савостенко // Вісник УАДУ. — 2001. — № 3. — С. 234—239.
8. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України [Текст] : [монографія] / О. В. Соснін. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 572 с.
9. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1378 від 15.10.2004 р. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
10. Законотворча діяльність [Текст] : словн. термін. і понят. / за ред. акад. НАН України В. М. Литвина. — К. : Парламентське видавництво, 2004. — 344 с.
11. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. // Закони України [Текст] / редкол. : В. Ф. Опришко [та ін.]. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. — Т. 11. — С. 134—142.
12. Особливості координації зв'язків з громадськістю [Електронний ресурс]. — Режим доступу : e-ukraine.org.ua/projects/e-government.htm.

О. Korniychuk

**REALIZATION OF INFORMATION POLICY AT THE REGIONAL
LEVEL AND THE WAYS OF ITS EFFECIENCY IMPROVEMENT**

The activity of local bodies of executive authority in the sphere of realization of information policy at the regional level has been investigated and the ways of its efficiency improvement are offered.

Key words: information policy, authority bodies, region, openness, democracy.

УДК 311.42:65.012.32

**О. Кузьмін,
Н. Петришин,
Н. Сиротинська**

НОВА ПАРАДИГМА ПОБУДОВИ СИСТЕМ МЕНЕДЖМЕНТУ

Обґрунтовано сутність, категорійний апарат та особливості процесно-структурованого менеджменту. Охарактеризовано етапи процесу менеджменту, їх змістове та функціональне призначення. Розглянуто процесний, ситуаційний, системний, динамічний та функціональний підходи до менеджменту, які формують базу процесно-структурованого менеджменту.

Ключові слова: менеджмент, управління, процесно-структурований менеджмент, системний підхід, ситуаційний підхід, функціональний підхід, процесний підхід.

Процеси глобалізації у світовій економіці, поглиблення міжнародного поділу праці, формування сучасних організацій вимагають створення у кожній країні клімату підприємницької активності, механізмів інноваційного розвитку, ефективної ринкової інфраструктури. Сучасний етап розвитку національної економіки України характеризується пошуком найбільш ефективних важелів та інструментів здійснення виробничо-господарської діяльності, необхідністю удосконалення механізму управління організаціями як найважливішого чинника впливу на працівників з метою досягнення поставлених цілей. Саме управлінська діяльність визначає успіхи організації на внутрішньому і зовнішньому ринках, якість інституційних і структурних змін, здатність до адаптації в умовах жорсткої конкуренції.

Як відомо, однією з найголовніших складових успіху економічно розвинутих країн світу є використання менеджменту, тобто науково обґрунтованої та якісно побудованої системи управління організацією. Менеджмент є результативним засобом формування ринкових стратегій, залучення інвестицій, здійснення нововведень, оптимізації співвідношення попиту і пропозиції тощо.

В умовах розвитку ринкових відносин менеджмент активно проникає на українські підприємства. Підприємці зацікавлені у використанні його основних надбань, оскільки це дає можливість досягнути стрункої побудови організації, зменшити трудомісткість управлінських робіт, оптимізувати чисельність апарату управління, посилити управлінський вплив, зосередити зусилля усіх працівників на досягненні поставлених цілей. В організаціях усе більшого значення набуває діяльність керівників нової формації – менеджерів. Саме ці категорії працівників сприяють утвердженню підприємства на ринку, успіху у конкурентній боротьбі, втіленню нових ідей та результативних стратегій. Управління організацією, яке побудоване на засадах сучасного менеджменту, характеризується, з одного боку, стабільністю в отриманні високих економічних, технологічних, соціальних та інших результатів, з другого – високою динамікою позитивних змін.

Потрібно відзначити, що системи менеджменту вітчизняних підприємств характеризуються відсутністю комплексності, недостатньою ефективністю та низьким рівнем структурованості, що зумовлює необхідність акцентуалізації уваги на побудові обґрунтованих процесно-структурованих систем менеджменту.

Проблеми формування комплексних, високоефективних систем менеджменту розглядають у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як М. Альберт, М. Армстронг, Д. Бодді, Р. Блейк, Р. Дафт, П. Друкер, М. Мескон, Д. Моутон, Р. Пейтон, Ф. Хедоурі, Р. Гріфін, О. Мельник, М. Йохна, В. Стадник, З. Борисова, В. Яцура та інші [1 – 6]. У працях зазначених авторів розкрито сутність різноманітних підходів до менеджменту, їхні переваги, недоліки та умови використання. Проте певних обґрунтованих рекомендацій щодо ефективного поєднання цих підходів при побудові систем менеджменту практично немає.

Один з авторів, З. Борисова, використовує поняття процесно-структурованого підходу в контексті проектування системи управління бізнес-процесами організації, зазначає, що він передбачає первинність процесного підходу над структурою організації та складається з таких етапів: визначення стратегії і місії; визначення функцій і процесів; визначення організаційної структури управління; визначення кадрових ресурсів; розроблення організаційної культури [7]. Необхідно зазначити, що таке бачення процесно-структурованого менеджменту є фрагментарним, оскільки не охоплює його цілісної структури та розкриває лише його окремі аспекти. Процесно-структурований менеджмент є комплексним поняттям і передбачає поєднання системного, ситуаційного, динамічного та функціонального підходів до створення системи менеджменту, а його основний зміст не полягає у первинності процесного підходу над структурою організації. Дискусійним є перелік етапів процесно-структурованого підходу до формування системи управління, наведений З. Борисовою, в якому можна побачити лише окремі елементи управління.

Попри ґрунтовне розкриття різноманітних аспектів менеджменту у літературі, мало уваги відводиться проблемі формування комплексних, ефективних систем менеджменту, які б характеризувалися високою структурованістю, формували б базу для ефективного управління організаціями, поєднували б у собі різноманітні підходи тощо.

Окреслена проблема, недостатній рівень її висвітлення та вирішення в літературних джерелах визначили такі цілі дослідження: обґрунтувати сутність, категорійний апарат та особливості процесно-структурованого менеджменту як інтегрального підходу до побудови ефективних систем менеджменту; охарактеризувати етапи процесу менеджменту, їх змістове та функціональне призначення.

Менеджмент – це цілеспрямований вплив на колектив працівників або окремих виконавців із метою виконання поставлених завдань та досягнення визначених цілей. Феномен менеджменту викликав зацікавлення у представників багатьох наук і професій, сприяв його усесторонньому вивченню. Парадигми менеджменту дають широке та різнобічне трактування як поняттю “менеджмент”, так і його ролі у виробничо-господарській діяльності.

Існують різні підходи до менеджменту, які історично сформувались у теорії та практиці функціонування організацій, а саме: функціональний, ситуаційний, системний, динамічний, процесний тощо. Необхідно зауважити, що існує деяка неоднозначність у їх трактуванні та змістовому наповненні. Так, процесним підходом часто називають функціональний, динамічний, часто ототожнюють із ситуаційним, хоча за своєю сутністю вони мають суттєві відмінності. З функціональних позицій менеджмент – це процес планування, організування, мотивування, контролювання та регулювання, необхідний для формування та досягнення цілей організації. За процесним підходом менеджмент охоплює не лише

виконання вищевказаних функцій менеджменту, а й створення методів менеджменту, прийняття управлінських рішень, створення комунікацій тощо.

Системний підхід базується на використанні теорії систем у менеджменті з кінця 50-х рр. XX ст. Відповідно до нього, усі організації (об'єкти управління) є системами, які складаються з таких елементів: структура, завдання, технологія, люди, цілі, ресурси. Існують закриті (мають фіксовані жорсткі умови, не залежать від оточуючого середовища) та відкриті (взаємодіють із зовнішнім середовищем) системи. Істотний внесок у розвиток системного підходу у менеджменті належить Ч. Бернарду (розглядав організацію як соціальну систему), П. Друкеру (виключна роль професіоналізму менеджера, велике значення самоуправління, організаційна націленість тощо), авторам моделі Мак-Кінзі "7-S".

Ситуаційний підхід (розроблений в 60-х рр. XX ст.) базується на понятті ситуації як конкретного набору обставин, що впливають на організацію впродовж певного часу. Він спрямований на добір інструментів менеджменту для вирішення конкретних управлінських ситуацій з метою найбільш ефективного досягнення цілей організації. За цього менеджер повинен:

- розуміти процес управління, аспекти індивідуальної і групової поведінки, процедури системного аналізу, методи планування, мотивування і контролювання, кількісні методи прийняття рішень;

- вміти оцінювати переваги і недоліки методик, які використовуються;

- правильно оцінювати фактори, які відіграють найважливішу роль у даній ситуації, і ефект від змінних величин;

- знаходити прийоми менеджменту, які будуть мати найменший негативний ефект.

Ситуаційна теорія управління найбільше відображення отримала у працях Д. Вудворта, Д. Томпсона, Н. Лоуренса, Д. Лорша, Дж. Гілбрейта, Т. Бернса, Дж. Сталкера та інших науковців, які заклали підвалини ідеям "дослідження операцій", "моделювання", "організаційної поведінки".

Сучасні умови функціонування вимагають створення новітньої парадигми менеджменту, яка б інтегрувала усі існуючі надбання у менеджменті та була би спрямована на створення ефективного комплексного підходу до управління підприємствами. Саме на поєднання переваг усіх концепцій менеджменту, спрямований запропонований процесно-структурований підхід до менеджменту.

Процесно-структурований менеджмент поєднує в собі процесний, системний, ситуаційний, динамічний та функціональний підходи і ґрунтується на концепції, відповідно до якої менеджмент розглядається як процес, що є послідовністю певних завершених етапів, кожен з яких має свою структуру, що в сукупності забезпечують здійснення управлінського впливу керуючої системи на керовану з метою досягнення цілей організації у певних умовах функціонування.

Процес менеджменту – це послідовність певних завершених етапів, виконання яких сприяє забезпеченню управлінського впливу керуючої системи на керовану з метою досягнення цілей організації. Процес менеджменту охоплює певні категорії, такі як керуюча та керована системи організації, функції менеджменту, методи менеджменту, управлінські рішення, комунікації, керівництво тощо. На рис. 1 наведена графічна модель процесу управління організацією, в якій логічно взаємопов'язані вище перелічені категорії менеджменту. Таким чином, послідовно реалізований та завершений процес менеджменту утворює управлінський цикл.

На рис. 1 організація розглядається як відкрита система, що має вхід та вихід, а також складається з керуючої та керованої систем, що тісно взаємодіють, оскільки є органічно взаємопов'язаними. Керуюча система включає ті складові елементи, які забезпечують процес управління. До складу керованої системи входять елементи, які забезпечують безпосередній процес виробничої, господарської, комерційної та інших видів діяльності.

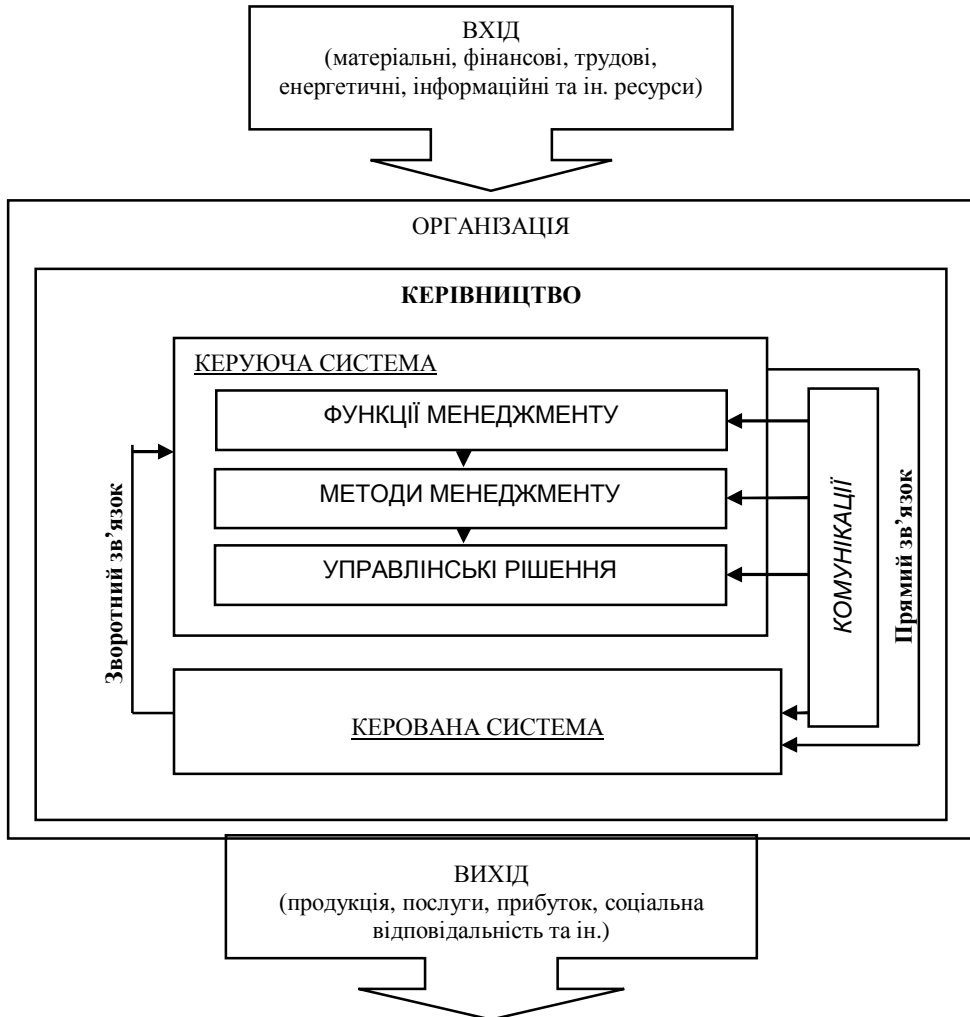


Рис. 1. Графічна модель процесу менеджменту згідно із процесно-структурованим менеджментом

У межах процесно-структурованого менеджменту управлінська діяльність забезпечується у такій послідовності:

1. Реалізація конкретних функцій менеджменту.
2. Формування методів менеджменту;
3. Формалізація методів менеджменту;

4. Забезпечення управлінського впливу на засадах керівництва.

