

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Асоціація докторів наук з державного управління

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: теорія та практика

**збірник наукових праць
Випуск 4(16)**

Харків
Видавництво “ДокНаукДержУпр”
2013

УДК (351+342+321+316) (062.552)''540*3''

ББК 67

П 88

Рекомендовано до друку Вченою Радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, протокол № 10/187-11 від 19 листопада 2013 р

Постановою президії ВАК України від 30 березня 2011 р. № 1-05/3 "Про внесення періодичних друкованих наукових фахових видань до нового переліку наукових фахових видань України" збірник наукових праць "Публічне управління: теорія та практика" включений до Переліку наукових фахових видань України в галузі науки "Державне управління"

У відповідності до Ліцензійного договору № 432-07/2013 від 24 липня 2013 р. збірник наукових праць "Публічне управління: теорія та практика" у повнотекстовому форматі входить до міжнародної наукометричної бази Російського індексу наукового цитування (РИНЦ), інтегрованої з такими системами як Web of Science та Scopus

Згідно з наказом Міністерства освіти та науки України від 17.10.12 року № 1112 "Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук" публікації у вітчизняних фахових збірниках наукових праць, які включені до міжнародних наукометричних баз, прирівнюються до іноземних публікацій

Офіційний веб-сайт журналу: <http://putp.in.ua>

Редакційна колегія:

Василь Мартиненко, д.держ.упр., проф. –
головний редактор;

Олександр Радченко, д.держ.упр., проф. –
науковий редактор;

Юрій Куц, д.держ.упр., проф. – заступник
головного редактора;

Костянтин Козлов, к.держ.упр., доц. –
відповідальний секретар;

Володимир Бабасєв, д.держ.упр., проф.;

Валерій Бакуменко, д.держ.упр., проф.;

Наталія Гончарук, д.держ.упр., доц.;

Андрій Дегтяр, д.держ.упр., проф.;

Ніна Діденко, д.держ.упр., доц.;

Олена Долгальова, д.держ.упр., проф.;

Дмитро Карамішев, д.держ.упр., доц.;

Олексій Крюков, д.держ.упр., проф.;

Микола Латинін, д.держ.упр., проф.;

Наталія Липовська, д.держ.упр., доц.;

Валентина Мамонова, д.держ.упр., проф.;

Олександр Мельников, д.держ.упр., проф.;

Тетяна Пахомова, д.держ.упр., проф.;

Сергій Сєрьогін, д.держ.упр., проф.;

Світлана Хаджирадєва, д.держ.упр., проф.;

Юрій Шаров, д.держ.упр., проф.

Едуард Афонін, д.соц.н., проф.;

Олена Донченко, д.соц.н., проф.;

Марія Пірен, д.соц.н., проф.;

Анатолій Ручка, д.соц.н., проф.;

Юрій Сурмін, д.соц.н., проф.;

Лариса Хижняк, д.соц.н., проф.;

Микола Головатий, д.політ.н., проф.;

Валентина Гошовська, д.політ.н., проф.;

Олександр Соснін, д.політ.н., проф.;

Сергій Телешун, д.політ.н., проф.;

Юрій Шайгородський, д.політ.н.;

Леонід Шкляр, д.політ.н., проф.

Олег Амосов, д. е. н., проф.;

Бадирхан Дадашев, д. е. н., доц.;

Вячеслав Дорюфінко, д. е. н., проф.;

Олександр Поважний, д. е. н., проф.;

Олександр Горелік, проф. (США);

Олександр Кучабський, проф. (Польща);

Гергана Жулева доктор наук, (Болгарія).

NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION
THE PRESIDENT OF UKRAINE
KHARKIV REGIONAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
ASSOCIATION OF DOCTORS OF SCIENCES ON PUBLIC ADMINISTRATION

PUBLIC MANAGEMENT: theory and practice

Issue 4(16)

Kharkiv
Publishing House “DokNaukDerhzUpr”
2013

UDC (351+342+321+316) (062.552)''540*3''

BBK 67

P 88

Issue approved by the Academic Council of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, the minutes №10/187-11, November 19, 2013.

Collection of Scientific Works "Public Management: theory and practice" was included in the list of Ukrainian specialized scientific editions in Public Administration by the Resolution of the Presidium of Higher Attestation Commission of Ukraine "On inclusion the periodical printing scientific specialized editions in the new list of scientific specialized issues of Ukraine", Resolution № 1-05/3, March 30, 2011

In accordance with the License Agreement № 432-07/2013 from July, 24, 2013, the Collection of Scientific Works "Public Management: theory and practice" in full-text format is put on the list of the international Scientometrics base of the Russian Scientific Citation Index (RSCI), integrated with such systems as Web of Science and Scopus

According to the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 1112 from October, 17, 2012, "On publication the results of the thesis for getting the scientific degree of doctor and candidate of sciences" the publications in national collections of scientific works included in international scientometric databases, are equate with the foreign publications

The Official Website of the Journal: <http://putp.in.ua>

Editorial Board:

- | | |
|---|--|
| Vasyl Martynenko , D.Publ.Adm., Prof. – Editor-in-Chief; | Serhii Serohin , D.Publ.Adm., Prof.; |
| Oleksandr Radchenko , D.Publ.Adm., Prof. | Yurii Sharov , D.Publ.Adm., Prof. |
| - Editor-in-Science; | Eduard Afonin , D.Soc.Sci., Prof.; |
| Yurii Kuts , D.Publ.Adm., Prof. | Olena Donchenko , D.Soc.Sci., Prof.; |
| - Deputy Editor-in-Chief; | Larysa Khyzhniak , D.Soc.Sci., Prof.; |
| Kostyantyn Kozlov , PhD.Publ.Adm., Ass.Prof. | Mariia Piren , D.Soc.Sci., Prof.; |
| - Executive Secr.; | Anatolii Ruchka , D.Soc.Sci., Prof.; |
| Viktor Tsybenko , MPA, IT-editor; | Yurii Surmin , D.Soc.Sci., Prof.; |
| Volodymyr Babaev , D.Publ.Adm., Prof.; | Mykola Golovatyi , D.Pol.Sci., Prof.; |
| Valerii Bakumenko , D.Publ.Adm., Prof.; | Valentyna Hoshovska , D.Pol.Sci., Prof.; |
| Volodymyr Bulba , D.Publ.Adm., Ass.Prof.; | Oleksandr Sosnin , D.Pol.Sci., Prof.; |
| Nataliia Honcharuk , D.Publ.Adm., Ass.Prof.; | Serhii Teleshun , D.Pol.Sci., Prof.; |
| Andrii Diehtiar , D.Publ.Adm., Prof.; | Yurii Shaihorodskyyi , D.Pol.Sci.; |
| Nina Didenko , D.Publ.Adm., Ass. Prof.; | Leonid Shklyar , D.Pol.Sci., Prof. |
| Olena Dolhalova , D.Publ.Adm., Prof.; | Oleh Amosov , D.E.Sci., Prof.; |
| Dmytro Karamyshev , D.Publ.Adm., Ass.Prof. | Badurkhan Dadashev , D.E.Sci., Prof.; |
| Svitlana Khadzhyradeva , D.Publ.Adm., Prof.; | Viacheslav Dorofiienko , D.E.Sci., Prof.; |
| Oleksii Kriukov , D.Publ.Adm., Prof.; | Oleksandr Povazhnyj , D.E.Sci., Prof.; |
| Mykola Latynin , D.Publ.Adm., Prof.; | Svetlana Cheremisina , D.E.Sci., Prof.; |
| Nataliia Lypovska , D.Publ.Adm., Ass.Prof.; | |
| Valentyna Mamonova , D.Publ.Adm., Prof.; | Oleksandr Gorelik , PhD, Prof. (USA); |
| Oleksandr Melnykov , D.Publ.Adm., Prof.; | Oleksandr Kuchabski , Prof. (Poland); |
| Tetiana Pakhomova , D.Publ.Adm., Prof.; | Gergana Zhuleva , Prof. (Bulgarian) |

Євген ХРИКОВ

СТАН ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ НАУКОВОЇ ГАЛУЗІ "ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ"

Постановка проблеми. Історія наукової галузі "державне управління" є нетривалою, вона налічує тільки п'ятнадцять років. Оцінки початкового етапу розвитку цієї галузі є суперечливими. Серед позитивних результатів цього етапу називають формування наукової інфраструктури, диференціацію науки, підготовку значної кількості науковців, видання значущих робіт тощо. Але в той же час експерти звертають увагу на переважно теоретичну спрямованість досліджень, слабкі зв'язки з практикою державного управління, недостатній вплив на соціальні процеси. Однак ці оцінки мають дуже узагальнений характер. Для визначення напрямів подальшого розвитку наукової галузі необхідний більш детальний змістовний аналіз її стану. Такий аналіз на основі обґрунтованої методології дозволить скоректувати процес формування наукової парадигми державного управління, подолати певні негативні тенденції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Рефлексивна функція наукової галузі "державне управління" реалізується за допомогою трьох напрямів досліджень. Перший – найбільш масовий, здійснюється відповідно вимог ВАК до наукових статей. Ці вимоги передбачають аналіз кожним автором публікацій робіт попередників. Другий напрям – це аналіз стану розробки тієї чи іншої наукової проблеми в процесі виконання дисертаційних досліджень. Третій напрям – це аналіз загальних для наукової галузі тенденцій розвитку. Перші два напрями мають аспектний характер та не дозволяють дати цілісну оцінку розвитку наукової галузі.