1 етап процесу менеджменту полягає в реалізації функцій менеджменту (рис. 1), до яких належать будь-які види управлінської діяльності, наприклад, планування виробництва та реалізації продукції, управління розробкою технологій, конструюванням виробу, управління виробництвом, управління підрозділом в організації тощо. Отже, йдеться про управлінську діяльність на усіх рівнях керуючої системи організації: керівників організацій та їх заступників, начальників цехів, відділів, управлінь, груп, дільниць, фахівців усіх напрямів (економістів, технологів, конструкторів, енергетиків тощо). Таким чином, апарат управління, який зосереджений в керуючій системі, у процесі управлінської діяльності має виконати своє основне завдання: створити систему методів менеджменту, тобто, сукупність способів впливу керуючої системи на керовану з метою забезпечення виробничо-господарської діяльності організації та отримання конкретних результатів (виготовлення продукції, надання послуг, забезпечення прибутковості, рентабельності, необхідного рівня заробітної плати, певного рівня витрат тощо). Саме тому 2 етапом процесу менеджменту є формування методів менеджменту (рис. 1), тобто способів впливу керуючої системи на керовану. До методів менеджменту можна віднести план виробництва, план прискорення науково-технічного розвитку, матеріальні стимули до праці, технологічну документацію виготовлення виробу тощо. Однак отримані методи менеджменту, як правило, не можуть здійснювати управлінський вплив, оскільки вони переважно не набувають форми адміністративних важелів. Для забезпечення їх дієвого управлінського впливу методи менеджменту повинні пройти етап їх формалізації і, як наслідок, перетворитись у управлінські рішення.

Таким чином, 3 етап процесу менеджменту полягає у формалізації методів менеджменту, що супроводжується створенням механізмів трансформації методів менеджменту в накази, розпорядження, вказівки тощо. Після цього управлінські рішення (формалізовані методи менеджменту) за каналами прямого зв'язку надходять із керуючої системи в керовану (рис. 1) і здійснюють необхідний управлінський вплив, який забезпечує виконання виробничо-господарських операцій, виготовлення певних виробів, надання послуг, забезпечує досягнення виробничих, фінансових, економічних та інших результатів.

Якщо управлінські рішення у керованій системі недостатньо спрацьовують (не виконуються, виконуються частково, виконуються з відхиленнями тощо), то інформація про усі неточності, недоліки, відхилення за каналами зворотного зв'язку надходить в керуючу систему (тобто виконується процедура регулювання), в якій апарат управління розробляє необхідні заходи. Управлінські рішення щодо розроблених заходів надходять за каналами прямого зв'язку в керовану систему і спрямовуються на усунення недоліків, відхилень тощо. Фактично забезпечується робота циклічного механізму, в результаті якої (за необхідності за декілька циклів) будуть усунуті усі недоліки, а керована система під впливом керуючої ліквідує існуючі проблеми. Якщо керована система працює недостатньо професійно, кваліфіковано, ефективно чи активно, то треба очікувати, що керована система не забезпечить виконання поставлених завдань та досягнення установлених цілей. Рівень виконання керованою системою поставлених завдань і досягнення встановлених цілей перебуває у прямій залежності від діяльності керуючої системи (апарату управління).

При цьому керівництво належить до виду управлінської діяльності, який поєднує трудові процеси всіх працівників організації, забезпечує реалізацію функцій та формування методів менеджменту, розроблення і прийняття управлінських рішень, а також формалізує вплив керуючої системи на керовану, тобто 4 етапом процесу менеджменту є забезпечення управлінського впливу на засадах керівництва. Керівництво є об'єднувальною функцією в структурі категорій менеджменту, тобто виконує роль двигуна, який визначає напрямки діяльності апарату управління, ефективність управлінських рішень, ступінь досягнення цілей організації.

Усі вищеописані етапи менеджменту супроводжуються комунікаціями, тобто процесами обміну інформацією, її змістом між працівниками, підрозділами, іншими організаціями.

Висновки

Отже, процесно-структурований менеджмент ґрунтується на концепції, відповідно до якої менеджмент розглядається як процес, що є послідовністю певних завершених етапів (реалізація конкретних функцій менеджменту; формування методів менеджменту; формалізація методів менеджменту; забезпечення управлінського впливу на засадах керівництва), кожен з яких має свою структуру, що в сукупності забезпечують здійснення управлінського впливу керуючої системи на керовану з метою досягнення цілей організації у відповідних умовах функціонування. Саме процесно-структурований менеджмент формує базу для ефективного управління організаціями з огляду на те, що має комплексне спрямування і поєднує у собі процесний, системний, динамічний та функціональний підходи, формуючи інтегральну цілісність.

Перспективами подальших досліджень є систематизація передумов та чинників формування процесно-структурованого менеджменту, розроблення принципів та концептуальних положень процесно-структурованого менеджменту, формування моделі інформаційно-комунікаційного забезпечення процесно-структурованого менеджменту.

Література

1. Армстронг М. Основы менеджмента. Как стать лучшим руководителем [Текст] / М. Армстронг. — Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. — С. 105.
2. Блейк Р. Р. Научные методы управления [Текст] / Р. Р. Блейк, Д. С. Моутон. — К. : Наукова думка, 1990. — 248 с.
3. Бодди Д. Основы менеджмента [Текст] / Д. Бодди, Р. Пейтон ; пер с англ. — СПб. : [б. и.], 2000. — 816 с.
4. Гріфін Р. Основы менеджменту [Текст] : підручник / Р. Гріфін, В. Яцура ; наук. ред. В. Яцура, Д. Олесевич. — Львів : БаК, 2001. — 624 с.
5. Дафт Р. Менеджмент / Р. Дафт. — СПб. : Питер, 2000. — 832 с.
6. Мескон М. Х. Основы менеджмента [Текст] / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. — М. : Дело, 1992. — 702 с.
7. Борисова З. Н. Сущность процессно-структурного подхода к проектированию и развитию систем управления [Електронний ресурс] / З. Н. Борисова. — Режим доступу : <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=25351>.
8. Кузьмін О. Є. Теоретичні та прикладні засади менеджменту [Текст] : [навч. посіб.] / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. — [3-тє вид. доп. і пероб.]. — Львів : Національний університет "Львівська політехніка", "Інтелект-Захід", 2007. — 384 с.

9. Кузьмін О. Є. Прикладний менеджмент [Текст] : навч. посіб. / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник, Н. Я. Петришин. — Львів : Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2009. — 292 с.

**O. Kuzmin,
N. Petryshyn,
N. Syrotyns'ka**

THE NEW PARADIGM OF THE MANAGEMENT SYSTEM BUILDING

The essence, categorical apparatus and peculiarities of process-structured management are grounded. The stages of management process, and their notional and functional appointment are characterized. There are examined the process, contingency, system, functional and dynamic approaches to management, which are forming the background to the process-structured management.

Key words: management, administration, process-structured management, systems approach, contingency approach, functional approach, process approach.

УДК 32.019.52

М. Карпа

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Визначено та запропоновано деякі підходи до вивчення поняття “принцип публічної служби”. Здійснено узагальнення основних принципів публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, принципи публічної служби, предмет принципу публічної служби.

Становлення публічної служби в Україні вимагає детального вивчення та дослідження. Демократичні процеси у світовій практиці функціонування влади та суспільства все більше скорочують дистанцію між громадянином та державою. На арену глобального управління виходить абсолютно нова форма управління для України – публічна служба. Актуальність цієї проблематики зумовлена недосконалим методологічним забезпеченням становлення публічної служби в Україні. У статті зазначені основні методологічні проблеми, пов’язані з становленням та розвитком публічної служби в Україні.

Існуючі фрагментарні дослідження окреслюють лише окремі аспекти становлення публічної служби в Україні. На сьогодні практично відсутнє комплексне систематизоване дослідження теоретичних основ функціонування публічної влади, здійснення публічної політики, проходження публічної служби. Принципи управління широко досліджені науковцями, досліджена їх суть, види тощо. В Україні законодавчо закріплені деякі принципи державної влади, принципи самоврядної влади, принципи окремих служб та громадських утворень [1 – 4]. Загалом, такі принципи можна вважати правовими, оскільки вони закріплені законодавчими актами. Теоретично-методологічна основа для дослідження цього поняття має міждисциплінарне спрямування та потребує подальшого вдосконалення. Частково для цілей дослідження можна використати існуючі методологічні підходи у науці управління, філософії, економіці, формальній логіці.

Метою статті є вивчення та визначення поняття “принцип публічної служби”. Об’єктом дослідження є теоретико-методологічна основа функціонування публічної служби. Предметом дослідження є принципи здійснення публічної служби. Основними завданнями статті є: дослідити поняття “принцип публічної служби”; виявити критерії, за якими можна згрупувати принципи; віднести основні принципи публічної служби до існуючих у науці методологічних підходів; провести класифікацію принципів публічної служби; здійснити аналіз діючих у законодавчому полі України основних принципів.

Питанням становлення та функціонування публічної служби присвячені праці сучасних дослідників – В. Авер’янова, Е. Афоніна, С. Вирового, І. Грицяка, О. Лазор, В. Малиновського, О. Оболенського, Г. Ситника та інших. Однак проблеми становлення інституту публічної служби вимагають вивчення методологічної основи для побудови структури публічної влади та публічної служби, систематизації публічних функцій, обґрунтування та визначення понятійно-категорійного апарату здійснення публічної служби. Питання вивчення принципів публічної служби найперше передбачає аналіз наукових підходів до вивчення

принципів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних складових публічної служби.

Новизна дослідження полягає у:

- розкритті поняття “принцип публічної служби”;
- використанні структурно-функціонального аналізу для вивчення критеріїв щодо розподілу предметів принципів;
- використанні інституційного та організаційного підходів для вивчення предметів принципів;
- поділі принципів публічної служби за функціональним навантаженням та за правовими нормами;
- представленні характерних узагальнюючих ознак принципів публічної служби.

Аналіз теоретичних та методологічних основ становлення публічної служби дасть змогу вдосконалити чітку методологію публічної політики; становлення, проходження та функціонування публічної служби; поглибити процеси демократизації та гласності у суспільстві. Найбільш суттєве значення матиме теоретико-методологічна розробка такого поняття, як “принцип публічної служби” у контексті інституціоналізації публічної влади в Україні.

З метою визначення дефініції “принцип публічної служби”, насамперед зазначимо основні визначення та підходи до трактування понять “публічна служба” та “принцип”. У сучасних наукових дослідженнях часто трапляються різноманітні категорії та визначення, що так чи інакше пов’язані з поняттям “публічна служба”, зокрема: публічна влада, публічні послуги, публічне право, публічні функції тощо. На сьогодні існує визначення поняття публічної служби, яке законодавчо закріплене у Кодексі адміністративного судочинства України. Відповідно до нього, публічна служба – це “діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування” [5]. Визначено також, що публічна служба – це набагато ширше поняття, що включає також діяльність інших суб’єктів, зокрема установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства [6]. Таке визначення, на нашу думку, буде доцільним лише у тому випадку, коли за суб’єктом здійснення публічної служби будуть законодавчо закріплені публічні функції та наданий спеціальний статус, що передбачає обов’язки щодо виконання таких функцій, відповідальність за їх здійснення, надає статус публічного службовця для працівників таких служб. Доцільно зазначити, що публічні функції притаманні не тільки суб’єктам публічної адміністрації, але й іншим суб’єктам, а саме: державним та комунальним (муніципальним) організаціям, підприємствам. Специфіка режиму роботи, завдань, фінансування та інших елементів діяльності достатньо відрізняються у приватному та публічному секторах, тому залежно від обсягу публічних функцій поняття публічної служби може розширюватися [7]. У подальшому дослідження питання інституціоналізації публічної служби в Україні залишається відкритим.

У науці не існує одного чіткого визначення поняття “принцип». Принцип – термін латинського походження (від лат. *principium* — основа, начало, засади), що дослівно означає “основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки” [8]. Часто поняття “принцип” ототожнюють з поняттям “засади”. Так, в

Основному Законі України перший розділ має назву “Загальні засади” та визначає основи функціонування держави та суспільства. Деякі статті трактують загальні основи як “засади”, наприклад ст. 6 вказує, що “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову”; у ст. 15 зазначено про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується “на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності”; ст. 132 визначає, що “територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей” тощо; ст. 129 визначає “основні засади судочинства, серед яких є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу” та ін. Інші статті зазначають про дію принципів, а саме “принцип верховенства права” (ст. 8); ст. 125 вказує на побудову системи судів загальної юрисдикції в Україні “за принципами територіальності і спеціалізації” тощо [9].

У цьому дослідженні ми базуємось на законах формально-логічної методології і вважаємо, що принципи у науковому пізнанні вказують на фундаментальну закономірність, часто є за своєю суттю ідеями та законами. Існує також твердження що принцип являє собою узагальнення досвіду, фактичних закономірностей. Отже, принципам притаманна така характерна риса, як наявність ідейної ознаки та звичайного знання, побудованого на емпіричному досвіді, узагальненні фактів. Часто трапляється перехід принципу у форму фундаментального знання з подальшим переходом у закон теоретичного пізнання. Тому теоретико-методологічне вивчення суті принципів у контексті цього дослідження дасть змогу розмежувати різні поняття, зокрема принципи публічної служби.