Дослідження третього напрямку представлені роботами В.Д.Бакуменко, В.М.Башкатовим, О.І.Васильєвою, Т.В.Мотренко, в яких проаналізовано тенденції розвитку дисертаційних досліджень з державного управління в Україні. Однак використаний авторами наукометричний, статистичний, тематичний аналіз має обмежені можливості. Такий аналіз необхідно доповнити дослідженнями четвертого напрямку, який передбачає змістовне, більш комплексне та цілісне вивчення значного масиву публікацій з проблем державного управління.

Метою статті є виокремлення наявних та перспективних тенденцій розвитку наукової галузі "державне управління". Завданнями дослідження є: проведення аналізу періодичних видань з державного управління та з'ясування стану розвитку державного управління; з'ясування особливостей наукової парадигми державного управління; визначення перспектив подальшого розвитку наукової галузі "державне управління".

Виклад основного матеріалу. У ході дослідження було проведено вивчення автентичних матеріалів, або першоджерел: статей в наукових журналах, матеріалів наукових конференцій (всього 912 статей) [1;4;5;7;11;12], матеріалів з аналізу стану наукової галузі "державне управління" [2;3;6;8;9]. Всі вони, за влучним висловом Д.Прайса, складають "сукупний текст науки" [10].

Реалізація розробленої методології аналізу наукових публікацій дозволила зробити наступні висновки:



ХРИКОВ
Євген
Миколайович,

доктор педагогічних наук, професор, завідувач кафедри державної служби, адміністрування та управління Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Луганськ.

Анотація: статтю присвячено аналізу стану та перспектив подальшого розвитку наукової галузі "державне управління". Аналіз 912 статей у провідних часописах з державного управління дозволив з'ясувати особливості парадигми науки. Подолання негативних тенденцій у розвитку науки передбачає зміни в усіх її складових – зв'язках з практичною сферою, формуванні дослідницької проблематики, методологічних засадах, діяльності науковців, вимогах до наукових робіт.

Ключові слова: методологічні засади, аналіз, наукова галузь "державне управління".

УДК [35:167/168]-
043.86

– Біля 30 відсотків публікацій підготовлено за компілятивною та ілюстративною стратегіями. Переважно це публікації пошукувачів наукового ступеня кандидата наук.

– Майже 20 відсотків публікацій мають демонстраційно-аналітичний характер. За формальними ознаками ці статті можна віднести до аналітичних, але за сутнісними характеристиками вони або не містять нового наукового знання, або обсяг таких знань є несуттєвим.

– Усі інші публікації мають аналітичний та проектний характер. Чітко поділити статті на аналітичні та проектні не завжди можливо. Значною є кількість статей в яких реалізуються переважно аналітичні завдання, але наводяться і певні практично орієнтовані пропозиції. Якщо урахувати яка стратегія переважала під час підготовки статті, то можна зазначити, що за аналітичною стратегією підготовлено біля 20 відсотків статей, а у майже у 30 відсотках переважає проектна технологія.

– У проаналізованому масиві публікацій немає жодної, в якій висвітлено результати запровадження у публічне управління розроблених науковцями експериментальних систем. Пріоритет аналітичної та проектної стратегій виконання досліджень не повною мірою відповідає особливостям державного управління як прикладної науки.

Проведений аналіз дозволив з'ясувати особливості провідних часописів, які публікують статі з публічного управління. Важливою особливістю "Вісника державної служби України" є те, що на сторінках цього часопису значний відсоток складають публікації практичних працівників, частина з яких має наукові ступені. Крім того саме у цьому часопису більше всього статей, в яких представлені методики та результати досліджень певних аспектів публічного управління, що безумовно позитивно впливає на їх якість та значущість.

До особливостей часопису "Публічне управління: теорія та практика" можна віднести те, що в часопису публікуються провідні вчені у галузі даної науки, що обумовлює високий теоретичний рівень матеріалів, але заявлена у назві практика, представлена переважно у вигляді теоретичного її віддзеркалення.

Часопис НАДУ "Державне управління" відрізняється тим, що на його сторінках публікуються переважно пошукувачі наукових ступенів та публікації мають переважно теоретичне спрямування. Для підвищення наукового статусу видання, на наш погляд, доцільно збільшити кількість публікацій провідних фахівців державного управління, які працюють в академії.

Аналіз тематики та змісту публікацій, складу їх авторів кінця минулого століття та порівняння їх з сучасними публікаціями дозволив з'ясувати певні особливості. Наукова спільнота дослідників державного управління формувалася із представників різних наук – економіки, соціології, політології, психології, філософії, педагогіки тощо. Кожна з цих наук мала свої методологічні підходи та технології вирішення наукових завдань, які були орієнтовані на аналіз статистичних даних, вивчення суспільної думки, особистості людини, освітніх процесів тощо. Такий аспектний методологічний підхід був не здатний забезпечити проведення досліджень в галузі державного управління. Поява нової науки вимагала обґрунтування нової методології дослідження, формування якої до нашого часу так і не завершилось. Разом з цим треба зазначити, що на першому етапі становлення нової наукової галузі увага до методологічних проблем була більш значною. Так, 14 % із проаналізованих публікацій того часу були присвячені тим чи іншим аспектам методології дослідження, а у наш час таких робіт менше 1%.

Методологія досліджень, яка декларується науковцями не завжди співпадає з тою, яку реально реалізовано. Методологія, яку реалізують автори публікацій є недостатньо усвідомленою. Вона не відбиває особливості предмету науки як міждисциплінарного, складного, мінливого, багатоаспектного, системного, цілісного явища. Поки ще не вдається у повному обсязі поєднати в наукових дослідженнях галузеву спрямованість та комплексність діяльності з державного управління. Для подолання

даної суперечності необхідна нова методологія та більш високий рівень дослідницької культури науковців.

Очевидним є те, що дослідження державного управління повинні системно охоплювати чинники, які характеризують його стан: пануючі механізми, технології управлінської діяльності, законодавчі та нормативні документи, програми розвитку, особливості діяльності публічних службовців, традиції, стан фінансування, розвиток матеріальної, інформаційної інфраструктури, наявні проблеми, особливості суспільної думки, статистичні данні, які характеризують результати управління тощо.

Особливості предмету дослідження наукової галузі вимагають системного аналізу чинників, які впливають на стан державного управління: стан економічної та політичної ситуації, законодавчі та нормативні документи, наукова галузь "державне управління", система підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, традиції управлінської діяльності, суспільні настрої, рівень готовності державних службовців до реалізації професійних завдань, тенденції розвитку державного управління у світі, рівень демократичної культури громадян та суспільства, рівень розвитку технологій управлінської діяльності, кліматичні та природні фактори тощо.

Щодо предмету дослідження державного управління існує думка, що він є не скільки даним, скільки заданим. Але з таким положенням повністю погодитись неможна. У дослідженні історії та більшості теоретичних проблем державного управління предмет дослідження є даним. А щодо практично орієнтованих досліджень, то для того щоб створити задану модель управлінської діяльності треба обов'язково спочатку вивчити реальний стан державного управління (даний предмет). Таким чином, однією з особливостей методології дослідження державного управління є те, що вона повинна системно охоплювати всі головні чинники, які характеризують її стан та впливають на нього. Забезпечити відповідність даним вимогам не може жодна галузева наука, що є ще одним свідченням на користь існування нової наукової галузі "державне управління".

Аналіз змісту публікацій свідчить, що у наш час, при підготовці наукових текстів з проблем державного управління, панує наступна логіка: усвідомлення науковцем своїх наукових інтересів (вони можуть співпадати з актуальними проблемами державного управління, а можуть і не співпадати) – вивчення наукової літератури з метою узагальнення існуючих точок зору, вивчення законодавчих документів, статистичних даних (інколи) та формулювання певних пропозицій. За допомогою такого підходу неможна забезпечити наукове обґрунтування напрямів розвитку державного управління. Така логіка не відповідає особливостям державного управління як прикладної науки.

Сподівання на те, що державні службовці будуть вивчати дисертаційні роботи та наукові публікації, трансформувати теоретичні положення у технології та засоби практичної діяльності не виправдовується. Багаторічне опитування державних службовців свідчить про те, що вони не мають часу, можливості, та часто і бажання, вивчати літературу теоретичного спрямування.

Отримані факти дозволяють зазначити, що в Україні сформувалася спільнота науковців, переважна більшість яких працює у ВНЗ, які проводять аналіз теоретичних проблем державного управління публікують певні роботи, їх вивчають та аналізують інші науковці та публікують нові роботи, які часто дублюють вже раніше опубліковані положення.

Функціонування наукової галузі "державне управління" спрямоване у наш час переважно на забезпечення освітньої сфери, яка реалізує завдання підготовки магістрів відповідного напрямку. Ця функція науки є соціально значущою. Але, якщо наука неспроможна забезпечити ефективне функціонування державного управління, вона не може виконувати у повному обсязі свої функції, пов'язані з освітньою сферою.

За розробленою методологією дослідження було здійснено аналіз назв статей. Він мав дозволити визначити спрямованість проведених досліджень, але отримані ре-

зультати свідчать, що зміст публікацій не завжди відповідає їх назві. Так, наприклад зміст статті "Напрями розвитку та ефективного регулювання страхового ринку України" має містити певні пропозиції, або модель регулювання, опис їх запровадження та перевірки ефективності, а фактично містить опис досвіду діяльності однієї страхової компанії.

Ще один приклад, за назвою стаття "Спільні та відмінні риси процесу прийняття на муніципальну службу в Україні та Російській федерації" повинна містити аналіз практики прийняття на муніципальну службу, але містить тільки висвітлення законодавчих засад такої діяльності. Стаття "Доступ до інформаційного ресурсу як детермінанта успішності соціальної адаптації населення України" за назвою повинна містити аналіз рівня доступу населення України до інформаційних ресурсів, а фактично містить аналіз літератури та законодавчих документів. Стаття "Вплив державного управління на людський розвиток в умовах трансформації українського суспільства" містить тільки аналіз наукової літератури. Нажаль, таких прикладів приводити можна дуже багато. Кількість статей, в яких зміст не відповідає назві, майже 20 відсотків. Широко розповсюдженою є ситуація, коли за назвою стаття присвячена практичним питанням публічного управління, а фактично у ній розглянуто висвітлення цієї проблеми у теоретичних працях.

Подібною широко розповсюдженою є ситуація з відповідністю змісту статей їх меті та завданням. Так, наприклад, автор визначає завдання: "проаналізувати становлення та розвиток демократичного механізму самоврядного управління в Україні", але аналізує тільки окремі теоретичні засади цього процесу а не реальні механізми.

Використання наукоцентричних методів аналізу масиву статей дозволяє виокремити наступні особливості: 14,6 відсотків складають публікації докторів наук з державного управління; 10,5 відсотків складають публікації кандидатів наук з державного управління; 8,5 відсотків складають публікації докторів наук (філософських, соціологічних, економічних, політичних, педагогічних тощо); 17 відсотків складають публікації кандидатів наук (філософських, соціологічних, економічних, політичних, педагогічних, психологічних тощо); 3 відсотки складають публікації працівників ВНЗ без наукового ступеня та звання; майже 32 відсотки складають публікації пошукувачів наукового ступеня кандидата наук з державного управління; 6 відсотків складають публікації практичних працівників системи публічного управління (деякі з них мають наукові ступені); майже 9 відсотків складають публікації інших авторів (студентів, працівників фірм, установ). Отримані дані свідчать ще про одну особливість – майже 90 відсотків складають публікації працівників вищих навчальних закладів.

Під час аналізу виявлено тільки 8 статей присвячених розгляду сутності певних понять державного управління, але автори не використовують для цього напрацьовані наукознавством формалізовані процедури понятійно-термінологічного аналізу та розробки наукових понять.

Принципове значення має той факти, що під час проведеного аналізу, не виявлено жодної публікації в якій висвітлюється результати запровадження певної експериментальної системи публічного управління, та рекомендацій, пропозицій, розроблених науковцями. Така ситуація може бути притаманна фундаментальній, теоретичній, а не прикладній науці, якою є державне управління.

Якщо автор у своїй публікації розглядає практично орієнтовану проблему державного управління, то частіше всього обмежується аналізом певних документів, а не реальної управлінської практики. Така робота не є повноцінним науковим дослідженням, а тільки підготовчим етапом до його проведення.

У наш час панує логіка за якою вчені вивчають не реальний стан державного управління, а то як його трактують інші науковці та законодавчі документи після чого пропонують змінити ці теоретичні та законодавчі засади державного управління. Безумовно у науковій галузі "державне управління" можуть вирішуватися і

теоретичні завдання, але вони повинні бути підпорядковані вирішенню переважно практичних проблем.

У практично орієнтованих кандидатських і в значній кількості докторських дисертацій розглядаються лише окремі аспекти діяльності публічних службовців, і використання результатів цих досліджень не може системно охопити діяльність фахівців і забезпечити принципово новий її рівень. Тому результати таких досліджень не дуже цікавлять практичних працівників.

Проведений аналіз періодичних видань виконує і прогностичну функцію. Значний відсоток у проаналізованій джерельній базі складають публікації пошукувачів наукових ступенів (майже третину), які будуть захищати свої роботи через декілька років. Але те що вони публікують зараз, дозволяє спрогнозувати, що ситуація з науковими дослідженнями у галузі науки "державне управління" принципово не зміниться і в майбутньому.

Автори публікацій постійно використовують поняття "дослідження", "аналіз", але під дослідженням вони розуміють аналіз наукової літератури, законодавчих документів, інколи статистичних даних, а під аналізом – висвітлення точок зору інших науковців. Використання словосполучень "проведене дослідження", "для реалізації мети дослідження", "наукове обґрунтування", "моделювання реалізації повноважень" частіше всього має ритуальне аніж сутнісне значення. Фактично під проведенням дослідження майже всі автори розуміють написання статті або тез. Така логіка проведення пошукової роботи не гарантує отримання істинного тобто наукового знання, тому що не передбачає перевірки ефективності запропонованих пропозицій, моделей, рекомендацій.

Відсутні публікації, які висвітлюють результати колективних масштабних досліджень, в реалізації яких брали участь науковці та практичні працівники.

Ще одною особливістю парадигми даної науки є панування індивідуальних наукових досліджень, що не відповідає особливостям її предмету, який вимагає колективних не тривалих наукових досліджень, участь у яких будуть брати участь фахівці різного наукового спрямування та публічні службовці.

Не повною мірою особливостям державного управління відповідає дисертаційна модель розвитку науки. Якщо для вирішення більшості теоретичних проблем дисертаційне дослідження ж ефективною інституційною формою організації науки, то для вирішення більшої частини практичних проблем державного управління – це не дуже ефективна форма.

Для наукової парадигми державного управління характерною є академічна форма функціонування, як ми зазначали 90 відсотків публікацій підготовлено працівниками ВНЗ. Але працівники ВНЗ мають численні об'єктивні складнощі у реалізації практично орієнтованих завдань науки. Це не дозволяє ефективно реалізувати значний кадровий потенціал, який має наукова галузь.

Якщо розглянути основні зв'язки наукової галузі, то можна виокремити декілька особливостей парадигми даної науки. Державне управління повинне визначати функціонування наукової галузі, а наука, в свою чергу, повинна за допомогою пізнавальної, перетворювальної, прогностичної функцій визначати державне управління. Але наукова галузь "державне управління" не повною мірою реалізує свої функції. Існують певні об'єктивні причини такого стану. Державне управління багатoproфільна галузь, яка реалізується за допомогою значної кількості видів професійної діяльності. Однак наукова галузь "державне управління" за кількістю науковців, структурою, формами організації наукової діяльності не відповідає складності предмету дослідження. Для викладачів ВНЗ, які складають основну ланку дослідників державного управління, наукова діяльність лише супутній до освітньої вид діяльності. Вони фізично не можуть забезпечити глибоку розробку такої великої кількості різнопланових аспектів державного управління. Тому вкрай актуальною є проблема запровадження нових форм взаємодії науки та державного управління.

У наш час наукова галузь "державне управління" зорієнтована переважно на реалізацію такої своєї функції як науково-методичне забезпечення професійної підготовки фахівців державного управління. Якщо наукова галузь "державне управління" буде створювати умови для своєчасного оновлення змісту та технологій професійної освіти, то це буде забезпечувати формування актуальних для сучасного державного управління компетентностей фахівців. Таким чином наукова галузь "державне управління" може опосередковано впливати на стан державного управління.

Сучасну парадигму наукова галузь "державне управління" характеризує недостатній рівень сформованості дослідницької культури значної частини науковців, що зумовлюють об'єктивні та суб'єктивні чинники.

Наведені вище особливості парадигми науки дозволяють визначити ще одну – недостатню розвиненість її рефлексивної функції. Існуючі процедури самоаналізу не забезпечують динамічного розвитку науки. Пануючі науко метричні, статистичні методи не забезпечують змістовного аналізу стану наукової галузі.

Аналіз стану наукової галузі, визначення чинників, які обумовлюють цей стан, дозволили виокремити напрями її подальшого розвитку.

Суттєвих змін вимагає організація та методологія проведення досліджень. Особливостям державного управління як прикладної науки може відповідати наступна логіка дослідницької діяльності: усвідомлення суспільної потреби у вирішенні практичної проблеми державного управління та формулювання замовлення на виконання дослідження конкретним органом виконавчої влади або місцевого самоврядування – формування науково-практичного колективу для розв'язання даної проблеми – вивчення теоретичних засад та досвіду інших країн з вирішення даної проблеми – вивчення практики вирішення даної проблеми в Україні – розробка теоретичних та нормативних моделей – перевірка ефективності розроблених моделей у державному управлінні – корекція розроблених моделей – запровадження розроблених моделей в управлінську діяльність.