Предметом принципів публічної служби можуть бути різні поняття та процеси, що функціонують у системі публічної служби. Найперше потрібно вибрати критерії, за якими можна розподілити предмети. Для цього використаємо загально-філософські аспекти науки управління, зокрема логіко-гносеологічний підхід. Саме залучення методів дедукції, структурно-функціонального аналізу, системного аналізу сприяє визначенню основних критеріїв. Оскільки принципи публічної служби за типом наукового пізнання становлять ідею та закономірності, виокремимо такий критерій, як інституційний. За *інституційним підходом предметами принципів публічної служби* будуть:

- сутність публічної служби загалом;
- закономірності здійснення публічної служби;
- взаємовідносини, зв’язки, що виникають між суб’єктами публічної служби;
- ідеї, цінності, положення, установки, відповідно до яких функціонує публічна служба;
- вимоги, правила, які регулюють питання здійснення публічної служби та забезпечення дотримання прав та свобод людини одночасно;
- вимоги до статусу суб’єктів публічної служби та статусу публічного службовця тощо.

Організація публічної служби, діяльність органів публічної служби, публічних службовців, функціонування складових елементів системи публічної служби, їх взаємозв’язків передбачають використання організаційного критерію для

групування предметів принципу. За організаційним підходом основними предметами принципів публічної служби є:

- організація публічної служби;
- системність функціонування публічної служби;
- розподіл публічних функцій між суб'єктами публічної служби;
- розподіл повноважень та завдань між суб'єктами публічної служби;
- організація роботи публічних службовців;
- проходження публічної служби тощо.

Характерними узагальненими ознаками принципів у публічній службі мають бути:

- об'єктивне відображення здійснення служби, її основи;
- відповідність усім установчим основам суб'єктів здійснення публічної служби;
- відображення діяльності щодо здійснення управлінської дії, виконавчої дії та дії посадових осіб публічної служби;
- відповідність конституційним та інших законодавчо закріплених нормам;
- сервісний тип здійснення публічної служби;
- політична нейтральність тощо.

Отже, враховуючи наведені притаманні для принципів предмети та основні ознаки, можна узагальнити та вважати, що принципи публічної служби – це ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та є закріплені в нормах права. Оскільки діяльність публічної служби спрямована на служіння народу України, здійснює сервісні функції та певні управлінські дії, принципи її діяльності повинні відповідати конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам, а для цього доцільно усі принципи також закріпити у нормах права.

Вагомим у дослідженні суті принципів публічної служби потрібно вважати їх функціональне навантаження. За цим критерієм принципи публічної служби можна поділити на основні, організаційні, правові.

До основних принципів належать ті, які відображають основу здійснення публічної служби, її основні завдання та ознаки. Зазвичай, такі принципи закріплюють у нормативних актах, як правило у законах. До основних принципів належать:

- демократизм;
- відкритість перед суспільством. Як правило, у світовій практиці мається на увазі інформаційна відкритість про послуги, які надаються службами, їх фінансування, доступність усієї інформації громадянам. Також цей принцип передбачає доступний цивільний контроль з боку суспільства;
- професіоналізм;
- законність;
- повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- централізація управління тощо.

У табл. 1 наведено основні принципи деяких складових елементів публічної служби в Україні. Аналіз поданих статей чинного законодавства України вказує на певну невідповідність їх належності до основних. Наприклад, такі принципи як “правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень”, “персональна відповідальність за виконання службових обов'язків”, “судовий захист прав місцевого самоврядування” за своїм функціональним

навантаженням важко вважати основними. Натомість, такі основні принципи, як “законність”, “демократизм”, “служіння народу України” тощо часто відсутні у чинних нормативних актах.

Таблиця 1

**Основні принципи публічної служби
(витяги із законодавства України)**

Закон України “Про державну службу”. Стаття 3. Основні принципи державної служби	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування	Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Стаття 4. Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування	Закон України “Про місцеві державні адміністрації”. Стаття 3. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій	Закон України “Про органи самоорганізації населення”. Стаття 5. Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення
<p>– служіння народу України; – демократизму і законності; – гуманізму і соціальної справедливості; – пріоритету прав людини і громадянина; – професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; – персональної відповідальності за виконання службових обов’язків і дисципліни; – дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; – дотримання прав підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян [10]</p>	<p>– народовладдя; – законності; – гласності; – колегіальності; – поєднання місцевих і державних інтересів; – виборності; – правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; – підвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; – державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; – судового захисту прав місцевого самоврядування [11]</p>	<p>– служіння територіальній громаді; – поєднання місцевих і державних інтересів; – верховенства права, демократизму і законності; – гуманізму і соціальної справедливості; – гласності; – пріоритету прав та свобод людини і громадянина; – рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; – професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; – підконтрольності, підвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов’язків;</p>	<p>– відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; – верховенства права; – законності; – пріоритетності прав людини; – гласності; – поєднання державних і місцевих інтересів [13]</p>	<p>– законності; – гласності; – добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; – територіальності; – виборності; – підвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; – підвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; – фінансової та організаційної самостійності [14]</p>

Закінчення табл. 1

		<ul style="list-style-type: none"> – дотримання прав місцевого самоврядування; – правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; – захисту інтересів відповідної територіальної громади; – фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; – самостійності кадрової політики в територіальній громаді [12] 		
--	--	---	--	--

До *організаційних принципів* належать такі:

- розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби;
- принцип підпорядкованості, ієрархії. Кожна складова системи публічної служби займає своє місце у структурі системи публічної служби, а також принцип підпорядкованості передбачає наявність власної структури з внутрішніми взаємозв'язками структурних елементів. За цим принципом потрібно проаналізувати горизонтальні, вертикальні та інші види зв'язків між елементами системи;
- принцип самостійності. Кожна відповідна служба має законодавчо закріплені статус на повноваження та діє в межах відповідної компетенції, а також самостійно надає публічні послуги населенню та здійснює публічні функції;
- принцип безперервної діяльності. Сервісний тип публічної служби передбачає постійне надання послуг громадянам. Тому статус служби, яка набуває статусу публічної, має передбачати виконання публічних функцій на постійній основі, а також має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою;
- принцип спеціалізації складових служб;
- принцип системності. Для суспільства важливо розуміти та уявляти усю систему публічної служби, основні її функції та функції її складових, отримувати доступну і зрозумілу інформацію;
- принцип інтерактивності. З розвитком технологій більш актуальними стають питання миттєвого забезпечення доступом до інформації, можливістю замовлення та отримання послуг через Інтернет тощо;
- принцип контролю. Як правило, з розвитком громадянського контролю все більшу увагу дослідники приділяють контролю з боку суспільства, так званого цивільного контролю, його концептуальне та нормативне закріплення;

– організаційно-функціональні принципи. Такі принципи сформовані за критерієм функціонального навантаження та направлені на виявлення причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної служби.

За правовими нормами доцільно виокремити такі нормативні принципи:

– конституційні принципи: рівність перед законом, вища соціальна цінність людини, народний суверенітет, державний суверенітет, республіканізм, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів [15]. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції), фундаментальність, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність;

– спеціально-правові: для визначення спеціального статусу, для визначення спеціальних функцій, для призначення спеціального статусу службам та посадовим особам тощо. Як правило, такі принципи закріплені окремими нормативними актами, які регулюють діяльність такої служби, вказують на основні принципи здійснення служби, забезпечують спеціальний статус служби та її посадових осіб [16 – 21];

– врахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання.

Звичайно, при розгляді принципів публічної служби як галузі науки управління фахівці не акцентують увагу на закріпленні принципів у нормах права. Та при розгляді публічної служби як системи конкретних служб з чітко визначеною нормативною базою для забезпечення їх функціонування необхідно більше уваги приділяти нормативному забезпеченню основних положень функціонування системи публічної служби загалом та її принципів зокрема.

Висновки

Отже, основними висновками є такі положення:

– у дослідженні розкрито принципи публічної служби як ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та закріплені в нормах права;

– здійснено узагальнення основних принципів публічної служби;

– запропоновано поділ принципів за інституційним та організаційним підходами; за функціональним навантаженням; за правовими нормами;

– представлено та здійснено аналіз основних принципів елементів публічної служби, які існують у чинному законодавстві України.

Зазначені питання вказують на актуальність зазначеної проблематики, а саме на методологічні проблеми, які стоять при розгляді питання становлення публічної служби в Україні, на практично відсутнє нормативне забезпечення функціонування публічної служби. Подальша методологічна розробка цієї проблематики ставить перед дослідниками такі завдання, як: методологічне забезпечення публічної служби; визначення понятійно-категорійного апарату для обслуговування абсолютно нової для України системи служби, яку вимагає суспільство на сучасному етапі розвитку; здійснення відповідного розподілу служб для виконання публічних функцій; чіткого розподілу повноважень між ними.

Література

1. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2493-14>.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.01.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 20/21. — Ст. 190.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2005. — № 35 – 37. — Ст. 446.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні [Текст]. — К. : ДВПІ Міннауки України, 1998. — 62 с.
7. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юридичний журнал [Електронний ресурс]. — 2005. — № 8. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php>.
8. Ожегов С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 17-е изд., стереотип. — М. : Русский язык, 1985. — 797 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Про державну службу... — Ст. 490.
11. Про місцеве самоврядування в Україні... — Ст.170.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування...
13. Про місцеві державні адміністрації... — Ст.190.
14. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
15. Конституція України... — Ст. 141.
16. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2006. — № 30. — Ст. 258.
17. Про державну виконавчу службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1998. — № 36/37. — Ст. 243.
18. Про судоустрій і статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 41 – 45. — Ст. 529.
19. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2009. — № 29. — Ст. 398.
20. Про державну виконавчу службу... — Ст. 243.
21. Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 19. — Ст. 269.

M. Karpa

PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE REALIZATION

In the article some approaches to studying the concept of “principle of public service” are defined and suggested. The generalization of basic principles of public service is made.

Key words: public service, principles of public service, the subject of principle of public service.

УДК 330.1

**В. Загорський,
А. Ліпенцев,
Є. Борщук**

СИНЕРГЕТИКА І ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ

Показано, що синергетика, формуючись на принципах системного підходу, наповнює її новим змістом. Зазначено, що вона намагається подолати жорстке розмежування явищ та закономірностей живої природи і штучної, з одного боку, та живої і неживої – з іншого. Зауважено, що головні положення синергетики дають змогу сформулювати нову парадигму економічної науки.

Ключові слова: система, системний підхід, синергетика, економічна теорія, закони, розвиток.

Аналізуючи стан сучасної економічної науки, провідні вітчизняні та зарубіжні вчені-економісти визнають актуальність проблеми методологічного оновлення економічної теорії. На думку А. Гальчинського, “...методологія системного аналізу виходить із того, що кожна система не просто історична – має свій початок і свій кінець, розвивається в межах певного простору і власного історичного часу, а й така, що базується на принципах саморозвитку. Доводиться констатувати, що, як правило, саме цей, по суті визначальний аспект історизму системного аналізу – принцип саморозвитку – залишається поза увагою багатьох досліджень” [1]. У цьому аспекті важливим етапом саморозвитку системного підходу є синергетика.

За своєю суттю синергетика є розвитком ідей системного підходу для відкритих невірноважених систем – вона узагальнює всі найважливіші для дослідження процесів самоорганізації теоретичні і методологічні результати системних досліджень. Водночас це новий світогляд і нове розуміння процесів розвитку, на відміну традиційних поглядів, що базуються на постулатах класичної науки Ньютона та Лапласа, у яких:

- випадковість виключалася як щось зовнішнє і неістотне;
- процеси в світі представлялися як зворотні за часом, передбачувані на необмежено великі терміни;
- еволюція розглядалася як прямолінійний процес, позбавлений відхилень [2 – 8].

У центрі головних проблем синергетики є виявлення законів еволюції і самоорганізації, які властиві процесам найрізноманітнішої природи. На нашу думку, вона має тенденцію до універсалізації і близька до філософії, предметом якої є загальні властивості та закони буття. Чотири філософські проблеми найбільш близькі до проблемного поля синергетики: 1) звідки все виникає – проблема становлення або проблема початку; 2) як відбуваються процеси розвитку; 3) телеологія – проблема цілей; 4) холізм – як частини співвідносяться з цілим.

Ідеї синергетики все більше застосовуються при аналізі економічних процесів. Вони дають змогу відійти від традиційного детермінованого погляду, який домінував у науці з часів Ньютона, є засобом інтерпретації реальних економічних процесів у новому ракурсі. Синергетична парадигма є основою нового наукового напрямку економічної науки – синергетичної економіки [9].

Сучасну економіку, в просторі якої взаємодіють держава, ринкові інститути різного типу, великі, середні і дрібні структури бізнесу, фінансові фонди, банківська система, населення, просто неможливо досліджувати поза теорією взаємодії, а значить – поза синергетикою. Зіставляючи постулати класичної економічної теорії і синергетики, сформулюємо принципові положення, на яких повинен базуватись синергетичний підхід в економічній теорії.

По-перше, економіку треба розглядати як складну систему, для якої притаманні як елементи самоорганізації, так і елементи кібернетичного керування. *По-друге*, в процесі функціонування економічної системи завдяки нелінійним зворотним зв'язкам можуть виникнути нестійкі й хаотичні стадії. Це, своєю чергою, може спричинити можливість існування різних кінцевих рівноважних станів економіки. Сучасна наука може оцінити вірогідність різних варіантів, але не може дати однозначну відповідь, який із них матиме місце. *По-третє*, за наявності реалізації одного з декількох рівноважних станів ускладнюється проблема вибору. Наявність інтелекту в економічній системі сприяє здійсненню свідомого вибору певного рівноважного стану, який найбільше відповідає меті і специфіці функціонування конкретної економічної системи.

На основі наведених визначальних аспектів синергетики сформулюємо специфіку функціонування економічних систем, яка полягає у наступному [10 – 12].

1. *Відкритість і нелінійність економічної системи.* Будь-які економічні агенти, а також економічна система будь-якої держави загалом, відповідають вимогам, що висувуються до відкритих систем, – в них постійно циркулюють потоки грошей, ресурсів, інформації тощо. Нелінійність економічної системи полягає у тому, що її реакція на внутрішні чи зовнішні фактори впливу досить часто непропорційна цим факторам. В економічних системах можливі такі стани, поблизу яких економічна система “раптом” суттєво змінює тип свого функціонування. Здебільшого економічна теорія не в змозі уловити ці переходи.