Така логіка не суперечить необхідності вирішення певних теоретичних завдань, але вони мають сенс як складова та умова розв'язання практичних проблем державного управління. Але, якщо визнати, що державне управління – переважно практично орієнтована (прикладна) наука, то необхідно використовувати процедури формування дослідницької проблематики, притаманні іншим наукам. Колись Ф. Енгельс зазначав, що потреби суспільства просувають науку більше, ніж сотні університетів. Тобто, актуальною для наукової галузі "державне управління" є проблема створення механізму формування дослідницької проблематики, в якому провідну роль відігравали б замовлення органів виконавчої влади та місцевого самоуправління. На перший погляд, відсутність коштів у більшості потенційних замовників наукових досліджень робить неможливим вирішення цієї проблеми. Однак у наш час більшість з досліджень і так, або не фінансується зовсім, або фінансується тільки діяльність дослідника (аспіранта, докторанта, працівника наукової установи). Для забезпечення проведення таких досліджень у регіонах доцільно створити громадські ради з координації взаємодії органів публічної влади та наукової спільноти у вирішенні питань державного управління. Члени таких рад допомагали б органам виконавчої влади та місцевого самоврядування визначати актуальні для них теми наукових досліджень, оформлювати замовлення на їх проведення та знаходити виконавців.

Комплексний багатоаспектний характер державного управління вимагає зміни підходів не тільки до формування дослідницької проблематики практично орієнтованих робіт, а і до їх виконання. Особливості державного управління обумовлюють необхідність проведення колективних досліджень, до яких будуть залучені науковці різного спрямування та зацікавлені практичні працівники.

Проведений аналіз показав, що значна кількість публікацій присвячена аналізу законодавчих документів. Але якщо врахувати, що в країнах європейського союзу у наш час розповсюдженою є концепція розумного регулювання, яка передбачає

постійний моніторинг ефективності державної політики, вжитих управлінських заходів, їх корекцію та повторний моніторинг, то можна запропонувати іншу логіку. За такою логікою наукові дослідження доцільно спрямовувати не на закони, нормативні документи, та вжиті заходи управління, а на результати запровадження цих законодавчих, нормативних положень, управлінських заходів. Тільки це дозволить розробити дійсно обґрунтовані актуальні для державного управління пропозиції.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Нагальною є потреба зміни вимог ВАК та часописів щодо публікації результатів досліджень. З урахуванням досвіду інших країн доцільно ввести обов'язкове викладення у публікаціях методології дослідження, а у практично орієнтованих публікаціях, окрім того – обов'язковий аналіз стану відповідного аспекту державного управління, обґрунтування нових технологій та результатів перевірки їх ефективності.

Має сенс у всіх часописах ввести рубрики в яких публікувати тільки практично орієнтовані матеріали та надавати їм переваги у порівнянні з іншими публікаціями.

На якість досліджень з державного управління може вплинути проведення та оприлюднення результатів періодичного аналізу матеріалів часописів, науково-практичних конференцій. Цю функцію може виконувати асоціація докторів державного управління, або окремі науковці за її дорученням. Для проведення такого аналізу необхідно розробити критерії оцінки часописів та матеріалів конференцій та оприлюднити їх. За результатами аналізу або експертної оцінки можна визначати індекс якості окремих часописів та матеріалів конференцій.

Актуальною не тільки для державного управління, а в цілому для української науки, є проблема створення більш сприятливих умов для проведення досліджень провідними науковцями – викладачами ВНЗ. Досвід інших країн свідчить, що таким викладачам доцільно надавати статус професорів-дослідників, які будуть мати невелике аудиторне навантаження, а весь інший час проводити дослідження разом з магістрами та практичними працівниками. Запровадити інститут професорів-дослідників можна за допомогою різних механізмів. Бажано цю проблему вирішити на державному рівні, але за відсутності відповідних фінансових ресурсів, надавати статус професорів-дослідників можуть навчальні заклади шляхом перерозподілу навчального навантаження між викладачами. Сприяти цьому може введення в умови конкурсу на отримання замовлення на підготовку магістрів державного управління наявності у навчальних закладах професорів – дослідників та програм практично орієнтованих досліджень.

Важливим механізмом керування науково-дослідною роботою в межах наукової галузі "державне управління" є прогнозування її розвитку. Провідну роль у цьому процесі може відігравати НАДУ, яка може очолити процес залучення науковців та практичних працівників до широкого обговорення та формування тематики практично-орієнтованих наукових досліджень. Використання сучасних інформаційних технологій може значно спростити виконання цього завдання. У такій ситуації органи виконавчої влади та місцевого самоврядування будуть виконувати функцію не тільки замовника, а й оцінювача ефективності наукового дослідження.

Якщо в Україні буде створений банк даних про потреби у наукових розробках, то виникне можливість перевіряти ефективність отриманих результатів у зацікавлених органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це зробить процедуру експертизи наукових робіт тривалішою, але позитивно вплине на якість наукових робіт.

Актуальною проблемою для подальшої розробки є обґрунтування критеріїв для оцінки періодичних видань з державного управління.

Література:

1. Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту проблем держ. упр. та місц. самоврядування Нац. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2012. – № 6. – 284 с.

2. Бакуменко В.Д. Динамика дисертаційних досліджень механізмів державного управління за видами суспільної діяльності (2003 – 2007 рр.) /В.Д.Бакуменко, В.М.Башкатов// Наук. Вісн. Акад. муніцип. Упр. : Управління. – 2008. – № 2. – С. 7 – 19.
3. Бакуменко В.Д. Інституалізація та тенденції захистів дисертацій у галузі науки ”державне управління” /В.Д.Бакуменко//Теорія та практика держ.упр.: зб. Наук.. пр... – 2008. – Вип. 2. – С. 3. – 10.
4. Вісник державної служби України. – 2009. – № 2, 3, 2010. – № 1, 2011. – № 1 – 4.
5. Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. 1999. – № 1, 4.
6. Галузь науки ”Державне управління” в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: нац.. наук. доп. / редкол. : Ю.В.Ковбасюк, К.О. Вашенко, Ю.П.Сурмін та ін.. – К. : НАДУ, 2012. – 184 с.
7. Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1, 2011. – № 1 – 2, 2012. – № 1.
8. Мотренко Т. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління / Т.В.Мотренко, В.Д.Бакуменко, О.І.Васильєва //Вісн. держ. Служби України. – 2007. - № 4. – С. 6 – 15.
9. Мотренко Т. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України / Т.В.Мотренко, В.Д.Бакуменко, О.І.Васильєва //Вісн. держ. служби України. – 2000. – № 3. – С. 62 – 68.
10. Прайс Д. Малая наука, большая наука /Д. Прайс // Наука о науке. – М. : Прогресс, 1966. – С. 281 – 384.
11. Публічне управління : теорія та практика. – 2010. – № 1– 3, 2011. – № 5 – 7.
12. Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 9 листопада 2012 р. / за заг. Ред. С.М.Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 225 с.

Олег ЗУБЧИК

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ "ЗАВИСИМОСТИ ОТ РАННЕ ПРОЙДЕННОГО ПУТИ"

Политическое время детерминирует нашу политическую действительность. Каким будет событие, когда и где оно произойдет – это конкретный контекст наших действий, каждое из которых, казалось бы, является уникальным. Однако, что нужно знать, или не знать, как поступить, или от чего воздержаться, для того чтобы использовать шанс, свою возможность, чтоб не оказаться "на обочине".

Постановка проблемы. Часто мы фиксируем, что некоторые события являются своевременными, другие же – наоборот. Вместе с тем, нередко можем увидеть зависимость отдельных событий от прошлого. В этой связи, рассмотрим предположения, согласно которым все что случается, происходит в контексте зависимости от того, что было раньше. В политической жизни общества это означает, что политическая действительность формируется в зависимости от политического субъекта, точнее – от ранее пройденного им пути.

Анализ последних исследований. Именно так отмечает концепция "зависимости от ранее пройденного пути", основателем которой считают П. Дэвида [1]. В теории этого автора рассмотрены такие метафоры, вошедшие в научный обиход как "path dependence" и "QWERTY". Идея "path dependence", или "проблема колеи" трактуется как невозможность выхода за пределы технологических решений прошлого. П. Дэвид сравнил эту метафору с примером о развитии российской железной дороги, где, как известно, пути шире европейских (причины такого положения дел мы здесь не рассматриваем). Но нам интересно, можно ли в этом смысле пройти развитие техники и технологий снова, то есть с начала, идеи железной дороги в нужном направлении, короче говоря, построить всю бывшую советскую железную дорогу с узкими колеями? По логике Пола Дэвида – нет, ведь придется все строить с "нуля", или закупить уже развитые технологии "узкоколейки" за рубежом. Другая не менее показательная и поучительная метафора П. Дэвида отмечает, что существует эффект "QWERTY", или "QWERTY-номики" (связано с печатной машинкой), которая означает зависимость от однажды начатого принципа расположения клавиш пишущей машинки. На раскладке латинской клавиатуры сверху расположены клавиши с буквами Q, W, E, R, T, Y. Возникает вопрос, является ли такое расположение удобным? С точки зрения эргономики совсем нет. Ведь частота использования этих букв не связана с их расположением. Так располагают все современные производители, ведь с конца XIX века до настоящего времени это сформировало привычку. Именно тогда в Лондоне возникла фирма-производитель печатных машинок с названием Qwerty, которая разместила это название на клавишах. Кроме того, именно с таким расположении клавиш уже разработан ряд методик обучения печати. Есть чисто технически правильное решение, но оно сдерживается другими уже существующими решениями.