2. *Нерівноважність економічних процесів.* Незважаючи на те, що впродовж тривалого часу саме рівновага є в центрі фундаментальних розробок економічної науки, нині вже більшість дослідників розглядає рівновагу в комплексі з нерівноважністю як єдиний нерозривний процес. Практика переконливо довела, що теоретичні моделі рівноважних систем в урешті-решт виявляються нежиттєздатними. Стійкість, доведена до своєї межі, припиняє будь-який розвиток. Вона суперечить принципу мінливості. Занадто стабільні форми – це тупикові форми, еволюція яких припиняється. Надмірна адаптація така ж небезпечна для досконалості, як і нездатність до адаптації.

3. *Багатовекторність функціонування економічної системи.* Як і в будь-якому нелінійному середовищі, в економіці можуть одночасно існувати багато шляхів розвитку процесів. З погляду синергетики майбутнє імовірніше, неоднозначне, але, водночас, воно не може бути будь-яким. Володіти відповідними методами синергетики – це уміти вибирати і оцінювати необхідні для цих цілей найважливіші параметри.

Аналіз економічних процесів засвідчує, що лінійність розвитку і рівноважні стани зовсім не є домінуючими в реальності, а непередбачуваність поведінки економічної системи нині є загальновідомою.

В умовах нестійкого розвитку малі випадкові флуктуації в точках біфуркації можуть суттєво впливати на траєкторію процесу (тоді як в умовах “рівноваги”, що зазвичай розглядаються традиційною наукою, великі флуктуації мало впливають на

хід процесу). “Хаос”, що виникає поблизу точки біфуркації, не означає, що порядок зникає; він означає, що динаміка процесу стає *внутрішньо* (а не через зовнішні причини) непередбачуваною. Центральне питання, яке обговорюється економістами з огляду на це, – вплив випадковостей, які принципово неможливо передбачити і прогнозувати, на загальне спрямування розвитку досліджуваного процесу.

Враховуючи загальноприйняте тлумачення категорії “парадигма”, на основі загальноновизнаних головних постулатів синергетики ми виокремлюємо властивості синергетики, які дають змогу розглядати її як наукову парадигму [13, 14].

По-перше, синергетика – це наука про взаємодію як універсальний механізм функціонування і розвитку складних відкритих систем різної основи. Вона формується на етапі переходу від індустріального до інформаційного суспільства. *По-друге*, синергетика досліджує системи різного ієрархічного рівня на основі незворотності в просторі та часі. *По-третє*, головним предметом дослідження синергетики є співвідношення між причиною і свободою як визначального чинника збереження стійкості природних законів, фізичних констант тощо. *По-четверте*, невизначеність є суттєвою властивістю предмета дослідження синергетики. Методологічна невизначеність полягає у тому, що досліджувана система структурується не з огляду на загальний принцип причинності, а з огляду на специфікацію кожного структурного рівня системи з урахуванням особливостей змісту і форми її можливостей потенціального розвитку.

Досить обґрунтованим є твердження багатьох дослідників, що сучасна глобальна економічна система знаходиться у точці біфуркації. Тому доцільним є визначення найбільш загальних закономірностей поведінки складних систем у точці біфуркації. Аналіз проблем, які є основою концепції сталого розвитку, показує правомірність застосування апарату синергетичного підходу для їх більш повного усвідомлення і визначення найбільш оптимальних шляхів їх вирішення.

У цьому контексті для функціонування мегасистеми “цивілізація” істотним є наступне. Будь-яка з реальних можливостей розвитку може реалізуватися в точці біфуркації, що зумовлюється флуктуаціями, в якій система відхиляється від стійкого режиму функціонування. Поведінка систем у точках біфуркації має загальні закономірності, багато з яких вже досліджено на основі концепції самоорганізації. З точки зору концепції стійкого розвитку необхідно зазначити таке:

1. Точки біфуркації часто провокуються зміною керуючого параметра або керуючої підсистеми, що переводить систему в новий стан.

2. Наявність багатьох потенційних траєкторій розвитку системи не дозволяє точно передбачити, в який стан перейде система після проходження точки біфуркації. Це пов’язано з тим, що вплив середовища є випадковим (це не виключає детермінізму в поведінці системи між точками біфуркації).

3. Вибір напрямку розвитку може бути також пов’язаний із життєвістю і стійким типом поведінки системи. Згідно з принципом стійкості, серед можливих форм розвитку реалізуються лише стійкі; нестійкі форми якщо і виникають, то швидко руйнуються.

4. Збільшення розмірності і складності системи призводить до збільшення кількості станів, за яких може відбуватися стрибок (катастрофа), і числа можливих шляхів розвитку. Отже, чим більше різномірні елементи системи і складніші її зв’язки, тим більше вона нестійка. Ця закономірність відома як “закон Легасова”: чим вищий рівень системи, тим більше вона нестійка, тим більше витрат потрібно на підтримку її функціонування.

5. Чим більше неврівноважена система, тим з більшої кількості можливих шляхів розвитку вона може вибирати в точці біфуркації.

6. Два близькі стани можуть створити абсолютно різні траєкторії розвитку.

7. Одні і ті ж гілки або типи гілок можуть реалізовуватися неодноразово. Наприклад, у світі соціальних систем є суспільства, які багато разів обирають тоталітарні сценарії розвитку.

8. Тимчасова межа катастрофи визначається “принципом максимального зволікання”: система робить стрибок тільки тоді, коли в неї немає іншого вибору.

9. Унаслідок розгалуження (біфуркації) виникають граничні цикли – періодичні траєкторії у фазовому просторі, кількість яких тим більша, чим більш структурно нестійка система.

10. Катастрофа змінює організованість системи, до того ж не завжди у бік її збільшення.

Таким чином, у процесі руху від однієї точки біфуркації до іншої відбувається розвиток системи. У кожній точці біфуркації система вибирає шлях розвитку, траєкторію свого руху.

Для економічної теорії важливим є поняття “*атрактор*”. Атрактор означає “притягувач” – це точка або множина у фазовому просторі, до якої притягуються всі можливі траєкторії розвитку систем. Траєкторії розвитку систем, вийшовши з початкових станів, врешті-решт наближаються до атракторів. Атрактори еволюції відкритих нелінійних середовищ показують, куди еволюціонують процеси в таких середовищах.

Атрактори ділять простір всіх можливих станів системи на сфери тяжіння, потрапивши всередину якої, система неминуче еволюціонує до відповідного атрактора. Цим зумовлюється пороговість будь-якої зовнішньої дії на систему. Дія може бути ефективною тільки тоді, якщо вона переводить стан системи в сферу тяжіння іншого атрактора. Чим ближче система до свого атрактора, тим складніше “перемкнути” її на інший атрактор.

З атрактором пов’язане поняття “*флуктуації*” – певні рухи елементів мікрорівня, поява яких вважається випадковою подією. Флуктуації бувають внутрішні (внутрішньосистемні) і зовнішні (мікрозбурення середовища). Залежно від своєї сили, флуктуації, що впливають на систему, можуть спричинити абсолютно різні для системи наслідки. Якщо флуктуації відкритої системи недостатньо сильні, система відповість на них виникненням сильних тенденцій повернення до попереднього стану, структури або поведінки. Якщо флуктуації дуже сильні, система може руйнуватися. І, нарешті, третя можливість полягає у формуванні нової структури і зміні стану, поведінки і/чи складу системи.

Коли на систему, що перебуває в сильно неврівноваженому стані, діють, загрожуючи її структурі, флуктуації, настає критичний момент – система досягає точки біфуркації. *Біфуркація*, на рівні математичного опису, означає розгалуження рішень нелінійного диференціального рівняння. Фізичне значення біфуркації – це точка розгалуження шляхів еволюції відкритої нелінійної системи. Тому саму нелінійну систему можна визначити як таку, яка “ховає” в собі біфуркації. І. Пригожин і Н. Стенгерс вважали, що в точці біфуркації принципово неможливо передбачити, в який стан перейде система.

Конструктивна роль хаосу в процесах самоорганізації проявляється так:

1) хаос необхідний для виходу системи на одну з можливих складніших структур;

2) хаос є основою механізму об'єднання простих структур у складні, є механізмом узгодження темпів їх еволюції;

3) хаос може виступати як механізм перемикання, зміни різних режимів розвитку системи, переходів від однієї стійкої структури до іншої.

З проблемою співвідношення хаосу і порядку тісно переплітається проблема самоорганізації. Вважається, що система самоорганізується, якщо вона без специфічної зовнішньої дії створює нову елементну або функціональну структуру. Очевидно, що теорія самоорганізації на основі відбору дає вичерпне пояснення всіх вказаних вище феноменологічних ознак розвитку (складності, різноманітності, адаптації). У кожному конкретному випадку самоорганізація виявляється по-різному – це залежить від типу системи. Цей процес відрізняється від процесу організації тим, що його суть визначається змістом системи (а не дією зовнішніх чинників).

Будь-яка стратегія і тактика розвитку економіки можуть бути реалізовані лише при наявності відповідних ресурсів. З позицій синергетики, навіть найпростіша структура виникає навколо точки максимальної концентрації ресурсу і розвертається навколо свого “енергетичного центру” в ході освоєння ресурсу. У динаміці саморозвитку структур зберігається базова закономірність: структура розвертається, зміщується в той бік, де потенціал ресурсу вищий, самоорганізація здійснюється в напрямку від початкового центру (максимуму концентрації ресурсу) назустріч неосвоєному ресурсу.

Специфіка функціонування соціальних систем (а це, насамперед, наявність інтелекту) значно утруднює застосування ідей синергетики при аналізі соціальних процесів, зокрема економічних. Соціальні системи, незалежно від їх рангу, політичної державної організації, принципів соціально-економічних функціональних відносин і виробничої діяльності, є дисипативними структурами, розвиток яких підкоряється законам термодинаміки і збереження. Всі вони, як і цілісні структури іншої основи, що самоорганізуються, іманентно володіють властивістю направленої розвитку до досягнення термодинамічної рівноваги у витратах речовини, енергії та інформації. Окрім того, розвиток соціосистем відбувається при постійному дефіциті ресурсів – речовини, енергії й інформації. Тому рівновага не досягається. Власне, в цьому полягає суть розвитку взагалі, цим, зокрема, визначається суть економічних відносин. Мета розвитку суспільства загалом і кожної його частини (держави, підприємства, структур меншого рангу) перетворюється на блукаючу просторово-часовими координатами мішень – атрактор. Траєкторії руху її та динаміка важкопрогнозовані і здаються випадковими, проте на тривалому відрізку тимчасових подій вони укладаються в тренд – ланцюжок направлених закономірних змін. На сьогодні на індустріальному етапі розвитку цивілізації виграє та держава, соціально-економічна система відносин якої, умовно кажучи, найбільш вдало “вважає” ці мішені.

Аналізуючи особливості синергетичного підходу, можна розглядати його як розвиток системного підходу. Синергетика як одна з фундаментальних концепцій сучасної наукової парадигми, дає змогу здійснити якісний аналіз економіки, враховуючи багатфакторність і неоднозначність соціально-виробничих процесів.

Література

1. Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти [Текст] / А. Гальчинський. — К. : Либідь, 2006. — С. 55.
2. Там само. — С. 312.

3. Ерохина Е. А. Теория экономического развития: системно-синергетический подход [Текст] / Е. А. Ерохина. — Томск : Том. ун-т, 1999. — 160 с.
4. Николис Г. Познание сложного. Введение [Текст] / Г. Николис, И. Пригожин ; [пер. с англ. В. Ф. Пастушенко]. — М. : Мир, 1990. — 344 с.
5. Ровинский Р. Е. Самоорганизация как фактор направленного развития / Р. Е. Ровинский // Вопросы философии [Текст]. — 2002. — № 5. — С. 67—77.
6. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ [Текст] / Ю. П. Сурмин. — К. : МАУП, 2003. — 368 с.
7. Толстоухов А. В. Самоорганізація ноосфери й глобальна екологічна криза / А. В. Толстоухов // Практична філософія [Текст]. — 2003. — № 1. — С. 101—104.
8. Хакен Г. Синергетика [Текст] / Г. Хакен ; [пер. с англ. Ю. Данилова]. — М. : Мир, 1980. — 324 с.
9. Ерохина Е. А. Теория экономического развития: системно-синергетический подход... — 160 с.
10. Добронравова И. С. Синергетика: становление нелинейного мышления [Текст] / И. С. Добронравова. — К. : Лыбидь, 1990. — 152 с.
11. Мехонцева М. Д. Самоуправление и управление: вопросы общей теории систем [Текст] / М. Д. Мехонцева. — Красноярск : Краснояр. ун-та, 1991. — 248 с.
12. Старіш О. Г. Теорія відкритих систем як парадигма процесів глобального розвитку [Текст] / О. Г. Старіш. — Сімферополь : Універсум, 1996. — 240 с.
13. Пригожин И. Философия нестабильности / И. Пригожин // Вопросы философии [Текст]. — 1991. — № 6. — С. 46.
14. Пригожин И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой [Текст] / И. Пригожин, И. Стенгерс. — М. : Эдиториал УРСС, 2000. — 312 с.

**V. Zahorskyi,
A. Lipentsev,
Ye. Borshchuk**

SYNERGETICS AND ECONOMIC THEORY

In the article it is shown that synergetics, formed on the basis of system approach, fills them with new content. It is mentioned that it tries to overcome the rigid separation of phenomena and regularities between animate and artificial nature, on the one hand, and animate and inanimate - on the other. It is observed that major provisions of synergetics allow to create a new form of paradigm of economic science.

Key words: system, system approach, synergetics, economics, law, development.

УДК 352.075.1:351.82

О. Крайник

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ЗАПОЗИЧЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто роль запозичень у фінансуванні інвестиційних проєктів органів місцевого самоврядування. Показано зарубіжний досвід формування інвестиційних стратегій із використанням запозичень органами місцевої влади. Сформовано переваги та недоліки політики щодо заборгованості за умови використання запозичень до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві запозичення, політика щодо заборгованості, органи місцевого самоврядування, місцева інфраструктура, бюджет розвитку місцевих бюджетів.

Неможливо переоцінити важливість фінансування капіталовкладень на рівні місцевого самоврядування. Великі витрати на створення інфраструктури за обмежених надходжень до місцевих бюджетів змушують дуже ретельно відбирати й фінансувати капітальні засоби. З огляду на це, “...перспективним напрямком розвитку місцевих суспільних фінансів є дослідження та обґрунтування пропозицій із удосконалення методології прогнозування доходів, вирівнювання видатків місцевих бюджетів, розширення за рахунок сучасних методів прогнозування, використання нових технологій обробки та узагальнення статистичної та бюджетної інформації, причому як у технологічному (технічному, статистичному), так і в методологічному аспектах” [1]. Велике значення у цьому аспекті має планування використання запозичень як джерела інвестиційних ресурсів розвитку території, які при тому є одним із ефективних джерел отримання коштів для покращення інфраструктури сіл, селищ та міст регіону. На думку В. Кифяка, “муніципальна позика – це найцивілізованіший спосіб залучення фінансових ресурсів, дуже поширений у світовій практиці. Навіть у такій багатій країні, як США, муніципальними позиками послуговуються практично у всіх штатах. Зважаючи на сприятливу кон’юнктуру українського фінансового ринку, муніципальна позика є одним із найефективніших інструментів залучення капіталу. Порівняно з іншими фінансовими інструментами емісія муніципальних облігацій має очевидні переваги: меншу вартість обслуговування боргу; позитивний вплив на кредитний рейтинг; подовження терміну запозичення; широке коло потенційних кредиторів” [2].

Формування стратегії запозичень органами місцевої влади повинно бути частиною загальної фінансової стратегії, яка передбачає ефективне управління фінансовими ресурсами, включно як загальний, так і спеціальний фонди місцевого бюджету, а також бюджет розвитку як складову спеціального фонду місцевого бюджету. Розроблення та втілення такої фінансової стратегії є запорукою виконання бюджету та ефективного використання його ресурсів, що свідчить про актуальність досліджуваної проблеми.

Метою статті є дослідження ролі запозичень у фінансуванні інвестиційних проєктів органів місцевого самоврядування, висвітлення зарубіжного досвіду

формування інвестиційних стратегій із використанням запозичень та вироблення політики щодо заборгованості органами місцевої влади.

Формування ринку місцевих позик в Україні відбувається під впливом різноманітних чинників з огляду на специфіку соціально-економічного розвитку, потреби в додаткових інвестиціях, особливостей законодавчого та нормативного регулювання. “Ці чинники конкретизуються в загальній ситуації на фінансовому та грошово-кредитному ринку, зважаючи на соціально-економічний стан у місті або регіоні під час продажу облігацій (що адекватно пропозиції облігацій), попит на облігації, конкурентоспроможність облігацій, підготовку й проведення рекламної кампанії на ринку місцевих облігацій” [3].

Запозичення є операціями, пов’язаними з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов’язання місцевого самоврядування перед кредиторами. Водночас вони також є фінансовими операціями, що засвідчують зобов’язання органів місцевого самоврядування перед банками, іншими фінансовими установами щодо повернення заборгованої суми, а також зобов’язання сплатити відсотки та інші збори за користування фінансовими ресурсами. Здійснюючи запозичення, місцеві органи влади формують борг місцевого самоврядування, який є загальною сумою заборгованості, що складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов’язань органів місцевого самоврядування, які вступають в дію в результаті виданих гарантій за кредитами або зобов’язань і виникають на підставі законодавства або договору, зокрема:

- основна сума боргу за випуском муніципальних цінних паперів;
- основна сума боргу за довготерміновими кредитами органів місцевого самоврядування;
- обсяг основного боргу за отриманими короткотерміновими позичками;
- обсяг зобов’язань за виданими місцевими радами гарантій.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України (далі – Кордекс) [4] довгострокові запозичення можуть здійснюватися міськими бюджетами лише на фінансування інвестиційних проектів за рахунок бюджету розвитку. Фінансування капіталовкладень сільських, селищних бюджетів та бюджетів міст районного значення може здійснюватись за рахунок субвенції з Державного бюджету на виконання інвестиційних проектів згідно зі ст. 105 Кодексу. Органи місцевого самоврядування можуть об’єднувати капіталовкладення на основі внутрішньоурядових угод (ст. 107 Кодексу).

Міське запозичення може здійснюватися в одній або декількох вказаних формах: укладення договорів щодо отримання позик, кредитів; випуск облігацій внутрішніх або зовнішніх місцевих позик. При цьому загальний розмір місцевого боргу та наданих місцевих гарантій не повинен перевищувати 10% загальних доходів місцевого бюджету, передбачених у рішенні про місцевий бюджет на відповідний рік, за вирахуванням доходів бюджету розвитку, дотацій вирівнювання, додаткових дотацій та субвенцій з Державного бюджету, визначених законом про Державний бюджет на відповідний рік. Законодавством України передбачено, що держава не несе зобов’язань за запозиченнями до місцевих бюджетів, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює контроль за випуском та обігом цінних паперів місцевої позики, а Міністерство фінансів здійснює загальний нагляд за зобов’язаннями в процесі розміщення та погашення облігацій місцевої позики.

Практика використання запозичень для реалізації інвестиційних проектів широко розповсюджена в західних країнах, зокрема і сусідніх із Україною, що так само реформують свої економічні системи. З метою ефективного управління боргом органів місцевої влади розробляють політику щодо заборгованості. Така політика має встановити межі, в яких приймаються рішення про типи, частоту, цілі та суми запозичень. Процесу здійснення запозичень, і зокрема випуску муніципальних цінних паперів передують формування певної політики щодо фінансових можливостей місцевого бюджету або оцінка його фінансового стану. Загальна оцінка фінансового стану органу місцевого самоврядування є одним із найважливіших чинників управління бюджетними ресурсами. У процесі оцінки фінансового стану здійснюється аналіз бюджетних зобов'язань, що є особливо необхідним із токи зору виявлення можливостей бюджету розвитку місцевих бюджетів та реалізації місцевих інвестиційних проектів. Незначні фінансові можливості місцевих бюджетів роблять неможливим фінансування цих потреб з поточних надходжень у необхідному розмірі. У цьому випадку реальні можливості фінансування таких проектів полягають у здійсненні муніципальних запозичень.

Порівнюючи два підходи до фінансування – з поточних витрат чи з використанням запозичень, доцільно зазначити, що перший варіант потребує занадто багато часу на завершення проектів і загалом може обійтись значно дорожче. Так само і використання другого підходу супроводжується значними проблемами. До них можна віднести:

- 1) високу вартість кредитного капіталу в банківській системі;
- 2) недосконалість системи фінансової оцінки платоспроможності органу місцевого самоврядування;
- 3) відсутність системи рейтингу облігацій, яка б давала незалежну оцінку ризику за облігаціями.

Враховуючи ці позиції, можна констатувати, що хоча боргове фінансування є надзвичайно важливим для соціально-економічного розвитку регіону, але воно має низку недоліків, які необхідно враховувати, формуючи політику щодо заборгованості органу місцевого самоврядування. До них належать:

1. Позики коштують дорожче, ніж реалізація проектів із поточних доходів.
2. Боргові зобов'язання лягають тягарем на територіальну громаду і мали би бути схвалені нею, а це не завжди можна зробити.
3. Громада може стикнутися з обмеженнями сум заборгованості, яку можна забезпечувати майном органу місцевого самоврядування.

Використовуючи аргументи за фінансування інвестиційних проектів за рахунок позичкових коштів, доцільно зауважити, що інвестиції можуть давати дохід від продажу товарів і надання послуг, який дає змогу погасити борг і покрити операційні витрати. Місцева влада може використовувати декілька схем кредитування: кредити комерційних банків під заставу муніципальних засобів, випуск цінних паперів, кредити державних банків. З метою скорочення ризиків, що виникають у результаті реалізації інвестиційних проектів місцевою владою, необхідно запроваджувати чіткі і зрозумілі обмеження на обсяг позики та чітко організувати схему кредитування та сплати боргів. Рішення місцевої влади про одержання позики повинно супроводжуватись оцінкою платоспроможності органу місцевого самоврядування. Якщо позичені кошти повертаються за рахунок отримуваних прибутків, то важливим у цьому випадку є оцінити прибутковість проекту та встановити норму прибутку. Якщо проект не передбачає отримання

прибутку, то повернення основної суми боргу та відсотків здійснюється із загальних надходжень.

Довгострокові позики використовуються лише для активів тривалого використання і можуть бути трьох типів:

1. Загальні позики, які використовуються для придбання активів або фінансування послуг, що необхідні територіальній громаді, але не дають конкретних доходів: ремонт та прокладання доріг, будівництво шкіл, адміністративних споруд тощо.

2. Дохідні позики, які використовуються для фінансування проектів, здатних давати дохід: муніципальні житлові комплекси, платні лікарні, платні шляхи, водогони та каналізація, гаражі та автостоянки. Доходи, отримані в процесі експлуатації об'єктів скеровують на погашення позик. Якщо ж таких доходів недостатньо, орган місцевого самоврядування повинен взяти відповідальність за обслуговування заборгованості і виконати зобов'язання, використовуючи інші джерела. Оскільки дохідні позики приносять дохід, визначення величини граничної заборгованості є питанням, яке вирішується в кожному конкретному випадку. Коли проект стосується природної монополії, збільшення дохідності можна досягти внаслідок підвищення цін на надані послуги. Наприклад, якщо проводяться нові водогони для поліпшення водозабезпечення міста, то ціна на цю послугу після підвищення її якості буде підвищена. Якщо ж проект стосується сфери, де може діяти приватний капітал, то необхідно враховувати те, що ціни не завжди можна буде встановити вищі, ніж склалися на ринку, наприклад будівництво нової автостоянки.

3. Економічні позики, спрямовані на збільшення “непрямих” доходів. У цьому випадку окупність інвестиційних проектів забезпечується через розширення бази оподаткування, через зростання орендної плати та інших платежів, що забезпечують збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Це, наприклад, можуть бути проекти, що сприяють розвитку малого та середнього бізнесу або інші, що поживляють ділову активність в окремій адміністративно-територіальній одиниці.

Емісію муніципальних цінних паперів доцільно використовувати тоді, коли важко отримати позику в банку. Перевагою фінансування місцевих проектів за рахунок емісії цінних паперів є те, що кошти можна залучати на вигідніших умовах із меншими відсотками, використовуючи фінансові рахунки населення. Недоліком такого виду фінансування є необхідність здійснення доволі значних видатків на адміністрування емісії цінних паперів, особливо якщо обсяг емісії є незначним. Однак, використовуючи довготермінові позики, потрібно усвідомити, що борги робить один склад місцевої влади, а віддавати доводиться іншому.

Використання позичкових коштів, своєю чергою, вимагає формування політики щодо заборгованості органу місцевого самоврядування. Згідно з Кодексом, “Верховна Рада АР Крим та міські ради мають право здійснювати внутрішні запозичення”, а “міські ради з чисельністю понад вісімсот тисяч мешканців – і зовнішні запозичення”. Окрім того, виділення Кодексом видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, створюють можливості підвищення платоспроможності щодо довгострокових запозичень. У цьому контексті політика щодо заборгованості є ефективним засобом управління, якщо вона включає раціональні обмеження для органу місцевого самоврядування за цього передбачає гнучку реакцію на можливі зміни та непередбачувані обставини.

Якщо адміністративно-територіальна одиниця вирішила використати запозичення як джерело інвестиційних ресурсів, то вона повинна визначити загальні підходи, параметри та показники програми емісії, тобто виробити політику щодо заборгованості. Така політика включає декілька складових:

- визначення прийнятних рівнів коротко- і довгострокової заборгованості;
- встановлення цілей, заради яких випускають позику;
- встановлення джерел забезпечення позики: з поточних доходів чи з доходів фінансованих об'єктів;
- визначення можливості поєднання (пропорції) поточного і боргового фінансування;
- формування графіку погашення заборгованості.

Загалом політика щодо заборгованості визначає параметри випуску позик та управління портфелем боргових зобов'язань. Така політика повинна виходити з необхідності повного погашення довгострокових зобов'язань у визначені терміни, за цього зберегти надійний фінансовий стан та забезпечити поточні виплати в повних обсягах органом місцевого самоврядування.

Окрім того, політика повинна узгоджуватись з бюджетом розвитку, планом капіталовкладень та поточними доходами і видатками бюджету. Ще один важливий аспект провадження політики щодо заборгованості полягає у тому, що вона повинна бути затверджена представницьким органом і відповідати цілям територіальної громади. Випускаючи позики, органи місцевого самоврядування укладають договірне довгострокове зобов'язання про своєчасні виплати основної суми і процентів протягом терміну погашення облігацій.

Згідно з нормами Бюджетного кодексу України, якщо в процесі виплати основної суми боргу та платежів з його обслуговування є порушення графіка з вини органу місцевого самоврядування – позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років. Через це виплати власникам облігацій необхідно здійснювати вчасно, за цього враховуючи необхідність забезпечення фінансової стабільності функціонування органу місцевого самоврядування. Невід'ємним компонентом процесу управління боргом є динамічний огляд поточного та прогнозованого боргового навантаження і обслуговування боргу відповідно до певних прийнятних показників. Для забезпечення таких умов здійснюють всебічний і постійний аналіз граничної заборгованості утримання її на прийнятому рівні. Аналіз граничної заборгованості має охоплювати широке коло чинників, зокрема:

- визначені законом обмеження заборгованості;
- темпи зростання доходної частини місцевого бюджету;
- законодавчі зміни, що стосуються доходної частини місцевого бюджету (як, наприклад, прийняття Податкового кодексу);
- питома вага виплати з обслуговування у видатках або доходах;
- коефіцієнти боргового обтяження громадян (питома вага заборгованості в особистому доході, заборгованість на душу населення) тощо.