Так вот, эти две метафоры работают не только в мире техники и технологий, но и в мире экономики, политики, культуры, образова-



**ЗУБЧИК
Олег**

Анатолійович,

кандидат філософських наук, доцент кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка, помічник народного депутата, голови Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, м. Київ.

Анотація: у статті досліджуються умови і фактори ефективності політичної системи. Автор розглядає політичні, економічні, гуманітарні складові стабільності політичної системи в контексті теорії "залежності від раніше пройденого шляху".

Ключові слова: держава, політична система, політична стабільність, теорія "залежності від раніше пройденого шляху".

УДК 342: 321

ния, медицины. В частности, в экономике эффект зависимости от ранее пройденного пути показано на примере QWERTY-эффекта, который Полом Дэвидом описано в статье "Clio and the Economics of QWERTY" (1985). После этого современные методологические разработки, в частности в сравнительной политологии и социологии адаптировали "концепцию зависимости от ранее пройденного пути" к анализу политических и социальных явлений. Показательны результаты исследований П. Пирсона [2], Д. Колиера [3] и Р. Беринса [4], которые исследовали темпы и режимы переходов демократии и авторитаризма, трудовую политику, динамику партийных систем, изменения коалиций, т.е. динамику политических процессов в странах Европы и Латинской Америки. Это глубокий анализ в политической науке с акцентом на основные моменты зависимости от траектории развития политической системы общества. Итак, является ли эта формула настолько критической, что государство (страна, общество) однажды "встав на рельсы такого пути" уже должно двигаться именно в ту сторону (в зависимости от направления рельс этого пути), именно таким образом (в зависимости от ширины колеи)?

В этом исследовании нами учтены также результаты исследований зарубежных и отечественных ученых и исследователей, а именно – Г. Алмонда, Д. Аптера, С. Хантингтона, Д. Джермани, М. Дюверже, С. Липсета, Ф. Сабирова, Г. Семигина, А. Соловьева, Ф. Бурлацкого, К. Гаджиева, П. Гончарова, М. Ильина, Н. Анохина, и других.

Цели и задачи исследования. Что же означает для Украины попытка в политической науке (или экономической теории, экономической политике, государственном управлении, культурной традиции и т.д.) формализовать зависимость от траектории? Это означает, что сделав один выбор (приватизация, демократизация, интеграция в мировое сообщество), мы потеряли навсегда все другие шансы, все остальные возможности? Итак, цель нашего исследования – выявить особенности условий и факторов обеспечения эффективности политической системы Украины и ее стабильности в контексте зависимости от ранее пройденного пути. Объектом исследования выступает политическая система Украины, в широком смысле, предметом – условия и факторы стабильности и эффективности политической системы. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: исследовать составляющие политической системы Украины, проанализировать условия ее эффективного функционирования, выявить факторы, которые обеспечивают политическую стабильность.

Основной материал исследования. Независимо от политического режима, уровня социально-экономического развития, политического и административного управления, основной задачей для всех государств, как политических субъектов, является задача обеспечения политической стабильности. Политическая стабильность – это состояние политической системы, которое позволяет ей эффективно функционировать и развиваться под влиянием внешней и внутренней политической среды, сохраняя при этом свою структуру и способность контролировать процессы общественных изменений. Обеспечение политической стабильности в Украине является особенно актуальным. Особенно учитывая такие факторы, как повышение эффективности политической системы, легитимность власти, доверие к ней, адекватные политические решения, эффективная экономическая политика, стратегия международного сотрудничества, качественное образование, политическая частности, консолидация.

Условия и факторы, которые обеспечивают политическую стабильность системы, на наш взгляд, имеют политическую, правовую, экономическую и гуманитарную природу. Духовное состояние общества отражает его социально-экономические проблемы. Социально-экономические условия влияют на духовное состояние. Относительно Украины, то в нем отразились не только современные сложности, но и последствия тоталитарного прошлого. По мере привыкания людей к принуждению оно становится для них "естественным". Но дух гражданского неповиновения равно

развит в разных странах (например, Франции и Украины). Во-первых, в Украине – это признак слабости национальной солидарности. Точнее, нечеткость, абстрактность объекта солидарности. Во-вторых, значительную роль играют традиция и воспитание. Власти (даже не эффективной) подчиняются потому, что такой обычай. Общее социальное давление подкрепляется материальным принуждением (хотя по своей природе власть не является чисто силовым феноменом: ее формируют и другие составляющие - знания, авторитет, харизма). Физическое принуждение последнее время приобретает все более изящные формы уголовных процедур: в случае конфликта между властью и оппозицией, последнее слово остается за первой, так как она может физически заставить других подчиниться ее воле (тюрьмы, следственные изоляторы, предусматривающие уголовный кодекс и неоднозначная милицейская практика украинского государства).

Относительно партийных функционеров и работников государственной службы применяется принуждение личным влиянием. Личное влияние руководителей играет важную роль в обеспечении послушания. На членов групп давит своего рода моральное принуждение. Но чаще срабатывает страх потери руководящей должности. Так и происходят постоянные перетасовки кадров [5]. Это также подтверждающий пример зависимости от украинского прошлого – сложившаяся практика кадровой политики.

Очень близко по своей природе к физическому принуждению принуждение экономическое. В поисках источников наполнения бюджета налоговые органы применяют все новые и новые средства. Под лозунгами о том, что украинский государственный бюджет ежемесячно недополучает миллиарды гривен, возникают идеи передачи налоговым органам полномочий других ведомств, в частности, правоохранительных [6]. А, как известно, тот, кто может лишить человека средств к существованию – легко добывается ее повиновения.

Невозможно достичь любой экономической модернизации без демократизации. Демократия – это возможность для оппозиции существовать, для мыслей – быть высказанными, и благодаря этому согласовано принимать политические решения [7]. Запрещение применения властью в политической борьбе силовых структур государства – это норма Конституции Украины [8]. Но стала ли она нормой украинской политической жизни? Вместе с Конституцией важным правовым аспектом выступают действующие законы, содержащие общие требования к субъектам политического соперничества. Они регламентируют средства и способы политической борьбы, включая нормы определенных ограничений и запретов [9].

Сегодня считается, что в Украине демократический политический режим. Но и "демократия" от демократии отличается. Положение каждой из сфер общественной жизни зависит от ее совершенства и недостатков. Как известно, недостатки демократии могут быть как следствие, органическими и унаследованными [10]. С автором идеи распределения недостатков вполне можно согласиться, ведь наследственные недостатки – это те, которые своим происхождением не обязаны демократии, а происходят от других, предыдущих режимов. Украина унаследовала немало недостатков предыдущего тоталитарного политического режима. Они противоречат принципам демократии, усложняют функционирование демократического режима. Поэтому их необходимо как можно скорее устранить. Также есть побочные, негативные последствия несовершенных механизмов демократии, например участия народа в политике. Нужно все время улучшать механизмы демократического режима и таким образом ограничить их негативные последствия. Органические – это черты, присущие демократии и избежать их можно только путем разрушения самого режима (например, демократия – это дорогое удовольствие, ее могут позволить себе только экономически богатые государства).

Кроме того, отдельно следует проанализировать проблему централизации и децентрализации власти. Исторический опыт экономически развитых стран показыва-

ет, что для самосохранения правящих режимов наиболее эффективна политика централизма. Независимо от идеологической составляющей, именно политический централизм обеспечивает минимизацию социальных конфликтов, использует политический потенциал широкого круга общественных сил, побуждает к консенсусу различные политические силы и социальные группы.

Но когда же власть действительно приблизится к народу? В частности, довольно странным выглядит ситуация относительно реформ самоуправления. Почему-то населения регионов Украины воспринимает расширение местных прав как увеличение возможностей произвола местной бюрократии. Мифов вокруг региональных вопросов у нас множество. Один из них – если усилить региональное самоуправление, власть попадет в плохие руки. Поэтому начинать нужно с "ломки" подобных стереотипов.

В Украине состояние гражданского общества традиционно характеризуется противоречием между положительной динамикой количественных и стабильно низкими значениями качественных показателей. Данные Государственной службы статистики Украины фиксируют устойчивую положительную динамику количества организаций гражданского общества. Одновременно систематический социологический мониторинг Института социологии НАН Украины показывает крайне низкие качественные показатели общественной активности населения. Так, 83% граждан Украины не являются участниками ни одной общественной, политической организации или движения. По данным того же мониторинга благотворительным фондам и общественным организациям преимущественно или полностью доверяли только 15,5% граждан [11].

Кроме того, характерно отсутствие в политической системе антисистемных партий, низкая политическая культура участия, ориентирующая граждан на отстаивание собственных интересов, законность и правопорядок, слабая политическая конкуренция (если сравнивать не по названиям партий, а по содержанию политических программ), ограниченный доступ к институтам политической системы групп, которые ранее не принимали участия в политике.