Загалом наявність політики щодо заборгованості має низку переваг: визначає законодавчі межі випуску довгострокових зобов'язань територіальною громадою; визначає послідовність дій працівників, відповідальних за випуск зобов'язань; дає можливість реалізації крупних інвестиційних проєктів, необхідних територіальній громаді.

Політика заборгованості регулює статутні вимоги щодо розміщення позик як, наприклад, спосіб розміщення. Окрім того, важливим моментом є врахування ресурсів, якими володіє територіальна громада. Структурні особливості, які необхідно взяти до уваги під час формування політики заборгованості: терміни погашення позики (встановлення термінів погашення позики, що не перевищують терміни експлуатації проекту); структура обслуговування заборгованості (рівень і терміни виплат основної суми боргу та рівень і терміни виплат відсотків); санкціоновані методи розміщення (торги, договірне розміщення, закриті розміщення); види позик, які можна здійснювати, та критерії випуску.

Інколи в адміністративно-територіальних одиницях, де населення швидко зростає, потреба реалізації інвестиційних проектів часто перевищує поточні доходи, наявні для фінансування проектів. Для підвищення впевненості вчасної сплати позики, орган місцевого самоврядування може створювати фонди обслуговування заборгованості, у які депонує кошти, призначені для виплати в належні терміни основної суми і процентів. Ці фонди можна поповнювати щороку із загального фонду місцевих бюджетів.

Якщо в Україні, як було зазначено вище, орган місцевого самоврядування повинен виділяти достатньо коштів для обслуговування заборгованості та покриття зобов'язання на відповідний рік, але не більше 10% видатків із загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом бюджетного періоду згідно з нормою Кодексу, то відповідно до світової практики річна вартість обслуговування заборгованості не повинна перевищувати 20% поточного бюджету. За швидкого зростання дохідної частини бюджету можливе перевищення ліміту в 20%, якщо ж зростання незначне або відсутнє, то обслуговування заборгованості може становити 15% і менше від поточного бюджету [5].

Розроблення плану управління заборгованістю повинно бути складовою частиною плану роботи органу місцевого самоврядування. План повинен оцінити довгостроковий вплив боргу на поточний бюджет, рейтинг кредитоспроможності муніципального органу, ставки місцевих податків і зборів. Встановлення у Кодексі жорстких обмежень щодо збалансування місцевих бюджетів, права на здійснення запозичень та нормативні обмеження обсягів місцевих запозичень сприяють ефективнішому використанню місцевих фінансових ресурсів та запобігають зростанню боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування.

Загалом фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів за умови використання запозичень є надзвичайно важливою складовою місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень, які фінансуються з бюджету розвитку, є фундаментом економічного розвитку території. Кошти цього бюджету спрямовуються на розбудову соціальної та виробничої інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці. Дослідження, проведене представництвом Світового банку в Україні, показало, що інфраструктура перебуває в дуже поганому стані в більшості населених пунктів України. Тому втілення проектів розвитку інфраструктури, безперечно, буде залежати від того, наскільки впевнено себе почувають у фінансовому плані місцеві органи влади, на що значною мірою впливає можливість здійснення запозичень до бюджету розвитку місцевого бюджету.

Отже, врегулювання порядку здійснення місцевих запозичень є одним із основних напрямків здійснення бюджетної реформи і має на меті розширення можливостей місцевих органів влади щодо покращення виробничої та соціальної інфраструктури та підвищення ефективності використання позичених коштів.

Оскільки місцеві органи влади надають послуги, які вимагають значних інвестицій, а отримання суспільних благ буде в майбутньому, то запозичення є одним із можливих шляхів реалізації довготривалих інвестиційних проектів.

Література

1. Зайчикова В. В. Функції місцевих фінансових органів в умовах бюджетної реформи / В. В. Зайчикова // Фінанси України [Текст]. — 2010. — № 6. — С. 77.

2. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні [Текст] : монографія / Т. Г. Бондарук ; НАН України ; Ін-тут екон. та прогноз. — К. : [б. в.], 2009. — 608 с.

3. Кифяк В. Ф. Внутрішні інвестиції – основа економічного розвитку регіону / В. Ф. Кифяк // Фінанси України [Текст]. — 2005. — № 8. — С. 35.

4. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17.

5. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі [Текст] / пер. з англ. — К. : Основи, 1998. — С. 368.

О. Краунык

FORMING OF BORROWINGS STRATEGY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The role of borrowings in financing of investment projects of local self-government bodies is considered. Foreign experience of forming of investment strategies with the use of borrowings by self-government bodies is shown. Advantages and disadvantages of the debt policy in relation to using borrowings of local budgets are formed.

Key words: local borrowing, policy in relation to the debt, local self-government bodies, local infrastructure, budget of development of local budgets.

УДК 336.148(477)

Р. Рудніцька

ДЕРЖАВНИЙ АУДИТ ЯК ЧАСТИНА СИСТЕМИ ФІНАНСОВО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Проаналізовано та визначено місце та роль аудиту в системі державного фінансового контролю в Україні. Узагальнено правові засади аудиторської діяльності та оцінено їх відповідність міжнародним стандартам та нормам.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, аудит, внутрішній аудит, фінансовий аудит, аудит ефективності, аудит відповідності.

Сучасний рівень розвитку економічних відносин в Україні, прагнення до постійного вдосконалення процесу управління передбачають необхідність наукового аналізу перетворень і розуміння та усвідомлення тих організаційно-економічних механізмів, які використовуються державою під час здійснення своїх основних функцій. Однією із складових їх є функція контролю, яка повинна забезпечити рівновагу та доцільність функціонування системи державного управління.

Тоді як поняття “контроль” достатньо легко перекладається із однієї мови на іншу, значення цього терміна істотно відрізняється, особливо у європейському та українському контексті та традиціях державного управління. Так, відповідно до поняття “Організація із економічного співробітництва та розвитку” (далі – ОЕСР) “контролем” називають процес, що забезпечує належні гарантії досягнення ефективності та результативності діяльності, надійності звітності та відповідності правовим та законодавчим нормам. Контроль перетинається із підзвітністю. Якщо контроль є попередній та послідуєчий, підзвітність може бути лише послідуєча. Без належних систем контролю та отриманої в результаті інформації, підзвітність органів влади громадськості щодо ресурсів та покладених функцій та завдань є неочевидною [1].

Аудит є однією із форм контролю, яка лише останні п’ять років почала використовуватися в державному управлінні України. У міжнародній практиці контролю аудит вже перетворився на одну із основних форм його проведення, а у вітчизняній практиці контрольної діяльності цей вид діяльності є новим і малодослідженим як із практичного, так і з теоретичного боку.

Аналіз вітчизняних літературних джерел та наукових праць у сфері аудиту та контролю вказує на той факт, що існують значні напрацювання та публікації у сфері аудиту підприємницької діяльності. Зокрема це публікації Н. Бондаренко, В. Понікарова, С. Попової, Л. Кулаковської, Ю. Піч, Я. Гончарук та інших. Інша група авторів фокусується на питаннях державного фінансового контролю та його правових аспектах реалізації, зокрема це публікації Л. Гуцаленко, В. Дерій, Л. Савченко, А. Стовбчастого, Б. Усача та інші. Однак, недостатньо уваги приділяється аналізу теоретичних та практичних аспектів використання аудиту в державному управлінні та перспективам його розвитку в Україні. За винятком публікацій у періодичних виданнях, зокрема у журналі “Фінансовий контроль”, роль аудиту та його місце у системі державного фінансового контролю набуває популярності та обговорення.

Саме тому, метою даної статті є визначення місця та ролі аудиту в системі державного фінансового контролю в Україні.

Ефективність роботи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в державі значною мірою залежить від здійснення контролю за виконанням законів, рішень, розпоряджень, від належної організації їх виконання. Контроль у широкому розумінні – “це процес, який повинен забезпечити відповідність функціонування об’єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставленої мети” [2]. Термін “фінансовий контроль” тісно пов’язаний з такими поняттями, як “контроль” і “фінанси”. Вчені по-різному тлумачать термін контроль. Одні тлумачать його як “перевірку, а також як спостереження з ціллю перевірки для протидії чомусь небажаному” [3], інші трактують його як “порівняння” (зіставлення, протиставлення декількох тверджень) [4]. Такі визначення контролю є найбільш характерними для вітчизняних умов та розуміння, хоча і є дещо звуженими. Однак не треба забувати, що контроль тісно пов’язаний із управлінням і є однією із його функцій, або частиною управлінського процесу. Навіть у перекладі із англійської, у значенні терміна “to control” може розумітися “управлінський процес”. За цього, значення функції контролю є значно ширшим, змінює його суть, призначення та форми реалізації.

Фінансовий контроль – “одна із форм управління фінансами, особлива сфера контролю, зумовлена формуванням і використанням фінансових ресурсів в усіх структурних підрозділах економіки держави” [5]. Державний фінансовий контроль – різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю.

В Україні залишається система радянського типу, де переважає подальший контроль, що здійснюється у формі перевірок та ревізій. Ці форми контролю проводяться з метою встановлення фінансових порушень, а не вивчення причин їх виникнення. Частково попередній і поточний контроль в Україні здійснюється органами Держказначейства, однак основна частина послідуючого контролю у формі ревізій та перевірок припадає на органи Державної контрольно-ревізійної служби, Рахункову палату та відомчих ревізорів. Одним із важливих кроків у напрямку удосконалення системи управління державними фінансами стало прийняття Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” [6]. Запровадження програмно-цільового підходу у бюджетному процесі вимагає встановлення цілей та показників діяльності, і відповідно, створює можливості оцінювати рівень їх досягнення, виходячи із вкладених бюджетних коштів.

Розвиток аудиту в Україні розпочався із прийняттям Закону України “Про аудиторську діяльність” № 3125 від 22.04.1993 р., яким було визначено поняття аудит як “перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб’єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб’єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів” [7]. Поштовхом до розвитку державного аудиту та державного фінансового аудиту як різновиду державного фінансового контролю стало прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу України, який містив статтю щодо здійснення аудиту певними державними органами.

Згідно із статтею 19 Бюджетного кодексу України було визначено: “На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами” [8]. А відповідно до Закону України про державну контрольно-ревізійну службу (далі – ДКРС) в Україні державний фінансовий контроль реалізується органами ДКРС через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування [9]. Таким чином, державний фінансовий аудит є різновидом фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності.

Відповідно до ст. 113 Бюджетного кодексу України, постановою Кабінету Міністрів України № 1017 від 10.09.2004 р. затверджено Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм [10]. Іншими словами, це означає, що, починаючи із 2004 р., ДКРС отримала право на здійснення функції аудиту. Цей порядок було покладено в основу розробки Методичних рекомендацій щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженої Наказом Головки КРУ від 15.12.2005 р. [11]. Саме ці документи стали базовими для запровадження функції аудиту діяльності виконавчої гілки влади в Україні. Окрім зазначеного вище (аудиту бюджетних програм), на сьогодні ДКРС здійснюється ще два інших види аудиту, а саме державний фінансовий аудит місцевих бюджетів [12] та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ [13].

Реалізація започаткованої у 2005 р. органами державної контрольно-ревізійної служби реформи у сфері державного внутрішнього фінансового контролю супроводжувалася схваленням Кабінетом Міністрів України у травні 2005 р. Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 р. із уточненнями та змінами, прийнятими у жовтні 2008 р. [14] та розробкою Стратегії розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні до 2015 р. [15]. В усіх цих документах вказується на необхідність приведення понятійної бази та процедур проведення аудиту у відповідність до міжнародних стандартів та вимог, зокрема Стандартів INTOSAI (Міжнародної організації вищих аудиторських установ).

Залежно від типу взаємовідносин суб'єкта та об'єкта державного фінансового контролю, він поділяється на зовнішній контроль та внутрішній контроль. Відповідно до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, його призначення – забезпечити належне (законне, економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами. У цьому документі державний внутрішній фінансовий контроль розглядається як сукупність трьох складових: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації. Внутрішній аудит – діяльність із надання незалежних та об'єктивних гарантій (забезпечення впевненості в межах розумного у досягненні органами державного і комунального сектору мети та функціонуванні системи управління у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності) і консультацій [16]. Заплановане, відповідно до згаданої концепції, на 2012 р. запровадження служб внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади дасть поштовх для розвитку нової форми аудиту в Україні.

Реалізація цих реформ піднімає питання статусу та форм аудиту, які реалізуються службами ДКРС.

Зважаючи на факт, що вищим органом державного фінансового контролю України є Рахункова палата України, саме Рахункова палата України від імені Верховної Ради України здійснює зовнішній фінансовий контроль підконтрольних об'єктів, функціонально і організаційно незалежна від стороннього впливу, що є гарантією виконання покладених на неї завдань: “Зовнішній контроль та аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюються Рахунковою палатою – в частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України...” [17]. Правова основа організації та діяльності Рахункової палати визначається Конституцією України, спеціальним законом про Рахункову палату, іншими актами законодавства України, які не суперечать нормам закону. Однак діяльність Рахункової палати на сьогодні не відповідає міжнародній практиці діяльності Вищих аудиторських установ, на які покладена функція реалізації зовнішнього контролю у формі державного аудиту. За цього, відповідно до Міжнародних стандартів INTOSAI, функція державного аудиту реалізується у трьох основних його видах: фінансовий аудит, аудит ефективності та аудит відповідності. Аналіз існуючих нормативно-правових актів, що регламентують діяльність Рахункової палати України в частині її функцій та повноважень чітко не закріплюють за нею виконання зазначених видів аудиту, хоча і не заперечують. В результаті, в 2006 р. Постановою Колегії Рахункової палати України були затверджені загальні рекомендації з проведення аудиту ефективності використання державних коштів.