Таким образом, стабильность органов государственной власти, всех ее отраслей, аппарата управления и аппарата принуждения, законодательных органов ведет к политической стабильности в обществе и государстве, а нестабильная, бессистемная динамика изменений структуры управления государством ведет к потере управления социальными, политическими и экономическими процессами в обществе и в стране, ухудшает социальную базу политического режима и государства.

Среди гуманитарных факторов особое место занимает религия. Точкой взаимодействия политики и религии является человек. Политика и религия относятся к кругу духовных явлений, которые могут послужить практическими ориентирами для людей, объединять их для достижения общих целей, предоставляя им общественно важные значения. Но может и наоборот.

Исследователи отмечают, что уровень взаимодействия политики и религии определяется степенью развития общества. Состояние демократии, тип цивилизации, степень дифференциации сфер общественной жизни, господство христианства и ислама. Степень политизации церковной жизни повышается с низкого темпа решения острых социальных проблем. Это также зависит от региона страны. В Украине – высокая политическая активность жителей Запада и низкая политическая активность Востока [12].

Украинский социум находится на стадии кризиса реформированного общества. Экономические реформы, осуществляемые тем способом, как они проводятся, еще не принесли ощутимых для всего народа положительных изменений. Восприятие экономических реформ является спорным и болезненным. В частности, такие выводы сделаны относительно административной реформы, реформы в сфере землевладения и сельскохозяйственного производства в сфере жилищно-коммунально-

го хозяйства. Результаты исследований показывают, что лишь 10,7% опрошенных верят в положительную реализацию административной реформы, 48% опрошенных вообще о ней ничего не слышали [13]. Оценка реформ в сфере землевладения и организации сельскохозяйственного производства также имеет очень широкий диапазон оценок – от полного неприятия до положительных утверждений [14].

Соотношение богатых и бедных частей населения, отсутствие среднего класса, нестабильное материальное положение большей части населения Украины – это все современные украинские реалии. По статистике ООН, за чертой бедности в Украине находятся 78% людей. Украинские граждане обеднели в 2011-12 годах на 10%. Такая ситуация может привести к социальной нестабильности и появлению тоталитарного режима. Украина занимает 83-е место по уровню развития общества, опустившись за последний год на 7 ступенек рейтинга, – так определяют эксперты ООН. Потребительская корзина меньше признанной в мире черты бедности – 17 долларов в день. Это серьезный вопрос для государства. Именно из-за бедности не возможна реализация большинства прав человека [15].

Бедность вредит не только отдельному человеку, она несет угрозу для украинского общества в целом. Эксперты Всемирного банка отмечают, что чем более конкурентной является экономика государства, тем больший уровень благосостояния ее граждан. Украина по уровню экономической свободы находится на 163-м месте в мире. Социальные выплаты и постоянное ”подтяжка за уши” пенсий и зарплат до прожиточного минимума, которыми правительство заигрывает с населением, не решают проблему. Кроме того, задача повышения уровня доверия к национальной денежной единице не реализуются в полной мере. Недаром С. Липсет при обосновании взаимозависимости ”легитимность – политическая стабильность” как пример приводит аналогию между легитимностью политической власти и доверием к национальной денежной единице [16]. Золотовалютный запас и доверие к национальной денежной единице, низкая инфляция, реальный бюджет, макроэкономическое равновесие, соотношение внешних заимствований и ВВП, низкий уровень безработицы – это те индикаторы, на которые ориентируются как власть, так и инвесторы [17]. От законодательного оформления денежной системы напрямую зависит единство государства, страны и нации, это важнейший элемент политической структуры и политической стабильности.

Кроме того, особое значение имеет и такой определяющий для политической стабильности фактор, как благоприятные внешнеполитические условия, благоприятное развитие взаимовыгодных отношений между государствами. В новых условиях сотрудничество основывается на либерализации отношений между различными государствами, освобождении от старых стереотипов и штампов, которые мешают взаимопониманию между народами. Сегодня развиваются связи по обмену информацией в современной политике, связи в сфере образования, воспитания кадров, изучения истории культуры и другое, за что, в первую очередь, отвечает государство, распространяя объективную информацию с помощью печатных СМИ, радио и телевидения о различных сторонах жизни взаимодействующих стран. Украина заключила соглашения о дружеских отношениях с более чем 170 государствами мира.

Повышение политической стабильности политической системы Украины требует принятия первоочередных мер: во-первых, актуальные и эффективные экономические реформы, во-вторых, формирование качественной социальной структуры с условиями увеличения процента среднего класса, в-третьих, институционализация классовых, религиозных и других конфликтов; в-четвертых, консенсус основных политических сил относительно базовых ценностей.

Итоги. Итак, ”концепция зависимости от ранее пройденного пути” объясняет, как набор решений (событий) при тех или иных обстоятельствах ограничивается решениями, которые политический субъект принимал в прошлом. В экономике и социальных науках зависимость от ранее пройденного пути может касаться либо результатов

в конкретный момент времени или в долгосрочной перспективе равновесия процесса. В критический момент, предшествующий выбору условия позволяет этот выбор или нет, то есть устанавливается траектория институционального развития и консолидации, которую изменить трудно (причинно-следственная связь, касающийся благосостояния, общественного блага от выбора модели развития, промышленные революции, модели собственности). Итак, обычно "концепция зависимости от ранее пройденного пути" имеет право на научное существование, но политические события современности подтверждают, что в сфере политической жизни обществ могут работать совсем другие факторы, давая надежду на шанс, которым еще так живет значительная часть украинского общества.

Література:

1. Paul David. Path Dependence, Its Critics and the Quest for 'Historical Economics, Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present, edited by P.Garrouste and S. Ionnides, Cheltenham, England: Edward Elgar Publishing , 2001. – [электронный документ]. – Режим доступа: <http://economics.ouls.ox.ac.uk/12448/1/0502003.pdf>
2. Pierson, Paul. 2000a. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 92:4, – P. 251-267.
3. Collier, David. *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori* (co-edited with John Gerring). Oxford and New York: Routledge, 2009. – 368 p.
4. David Collier, Rut Berinss. *Trajectory of a Concept: 'Corporatism' in the Study of Latin American Politics.* In *Latin America in Comparative Perspective*, 1995.
5. Не всякая волна – девятый вал: причины и последствия кадровых изменений в высших эшелонах власти // *Власть и политика*, № 24 (169) 13-19 июня 2003. – С. 4.
6. Теневая экономика наполнит бюджет // *Комментарии*, № 01(155), 16 января 2009. – С. 6.
7. Революція назавжди // *Український тиждень*, № 27 (140) 2-8.07.2010. – С. 40-43.
8. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, N 30, ст. 141.
9. Закон України "Про політичні партії в Україні" (*Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, N 23, ст.118)
10. Гладкий О. Недосконалість демократії // *Молода нація. Альманах*. – К. Смолоскип, 2000. – С. 54-74.
11. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
12. Релігійний фактор в українському політичному просторі // *Курас І.Ф., Рибачук М.Ф., Киришко М. І., Фещенко П.І. Релігія і політика в сучасній Україні*. – К., Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2000. – 272 с. – С. 38.
13. Адміністративна реформа: соціологічне опитування населення, УЦЕПД, 2000 р. – [электронный документ]. – Режим доступа: http://www.uceps.org/additional/article_bychenko_NSD5_ukr.pdf . – Назва з екрану.
14. Соціологічне дослідження з оцінки проведення земельної реформи, 2010. – [электронный документ]. – Режим доступа: http://zemreforma.info/dload/3_4.doc . – Назва з екрану.
15. Майже 80% українців живуть за межею бідності/ *Новини ТСН*. - [электронный документ]. – Режим доступа: <http://tsn.ua/ukrayina/maizhe-80-ukrayintsiv-perebuyayut-za-mezheyu-bidnosti.html>. – Назва з екрану.
16. Lipset S. *Consensus and Conflict: Essays in Political Sociology*. – New Brunswick – new Jersey, 1985. – P. 23.
17. Закон України "Про Національний банк України" (*Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2000, N 29, ст.238).
18. Лещенко Наталья. Бюджетное малокровие // *Корреспондент*. – №28 (167), 23 июля 2005. – С. 40.

Олег ПОЛОВЦЕВ, Олександр БУХТАТИЙ

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ КРИТЕРІАЛЬНОЇ БАЗИ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Постановка проблеми. Основною функцією державного управління є прийняття рішень. Необхідно зазначити, що процес прийняття рішень є центральним етапом функціонування комплексного механізму державного управління (ДУ) [1, с. 21].

Комплексність, багатоваріантність проблем та великі об'єми статистичної і оперативної інформації в сучасних умовах не дозволяють розв'язувати задачі прийняття рішень в ДУ на одному формальному рівні на основі єдиної формальної моделі, а потребують розробки та використання цілісної системи ключових показників – критеріїв, що дає можливість визначити структурну ієрархію проблеми на основі принципів системного аналізу, провести якісний і кількісний аналізи ситуацій, визначити критичні моменти, тенденції розвитку процесів ДУ, прогнозування достовірності спрацювання різноманітних сценаріїв майбутніх подій, та оцінити можливі наслідки прийняття державних управлінських рішень [2, с. 172; 3, с. 139].