Висновки

В Україні вже сформована система органів, що здійснюють державний фінансовий контроль та аудит у сфері державних фінансів. На сьогодні потребує вдосконалення та приведення у відповідність міжнародним нормам законодавство, що визначає правовий статус контролюючих суб'єктів. Неоднозначне визначення їх завдань та функцій, нечіткість закріплених повноважень не сприяє належному здійсненню фінансовому контролю та розвитку різних форм аудиту відповідно до міжнародних стандартів та норм.

Перші кроки у розвитку державного аудиту в Україні вже зроблені як з боку Рахункової палати України, так і Головної контрольно-ревізійної служби. Є підготовлені та затверджені відповідні постанови та розпорядження і відбувається їх реалізація на практиці. Однак законодавча обмеженість реалізацією цими інституціями функцій державного фінансового контролю та звужений підхід до розуміння фінансового контролю стримують розвиток аудиту ефективності та його виокремлення в окремих вид аудиторської діяльності.

Необхідно вдосконалювати існуючі форми та методи фінансового контролю, шукати шляхи підвищення їх ефективності та способи узгодження із практикою запровадження та розвитку аудиту. Все це дозволить вдосконалити діяльність контролюючих суб'єктів, їх взаємодію, сприятиме координації фінансового контролю, розвитку міжнародного фінансового контролю.

Література

1. Modernising Government. The way forward. OECD. Grands-Augustins [Text]. — Paris : [s. n.], 2005. — 233 p.

2. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль [Текст] : навч. посіб. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Деревій, М. М. Коцупатрій — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 424 с.
3. Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні [Текст] / В. М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002. — С. 68.
4. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія: підручник для студентів спеціальності “Облік та аудит” вищих навчальних закладів / Ф. Ф. Бутинець, Н. Г. Виговська, Н. М. Малюга [та ін.] / за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. — 3-тє вид. — Житомир : ПП “Руга”, 2002. — С. 105.
5. Усач Б. В. Контроль і ревізія [Текст] : підручник / Б. В. Усач. — 7-ме вид. — К. : Знання-прес, 2008. — 263 с.
6. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
7. Про аудиторську діяльність № 3125 від 22.04.1993 р. [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
8. Бюджетний кодекс України № 2542-III від 21.06.2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/32755?null>.
9. Закону України про державну контрольно-ревізійну службу в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/39878>.
10. Про Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1017 від 10.09.2004 р. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.
11. Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм затверджені Наказом Головки КРУ №444 від 15.12.2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.
12. Про Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 698 від 12.05.2007 р. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.
13. Про Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1777 від 31.12.2004 р. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.
14. Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року із уточненнями та змінами, прийнятими у жовтні 2008 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.
15. Стратегія розвитку ДКРС до 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.
16. Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року із уточненнями та змінами, прийнятими у жовтні 2008 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.
17. Бюджетний кодекс України № 2542-III від 21.06.2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/32755?null>.

R. Rudnitska

**STATE AUDIT AS A PART OF THE FINANCIAL CONTROL
SYSTEM IN UKRAINE**

The place and role of the audit in the system of state financial control in Ukraine are analyzed and defined. Legal principles of audit activity are summarized and their compliance with international standards and norms are assessed.

Key words: control, financial control, state financial control, audit, internal audit, financial audit, audit efficiency, audit compliance.

УДК 351.82(477)

Г. Лопушняк

БЮДЖЕТНІ ВИДАТКИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Досліджено динаміку основних показників соціально-економічного розвитку України. Використовуючи мультиплікатор державних видатків та побудови економетричних моделей, визначено вплив бюджетних видатків на валовий внутрішній продукт (далі – ВВП) та на рівень безробіття. Подано пропозиції, які сприятимуть вирішенню невідкладних питань розвитку соціальної сфери та економіки України, а також підвищенню соціального захисту населення.

Ключові слова: бюджетні видатки, соціально-економічний розвиток, мультиплікатор державних видатків, макроекономічні показники.

Бюджетна політика є вагомим елементом фінансової політики та одним із ключових інструментів реалізації економічної і соціальної політики держави. Саме бюджетна політика значною мірою уособлює місце та роль держави у регулюванні соціальних і економічних процесів та забезпеченні макроекономічного зростання. Отже, “від оптимальності та ефективності налагодження бюджетного процесу зрештою залежить успішність реалізації управлінських функцій держави в усіх сферах її впливу – соціальній, економічній, екологічній тощо” [1].

Бюджетна політика безпосередньо впливає на економічне зростання, його темпи та якість. Як правильно зазначив російський науковець С. Глазьев у виступі на засіданні Державної думи Росії, “чистий вклад бюджетної політики в економічне зростання визначається тим, що держава вносить через бюджет додаткові можливості для розвитку економіки або, навпаки, забирає їх... Ефективна бюджетна політика вкупі з іншими напрямками макроекономічної політики є важливим чинником, що впливає не лише на темпи, а й на якість економічного розвитку” [2].

Виконання державою її функцій залежить від рівня їх фінансування та ефективності використання виділених коштів. Аналіз структури видатків бюджету, а саме частки видатків на виконання кожної функції держави у їх загальній сумі та у ВВП дає змогу визначити, які функції є пріоритетними на кожному етапі соціально-економічного розвитку країни і чи співпадають вони з проголошеними в бюджетних резолюціях пріоритетами бюджетної політики.

Значна увага сучасних дослідників, а саме: В. Дем’янишина, В. Гейця, Б. Кабаці, В. Копилова, І. Луніної, І. Чугунова та інших, спрямована на вивчення факторів, які формують політику у сфері видатків бюджету в контексті їх впливу на соціально-економічні процеси. Так, І. Луніна зазначає, що за допомогою політичних та економічних факторів відбуваються зміни рівня державних видатків. Серед найвагоміших виокремлюються: зміна структури потреб домогосподарств та зростання питомої ваги потреб, які задовольняються державою; зміна відносного значення благ і послуг, надання яких державою зумовлене наявністю зовнішніх ефектів; проведення стабілізаційної політики; збільшення державного боргу та зростання процентних витрат; демографічні зміни [3]. І. Чугунов стверджує, що “бюджетна політика повинна визначатися з одного боку, з урахуванням циклічності

економічного розвитку, з другого – стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якої може призвести до ускладнення проведення ефективного державного регулювання для позитивного впливу на економічне зростання” [4].

Зважаючи на актуальність зазначених проблем, метою і завданнями цього дослідження є виявлення впливу бюджетних видатків на макроекономічні показники соціально-економічної розвитку та розробка рекомендацій, які сприяли б вирішенню невідкладних питань розвитку економіки і соціальної сфери.

В Україні за час трансформаційних перетворень форми та методи державного впливу на економіку зазнали змін. Поряд із прямою державною підтримкою окремих підприємств і галузей, масштаби якої суттєво зменшились, все більшого поширення набули форми їх прихованого субсидіювання. Істотний вплив на формування бюджетних видатків в останні роки мають політичні фактори. Саме політичні реформи, що відбулися в останні роки в державі, зробили соціальну та економічну політики одним із основних інструментів боротьби за електорат, що не могло не позначитися на показниках соціального та економічного розвитку. У більшості випадків передвиборчі необґрунтовані обіцянки політиків щодо підвищення соціальних стандартів, збільшення доходів громадян призводили до їх невиконання або до виконання за будь-яку ціну та будь-якими методами, навіть якщо з самого початку очевидними були негативні наслідки виконання таких обіцянок. Наприклад, повернення вкладів громадян спровокувало збільшення інфляції, а перевищення темпів приросту пенсій над темпами приросту заробітної плати призвело до дефіциту коштів Пенсійного фонду України. Як результат – масове розчарування населення, зневіра не тільки до влади, але й у власних силах, втрата надії на покращення свого добробуту. Замість мобілізації соціальної енергії народу в величезних масштабах відбувається розтрата природних, екологічних і матеріальних ресурсів країни, а також нагромадженого раніше професійного, інтелектуального, духовного і фізичного потенціалу народу.

Успішна реформа системи державних видатків є найважливішою умовою реалізації економічних реформ та забезпечення високих темпів зростання. Але ці реформи повинні виступати не відокремленим елементом державного впливу на розвиток економіки України, а перебувати в тісному взаємозв'язку з реформами в таких сферах, як оподаткування, ціноутворення, діяльність державних підприємств, розвиток соціальної інфраструктури ринкової економіки. Не менш важливими умовами успіху є: стримування рівня державних видатків у допустимих, з макроекономічного погляду, межах; зміцнення ролі державних органів в економічному стимулюванні діяльності приватного сектора; заохочення тих капітальних інвестицій, які підвищують розподільчу та виробничу ефективність української економіки [5].

Оскільки всі процеси, які тривають у світовому соціумі взаємообумовлені і трансформуються на відповідні країни, то в цих країнах також відбуваються відповідні взаємообумовлені процеси внутрішньої дії, а тому бюджетна система та чинники, які вона генерує, також мають вплив на економічне зростання.

Цей вплив можна виявити за зміною макроекономічних показників. Очевидно, що така зміна залежить не лише від чинників бюджетної системи, але й від інших, проте в умовах України роль бюджетних чинників, як було обґрунтовано раніше, є досить значною. Ще одним підтвердженням цієї тези є те, що за приблизно рівних потенційних можливостей економіки України у 2004 – 2010 рр., але при

різних бюджетних політиках, темпи зростання основних макропоказників суттєво відрізняються. Так, ВВП за 2004 р. становив 112,1% до попереднього року, у 2005 р. – лише 102,7%, а у 2009 році – 84,9%; темпи зростання промислового виробництва: у 2004 р. – 112,5%, у 2005 р. – 103,1%, а у 2009 р. – тільки 78,1%; темпи зростання сільськогосподарського виробництва: за 2004 р. – 119,9%, у 2005 р. – 100,0%, а у 2009 р. – 100,1% [6].

Серед інструментів державного регулювання економічного зростання в більшості країн світу фінансово-податкові інструменти займають одне з провідних місць. Фактично для кожної із загально визначених моделей регуляторного впливу держави притаманним є використання фінансових, бюджетних або податкових інструментів, які дають змогу перерозподіляти товарні, грошові та інвестиційні потоки в країні. Їхнє призначення полягає у використанні бюджетної архітектоники, що визначається оптимальним співвідношенням основних елементів бюджетної системи, для впливу на розвиток економічної системи.

Серед основних фінансово-податкових інструментів механізму державного регулювання економічного зростання необхідно виділити політику державних видатків. Збільшення величини державних видатків на розвиток економіки та вирішення питань соціального спрямування призводить до розширення обсягу виробництва на більшу величину. Це пов'язано з виникненням так званого “мультиплікативного ефекту”.

Мультиплікатор державних видатків показує, як змінюється обсяг виробництва в країні при зростанні цих видатків на одну одиницю. Величина мультиплікатора залежить від граничної схильності до споживання, частки податків, що держава вилучає з доходів, схильності економічних суб'єктів частину своїх видатків спрямовувати на закупівлю імпортованих товарів та інших показників. Збільшення граничної схильності до споживання відображає зростання бажання економічних агентів спрямовувати більшу частку своїх доходів на споживання товарів і послуг, що, своєю чергою, стимулює збільшення їхнього виробництва.

Такі чинники, як частка податків у доходах та гранична схильність до придбання імпортованих товарів, спричиняють протилежний ефект розвитку товарного ринку країни. Їх зростання зменшує величину мультиплікативного ефекту, що виникає при збільшенні державних видатків на розвиток економіки.

Теоретичне відображення величини мультиплікатора є таким (формули 1, 2) [7]:

$$M_{\text{дв}} = \frac{1}{1 - \text{ГСС} \times (1 - t) + \text{ГСІ}} \quad (1)$$

$$\text{або} \\ M_{\text{дв}} = \frac{1}{\text{ГСЗ} \times (1 - t) + t + \text{ГСІ}}, \quad (2)$$

де $M_{\text{дв}}$ – величина мультиплікатора державних видатків;

ГСС – гранична схильність до споживання;

ГСЗ – гранична схильність до заощаджень;

t – ставка податків в доходах;

ГСІ – гранична схильність до імпортування.

Гранична схильність до споживання (далі – ГСС) – це величина додаткового споживання, яку спричиняє одна додаткова гривня доходу. Можна також зазначити,

що ГСС – це відношення будь-якої зміни в споживанні до тієї зміни у доході, яка зумовила цю зміну в споживанні.

Істотно впливає на сукупне споживання та зумовлює зміну мультиплікатора державних витрат податкова політика. Тому при його розрахунку необхідно враховувати частку податків в ВВП країни (t), яка визначається відношенням величини податкових надходжень до ВВП.

Враховуючи граничну схильність до споживання та податкові надходження у % до ВВП, ми зможемо визначити мультиплікатор державних витрат у закритій економіці. Україна ж не є закритою державою і має відповідні торговельно-економічні відносини з іншими країнами. Тому необхідно враховувати на скільки одиниць зміняться витрати на імпорт при зміні ВВП на одну одиницю, тобто визначити граничну схильність до імпортування (далі – ГСІ).

Отже, для розрахунку мультиплікатора державних витрат необхідні такі показники розвитку економіки, як: ВВП, споживчі витрати, видатки зведеного бюджету, імпорт товарів і послуг, курс гривні до долара США, обсяг податкових надходжень. Їх динаміка та динаміка ГСС, ГСІ представлена в табл. 1.