Чітке формулювання цілей і критеріїв забезпечує можливість контролю результатів, оцінювання, співставлення та вибір варіантів рішень, що дозволяє підвищити якість рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що дослідження закордонного досвіду в галузі діяльності державної служби показує, що управлінці часто намагаються досягти підвищення ефективності державного управління за допомогою застосування підходів до оцінювання якості рішень і управління на всіх функціональних рівнях державного управління. Це стосується індивідуальних робочих процесів (наприклад, операцій з нормативними документами), діяльності установ і відомств з тисячами працівників (наприклад, організацій соціального захисту), або діяльності стосовно розвитку цілих регіонів та державного сектору в цілому [4, с. 117].

Однак при розв'язанні задач з прийняття рішень в державному управлінні в основному вдаються до розрахункових або врахувально-звітних методів обробки даних або до застосування певних економетричних моделей тощо [5, с. 263]. Це створює певні незручності, які полягають у тому, що не відбувається прогнозування та оцінювання якості рішення на основі аналітичної критеріальної бази, а це спричиняє низький рівень ефективності управління на всіх рівнях державної влади.

Також можна констатувати факт, що критерії оцінювання результатів не можуть дати вичерпного пояснення причин досягнення чи не досягнення установою певного рівня якості роботи. Необхідно брати до уваги, що існує тісний взаємозв'язок між процесом прийняття рішень, результатами і наслідками. Тому досягнення необхідного рівня ефективності й оптимізації державного управління потребує розробки методик і стратегічних підходів до оцінювання якості діяльності на основі аналітичних критеріїв, що враховують інформацію про результати діяльності, про процес прийняття рішень та про очікувану ефективність прийнятого рішення [6, с. 71].



**ПОЛОВЦЕВ
Олег**

Валентинович,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, м. Херсон.

Анотація: у статті запропоновано оцінку сучасних підходів до формування критеріальної бази етапизації процесу прийняття рішень в державному управлінні. Зроблено висновок, що сенс виділення різних етапів прийняття державних рішень полягає не стільки в демонстрації їх відносної автономності, скільки в підтвердженні ними взаємопов'язаного характеру здійснення всіх мінімально необхідних і достатніх дій для прийняття конкретного рішення – від його розробки до реалізації.

Ключові слова: державне управління, якість прийняття рішень, якість управління, критерії якості, етапи прийняття рішень.

УДК 35.078.008.1



**БУХТАТИЙ
Олександр
Євгенович,**

кандидат наук з державного управління, завідувачий відділом медіа комунікацій Адміністрації Президента України, м. Київ.

Анотація: у статті запропоновано оцінку сучасних підходів до формування критеріальної бази етапізації процесу прийняття рішень в державному управлінні. Зроблено висновок, що сенс виділення різних етапів прийняття державних рішень полягає не стільки в демонстрації їх відносної автономності, скільки в підтвердженні ними взаємопов'язаного характеру здійснення всіх мінімально необхідних і достатніх дій для прийняття конкретного рішення – від його розробки до реалізації.

Ключові слова: державне управління, якість прийняття рішень, якість управління, критерії якості, етапи прийняття рішень.

УДК 35.078.008.1

Метою даної статті є узагальнення підходів до формування критеріальної бази оцінки якості прийняття рішень в державному управлінні, зокрема критеріїв етапізації процесів прийняття рішень, та аналізі можливостей їх застосування в галузі вітчизняного державного сектору з метою формування напрямів розробки підходів до управління якістю рішень в державному управлінні України.

Вклад основного матеріалу. Рішенням в державному управлінні є розгорнутий у часі логіко-розумовий, емоціонально-психологічний, організаційно-правовий акт, що виконується керівництвом в межах своїх повноважень одноособово або колегіально – із притягненням інших осіб [7, с. 144].

Рішення взагалі – це результат обґрунтованого вибору кращої альтернативи з множини допустимих варіантів, яке постає керівництвом до дій на основі розробленого проекту чи плану. Рішення фактично виконує роль об'єктивного обґрунтованого керуючого впливу на об'єкт керування і визначає всі подальші процедури стосовно організації виконання прийнятих рішень з метою приведення певного об'єкта чи системи до бажаного стану або досягнення поставленої мети [8, с. 68].

Процес прийняття рішення – це процес вибору найбільш придатного рішення з множини допустимих рішень або упорядкування множини рішень [9, с. 137]. Прийняття рішень можливе на підставі знань про об'єкт управління, процеси, що в ньому відбуваються та можуть відбуватися з перебігом часу, і при наявності множини показників, що характеризують ефективність та якість прийнятого рішення. Тобто для формування та прийняття рішення, зокрема в галузі державного управління, необхідні – адекватна модель об'єкта та модель прийняття і оцінювання прийнятого рішення. Під моделлю прийняття рішень будемо розуміти формалізований опис процесу прийняття рішень.

Процес прийняття рішення в державному управлінні можна описати послідовністю наступних кроків:

постановка задачі:

- аналіз та діагностика проблеми;
- визначення цілей рішення;
- збір відповідної інформації та даних;

формування рішення:

- визначення обмежень та критеріїв оптимальності;
- формування множини допустимих альтернатив;

вибір рішення:

- вибір методів розв'язання задачі;
- порівняння та упорядкування множини альтернатив за обраними критеріями;
- добір кращих варіантів за критерієм оптимальності та остаточний вибір рішення.

Необхідно зазначити, що при прийнятті рішень в державному управлінні необхідно враховувати цілий ряд різноманітних факторів, що впливають на якість рішень. Серед них можна виділити такі основні: суб'єктивізм керівника, умови прийняття рішень і рівень ризику, час і середовище, взаємозалежність і наслідки рішень.

Критерій – це ознака, підстава, мірило оцінки певного об'єкта, події, явища. Розрізняють логічні, тобто формальні, та емпіричні,

тобто експериментальні, критерії істинності. Формальним критерієм істини служать логічні закони. Емпіричними критеріями істинності служить відповідність знання експериментальним даним.

Під критерієм якості державного управління та якості прийняття рішень в ДУ пропонується розуміти сукупність ознак, на підставі яких оцінюється досягнення цілей управління системи ДУ в цілому, а також окремих управлінських рішень.

В основі критеріїв якості і ефективності держави повинні бути принципи державного управління, оскільки вони є об'єктивно зумовленими нормативними вимогами, виробленими практикою соціального та державного управління, і засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами управлінської діяльності. Принципи виражають вимоги об'єктивних законів управління; їх дія пов'язана з реалізацією функцій системи управління та стимулює ініціативу і самодіяльність керованих мас. Який би принцип управління не взяли – принцип економії ентропії або обмеженої раціональності, єдності централізації і децентралізації влади та управління, демократизму і легітимності рішень, кожен може виступати критеріальною ознакою оцінювання якості державного управління [10, с. 432].

Критерії якості державного управління формуються на базі системи суб'єктивних цінностей, виражених в ідеології суспільно-державного ладу, в стратегічних цілях правлячого суб'єкта - політичному курсі, в концепціях, політичних установках і нормах системи управління, за якими стоять загальні національно-державні інтереси. Часто за такі видаються інтереси панівних класів чи домінуючих національно-етнічних груп, що пояснює відносність оціночних критеріїв ефективності, залежність їх перш за все від типу політичної системи, а також конкретно-історичних умов, в яких функціонує система ДУ. Цінності, цілі, концепції, принципи державного управління, нормативна база системи управління, нарешті, суспільні потреби та інтереси - всі ці елементи критеріїв якості державного управління являють собою залежні змінні, обумовлені суспільно-державним устроєм, політичним режимом і конкретної середовищем, в якій живе дане політичне співтовариство.

У залежності від того, що визнається за основну ознаку якості, розрізняють три групи критеріїв [10, с. 76]: ціннісно-раціональний; целераціональний і прагматичний.

Визначення якості ДУ та прийняття рішень в ДУ за ознакою відповідності результатів рішень та їх наслідків визнаним державою цінностей, вираженим в політичній стратегії, характеризується ціннісно-раціональним критерієм. Якщо в якості показника якості управління приймається відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям, практичним завданням, вираженим у державних програмах і планах, то такий критерій називається целераціональною. Вимірювання якості управління за типом – "витрати-ефект" або "витрати-результат" характеризує прагматичний критерій.

При дослідженні критеріальної бази для оцінювання якості рішень в державному управлінні необхідно звернути увагу та проаналізувати критерії, що можуть бути застосовані для покращення самого процесу прийняття рішень та визначати етапи процесу прийняття рішень. У цьому сенсі в процесі прийняття державних рішень завжди зберігається перелік обов'язкових для виконання завдань, взаємозв'язок яких і зумовлює життєвий цикл прийнятого рішення [11, с. 41]. Наявність послідовності в діях щодо прийняття рішень стосується будь-яких, у тому числі і державних структур. Виділення етапів завжди відображає особливу логіку дій того чи іншого суб'єкта, який здійснює свої специфічні завдання. Так що і в державному управлінні в рамках прийняття властивих йому рішень, незважаючи на притаманну раціональність, існує можливість виділення характерних для ДУ етапів управлінських дій, які не можуть бути описані суто управлінськими схемами дій. Адже в державі діє особлива логіка, що поєднує політичні та адміністративні, процедурні та суб'єктивні складові [11, с. 96].