Таблиця 1

**Динаміка показників розвитку економіки України
у 2004 – 2009 рр.**

Показники	Роки						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (план)
ВВП, млрд грн	345,1	441,5	544,2	720,7	949,9	914,7	1083,1
Видатки зведеного бюджету, у % до ВВП	29,7	32,2	32,3	31,6	32,6	33,6	37,0
Видатки зведеного бюджету (ДВ), млрд грн	102,5	142,0	175,5	227,6	312,0	307,4	400,3
Імпорт товарів та послуг (І), млрд. дол. США	29,0	36,1	45,0	60,7	85,5	45,4	64,4
Курс гривні до дол. США (середній за період)	5,32	5,13	5,05	5,05	5,27	7,79	8,0
Податкові платежі (П), млрд грн	63,2	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	240,3
Податкові платежі (П), у % до ВВП	18,3	22,2	23,1	22,4	23,9	22,8	22,2
Ставка податків у доходах (t)	0,183	0,222	0,231	0,224	0,239	0,228	0,222
Споживчі витрати (С), млрд грн	180,4	252,6	319,4	423,2	582,5	590,2	701,1
Гранична схильність до споживання	x	0,749	0,650	0,588	0,695	-0,219	0,659
Гранична схильність до імпортування	x	0,321	0,410	0,449	0,628	2,753	0,719

Примітка: складено на основі даних Державного комітету статистики, Національного банку та Мінфіну України

Як правило, гранична схильність до споживання коливається у межах від нуля до одиниці ($0 < MPC < 1$). Це означає, що домогосподарства збільшують споживання, коли їхні доходи зростають, але споживання зростає повільнішим темпом порівняно з темпом зростання використовуваного доходу. Розрахувавши граничну схильність

до споживання у 2005 – 2010 рр., відзначимо, що найнижчий рівень споживання був у 2007 р. (0,695). Це свідчить, що із додаткової гривні доходу 65,5 коп. було направлено на споживання, а 34,5 коп. – на заощадження. До 2007 р. зазначений показник мав тенденцію до зниження, а від 2007 р. до 2009 р. – до збільшення. Цікавим для дослідження є 2009 р., оскільки гранична схильність до споживання має від’ємне значення, що, в принципі, є неприпустимим. Від’ємне значення споживання відображає ситуацію, коли країна витрачає більше за свій поточний дохід, тобто “живе в борг”. Ця теза підтверджується і динамікою державного боргу, який із 2007 р. почав істотно зростати як в номінальному обсязі, так і у % до ВВП (рис. 1).

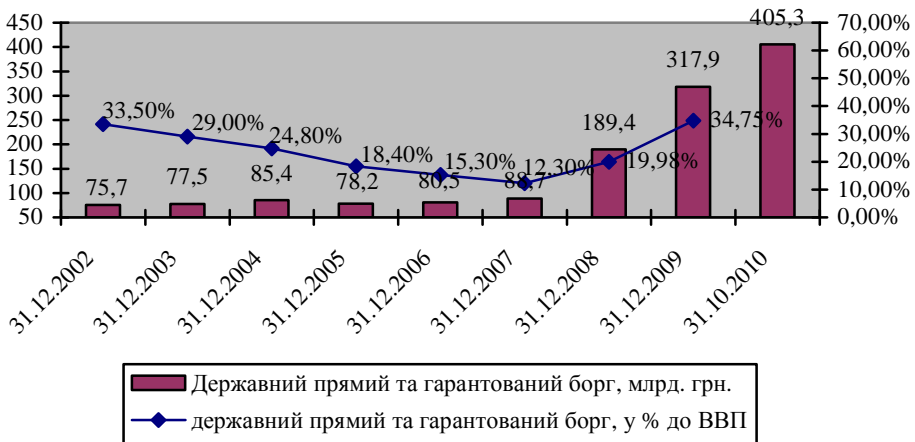


Рис. 1. Динаміка державного боргу України у 2002 – 2010 роках*

Як свідчать результати з проведених розрахунків (див. табл. 1), частка податків у ВВП у 2005 – 2010 рр. сталої тенденції не має і коливається в межах 22,2% – 23,9% ВВП.

Розрахувавши граничну схильність до імпортування, можемо визначити значення мультиплікатора державних видатків для відкритої економіки України: для 2005 р.

$$M_{дв} = \frac{1}{1 - 0,749 \times (1 - 0,222) + 0,321} = 1,279;$$

для 2006 р.

$$M_{дв} = \frac{1}{1 - 0,652 \times (1 - 0,231) + 0,410} = 1,057;$$

для 2007 р.

$$M_{дв} = \frac{1}{1 - 0,588 \times (1 - 0,224) + 0,449} = 0,976;$$

для 2008 р.

$$M_{дв} = \frac{1}{1 - 0,695 \times (1 - 0,239) + 0,628} = 0,876;$$

* Складено на основі даних Мінфіну.

для 2009 р.

$$M_{дв} = \frac{1}{1 - (-0,219) \times (1 - 0,228) + 2,753} = 0,267;$$

для 2010 р. (план)

$$M_{дв} = \frac{1}{1 - (-0,659) \times (1 - 0,222) + 0,719} = 0,829.$$

Величина мультиплікатора на рівні 1,279 у 2005 р. характеризує ситуацію, коли збільшення величини державних видатків (за рівних інших умов) спричиняє стимулюючий вплив на величину ВВП країни. Зменшення величини мультиплікатора в 2006 – 2009 рр. спричинене впливом двох чинників: з одного боку, зменшується величина граничної схильності домашніх господарств до споживання вітчизняних товарів; з іншого – зростає обсяг імпорту.

Негативні фактори економічного розвитку української економіки в 2006 – 2009 рр. спричинили зменшення стимулюючої ролі державних видатків, як одного з фінансово-податкових інструментів державного регулювання економічного зростання. Це підтверджує і динаміка ВВП та видатків бюджету (рис. 2)

Окремим фінансово-податковим елементом механізму стимулювання економічного зростання в Україні є структура державних видатків. Загальноприйнятим є положення про те, що державні видатки сприяють досягненню цілей економічного зростання. Але на практиці їх збільшення не завжди призводить до покращення основних макроекономічних показників країни. Значною мірою економічне зростання залежить від структури видатків та розміру видатків розвитку. Структурний склад видаткової частини бюджету зумовлюється суспільним способом виробництва, політичним устроєм країни, суттю та функціями держави.

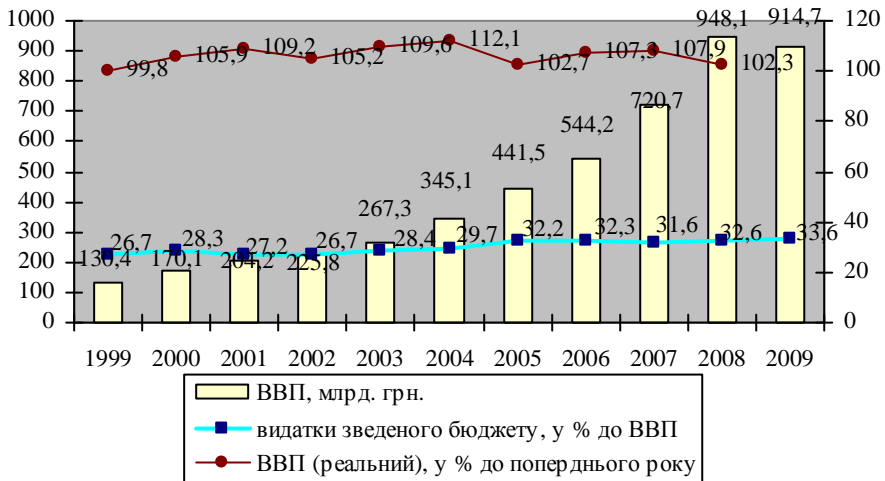


Рис. 2. Динаміка ВВП та видатків зведеного бюджету України*

* Складено на основі статистичної інформації про макроекономічні показники України Державного комітету статистики України.

Аналізуючи структуру державних видатків за функціональним призначенням та її вплив на зміну основних макроекономічних показників розвитку країни, із загальної сукупності видатків зведеного бюджету, на нашу думку, доцільним є виділення видатків на державне управління, видатків на підтримку галузей економіки, видатків на соціальний захист населення та видатків на фінансування соціально-культурної сфери. Критеріями для відбору є їх обсяг та можливість впливу на номінальний обсяг ВВП.

За період 1999 – 2009 рр. побудована регресійна залежність має вигляд (формула 3):

$$Y = 61,16984 + 4,888577X_1 + 5,048228X_2 + 2,931161X_3 \quad (3)$$

де Y – обсяг номінального ВВП;

X_1 – обсяг видатків зведеного бюджету України на державне управління;

X_2 – обсяг видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність;

X_3 – обсяг видатків зведеного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення та соціальну сферу.

Коефіцієнт детермінації (R^2) = 0,999442 свідчить про те, що зміни величини обсягу ВВП пояснюються змінами обраних чинників. Найбільший вплив на зростання ВВП має зростання видатків на економічну діяльність. Збільшення зазначених видатків на 1 гривню спричиняє приріст ВВП на 5,05 грн. Водночас зростання видатків на соціальну сферу та соціальний захист призводить до збільшення ВВП тільки на 2,93 грн, а видатків на державне управління – збільшення ВВП на 4,89 грн.

Другою важливою сферою макроекономіки є сфера зайнятості. Кожна держава зацікавлена у високій зайнятості робочої сили та невисокому вимушеному безробітті. Люди хочуть мати високооплачувану роботу відповідно до своїх здібностей та інтересів. Проте жодне суспільство не здатне забезпечити всіх працездатних роботою. У національній економіці з різних причин виникає безробіття. При цьому поряд із безробіттям існують *вакансії*, тобто *вільні робочі місця*, які не можуть зайняти безробітні, бо їхня кваліфікація не відповідає вимогам вакансій.

Проаналізуємо вплив бюджетних видатків на рівень безробіття. Критеріями для відбору є частка видатків у % до ВВП на економічний розвиток, соціальний захист і соціальну сферу та можливість їх впливу на рівень безробіття. Дослідивши питання значимості зміни частки бюджетних видатків на розвиток галузей економіки, на соціальну сферу і соціальний захист за допомогою побудови економетричних моделей дозволить зробити висновки про їх вплив на рівень безробіття в державі.

За період 2000 – 2009 рр. побудована регресійна залежність має вигляд (формула 4):

$$Y = 20,327851 - 1,1714X_1 - 0,350073X_2 \quad (4)$$

де Y – рівень безробіття (за методологією Міжнародної організації праці);

X_1 – частка видатків зведеного бюджету на економічну діяльність, в % до ВВП поточного періоду;

X_2 – частка видатків зведеного бюджету на соціальну сферу та соціальний захист, у % до ВВП поточного періоду.

Коефіцієнт детермінації (R^2)=0,8291806 свідчить про те, що зміни рівня безробіття пояснюються змінами обраних чинників. Збільшення частки витратків на економічну діяльність у ВВП на 1% спричиняє зменшення рівня безробіття на 1,17%, а зростання на 1% частки витратків на соціальну сферу і соціальний захист призводить до зменшення досліджуваного показника на 0,35%.

Отже, з впевненістю можемо стверджувати, що обсяг витратків бюджету та їх структура безперечно впливають на соціально-економічний розвиток держави.

Проаналізувавши динаміку змін ВВП та основних його компонентів, можна зробити висновок про те, що стимулююча дія заходів державного регулювання для української економіки повинна бути спрямована на покращення інвестиційної діяльності в країні за умови незмінного приросту кінцевих споживчих витрат приватного і державного секторів. Поряд із цим вагоме місце повинна займати політика стимулювання експортного товарного потоку, що дасть змогу стабілізувати частку чистого експорту як компоненту ВВП країни.

Оптимізація витраткової частини бюджету може бути досягнута шляхом перегляду пропорцій розподілу ВВП та соціальних стандартів. На нашу думку, підвищення частки оплати праці у ВВП до 50 – 60% (на рівні розвинутих країн світу), мінімальної зарплати до середньоевропейського рівня дало б змогу не тільки наповнити бюджет, пенсійний та інші соціальні фонди, а й суттєво скоротити кількість громадян, які отримують із бюджету соціальні виплати, значно збільшити обсяг виплат кожному потребуючому, одночасно скоротивши загальний обсяг витратків на соціальний захист населення. Вивільнені кошти можна спрямувати на розвиток економіки.

З урахуванням спаду попередніх років можна зазначити, що економіка України має суттєві резерви збільшення ВВП за рахунок внутрішніх джерел без значних капіталовкладень та за рахунок підвищення внутрішнього попиту. Окрім того, важливим є збільшення обсягів внутрішніх інвестицій паралельно зі створенням сприятливих умов для залучення іноземних.

Література

1. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання [Текст] / І. В. Запатріна. — К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — С. 167.
2. Глазьев С. Политика социальной справедливости и экономического роста / С. Глазьев // Российский экономический журнал [Текст]. — 2005. — № 11/12. — С. 79.
3. Луніна І. Політичні та економічні фактори зміни рівня державних витратків / І. Луніна // Економіка України [Текст]. — 2004. — № 6. — С. 13.
4. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання [Текст] : навч. посіб. / І. Я. Чугунов. — К. : НДФІ, 2005. — С. 194.
5. Кабаці Б. І. Вплив структури витратків на динаміку економічного зростання в Україні / Б. І. Кабаці // Університетські наукові записки [Текст]. — 2006. — № 2 (18). — С. 363.
6. Статистична інформація [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора [Текст] / Дж. Е. Стігліц ; пер. А. Олійник, Р. Сільський. — К. : Основи, 1998. — С. 76—78.

Н. Lopushnyak

BUDGET EXPENDITURES AS A TOOL OF STATE REGULATION OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE

The dynamics of basic indicators of socio-economic development of Ukraine is investigated. Using the multiplier of public expenditures and building econometric models the impact of budget expenditures on gross domestic product and unemployment level are determined. The proposals, which will serve to address pressing issues of social and economy development of Ukraine, as well as increase social welfare, are given.

Key words: budget expenditures, socio-economic development, public expenditures multiplier, macroeconomic indicators.