Іншими словами, критерієм реалізації рішення виступає виконання певного кола завдань, які у свою чергу, затребують певні технології і процедури. Якісно різний характер задач, що стоять перед керівниками, припускає розділення процесу прийняття рішень на різні фази і етапи взаємодії. Різні форми сегментації, диференціації процесу носять не тільки логічний, а й практичний характер. Тобто, незважаючи на те, що в реальності управлінські процедури так чи інакше поєднуються і функціонують, в "паралельному" режимі, все ж і на практиці часто складаються перешкоди між завданнями, що виконуються на різних етапах і передбачають взаємодію з іншими виконавцями та об'єктами прийняття рішень (ОПР) [11, с. 172]. На кожному з етапів складається свій характер взаємодії між основними акторами, рівнями діагностики ситуації та іншими параметрами процесу, що в результаті дає підставу говорити і про життєвий цикл кожного з етапів.

Необхідно зазначити, що стадіальний характер процесу прийняття рішень є багато в чому його логічною характеристикою, не "рятуючи" його від своєї інверсійності, тобто наявності зворотних дій і "перерв у рішеннях", які і кожен сам по собі, і в сукупності, задають цілепокладання і целевиконання, умовно кажучи, переривчастий ритм протікання, не виключаючи навіть і обвалення продуманої керуючими послідовності дій при прийнятті рішень. Іншими словами, ряд самих нестандартних чинників здатний посилити дискретний характер процесу прийняття державних рішень, заблокувавши діагностику проблеми, узгодження позицій, вироблення цілей тощо. Характерно, що багато західних фахівців значно частіше фіксують такі внутрішні порушення циклу прийняття рішень саме в рамках держустанов, а не приватних корпорацій [11, с. 249].

У науці застосовуються різні критерії етапізації процесу прийняття державних рішень, внаслідок цього різноманітність підстав диференціації даного процесу зумовлює і його різну етапізацію. Так, наприклад, введення тимчасової підстави дає можливість диференціювати всі управлінські дії органів держави з точки зору швидкості здійснення ними базових функцій. Зокрема, виділяються етапи, які характеризують те, наскільки швидко система державного управління реагує на проблемну ситуацію, здійснює обробку відповідної інформації, забезпечує взаємодію ОПР та інших учасників процесу прийняття рішень, формулює свої практичні відповіді на зовнішні виклики, реалізує сформоване рішення.

Залежно від оцінки критичності ситуації для системи управління, дії останньої розпадаються на вирішення наступних завдань: збір оперативних даних; застосування процедур оцінювання щодо діагностики ситуацій; здійснення дій, що дозволяють гнучко переходити від реалізації однієї альтернативи до іншої.

Існують і комбіновані критерії етапізації процесу прийняття рішень в державному управлінні. Наприклад, враховуючи, що в ухваленні рішень так чи інакше задіяні технічні засоби (експертні системи, системи підтримки прийняття рішень, і в загалі інформаційні технології, які збільшують інтелектуальні можливості людини при формуванні рішень), то весь процес визначення мети і диференціюється в залежності від домінуючого характеру взаємодії або суто людських, або технічних компонентів. Зокрема, при зборі первинної інформації максимально використовуються кібернетичні засоби, тому виділяють машинно-людський етап. Там же, де відбір альтернатив або формулювання цілей в більшій мірі залежить від людини, говорять про людино-машинні етапи тощо [11, с. 203].

Однак, найпоширеніший критерій етапізації процесу прийняття рішень в державному управлінні – це послідовність мінімально необхідних і достатніх для прийняття рішень дій. У той же час багато вчених по-своєму трактують таку послідовність, виділяючи різноманітні блоки різних дій та взаємодії ОПР. При цьому одна група вчених схильна виділяти відносно великі блоки дій керуючих. Так, Р. Денхардт вважає, що такими етапами виступають розробка політичних програм, їх застосування, а також оцінка успішності дій або невдач [11, с. 65]. Л. Планкет і Г. Хелл зупиняються

на наступних етапах: виявлення проблеми; постановка проблеми; пошук рішення проблеми; прийняття рішень; виконання рішень; оцінка отриманого результату [11, с. 83]. Д. Лалумбо і С. Муді вважають за краще говорити про етапи визначення проблеми, пошуку інформації, вибору мети і оцінки наслідків [11, с. 96].

Інші вчені, навпаки, бачать сенс у граничній диференціації управлінського процесу в ДУ. Так, Р. Рельян, починаючи з постановки задачі, виділяє ще більше десяти проміжних етапів: постановка мети в проблемній ситуації, виявлення альтернатив у досягненні мети, опис станів зовнішнього середовища, оцінка ймовірності конкретних станів у зовнішній середовищі, виявлення можливих результатів дії, процедури оцінки результатів у реалізації альтернатив у конкретних умовах зовнішнього середовища, вибір критеріїв оцінки відповідності результатів дії запланованим цілям, оцінка відповідності результатів поставленим цілям, оцінка очікуваного ефекту дій, порівняння окремих альтернатив за очікуваним ефектів дії; перш ніж формулює заключну фазу – прийняття рішення: затвердження плану вирішення проблемної ситуації [11, с. 188].

Окрім розглянутих підходів, К. Паттон і Д. Савіцкі запропонували наступні етапи:

- 1) виявлення, визначення і деталізація проблеми;
- 2) виявлення критеріїв оцінювання альтернатив;
- 3) розробка альтернативних варіантів рішення задачі;
- 4) оцінка альтернатив;
- 5) вибір найкращої альтернативи;
- 6) оцінка наслідків прийнятого рішення.

Д. Веймер та А. Вайнінг також пропонують ряд нових етапів [11, с. 161]:

- 1) розуміння проблеми;
- 2) вибір і пояснення цілей;
- 3) вибір методу вирішення проблеми;
- 4) вибір критеріїв оцінки альтернатив;
- 5) визначення альтернативних варіантів вирішення проблеми;
- 6) оцінка рішення, що включає і оцінку наслідків;
- 7) вироблення рекомендацій.

Показово, однак, що сама по собі процедура етапізації характеризує і більш загальні установки вчених щодо розуміння характеру прийняття рішень в ДУ. Тому ті з них, хто вважає, що попередні персональні установки керуючих апріорі формують самою проблему, виносять етап формулювання проблеми перед етапом збору інформації для її вирішення. Іншими словами, такі підходи в певній мірі виправдовують ту послідовність дій при прийнятті рішень, яка носить суб'єктивний характер.

Такого роду приклади припускають чітке розрізнення загальної алгоритмічної послідовності дій керуючих та її окремих випадків, які передбачають застосування при прийнятті рішень особливих технологій і процедур. Причому пошук найбільш оптимальної послідовності дії можна здійснювати як шляхом порівняння різних моделей, так і послідовного відкидання гірших варіантів. Мінімально необхідний набір управлінських завдань, здійснюваних при прийнятті рішень в ДУ, концентрується в чотирьох основоположних етапах: підготовчому, розробці цілей, реалізації рішень, контролі і оцінці якості рішень.

Висновки та перспективи. Підсумовуючи розглянуте можна стверджувати, що тип і характер завдань і відповідних дій змінюється від етапу до етапу. Однак, сенс виділення різних етапів прийняття державних рішень полягає не стільки в демонстрації їх відносної автономності, скільки в підтвердженні ними взаємопов'язаного характеру здійснення всіх мінімально необхідних і достатніх дій для прийняття конкретного рішення – від його розробки до реалізації. Крім того, виділення окремих етапів дозволяє здійснювати контроль процесу прийняття і реалізації рішень в ДУ та проводити оцінювання якості рішення по завершенню кожного етапу, при чому критерії якості рішення на кожному послідовному

етапі можуть бути специфічними відповідно до змісту процедур, що виконуються на кожному такому етапі.

Література:

1. Андроникова Н.Г. Модели и методы оптимизации региональных программ развития / Н.Г. Андроникова, С.А. Баркалов, В.Н. Бурков, А.М. Котенко. М. : ИПУ РАН, 2001. – 60 с.
2. Морозов А.О. Оцінка якості та ефективності соціально–економічного моніторингу у складних системах / А.О. Морозов, В.Л. Косолапов, С.М. Смирнова, В.І. Суперсон // Математичні машини і системи. – 2001. – № 1-2. – С. 169-185.
3. Родионенков П.В. Совершенствование системы планирования научно-технического развития региона / П.В. Родионенков // Научно-техническая политика региона: теория, методология, практика. – М. : Наука, 1991. – С. 133-142.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Ведунг Е. . – Київ : Всесвіт, 2003. – 314 с.
5. Интриллигатор М. Математические методы оптимизации и экономическая теория / М. Интриллигатор. – М. : Айрис-пресс, 2003. – 576 с.
6. Дик В.В. Методология формирования решений в экономических системах и инструментальные среды их поддержки / В.В. Дик. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 300 с.
7. Кини Р.Л. Принятие решений при многих критериях предпочтения и замещения / Р.Л. Кини, К. Райфа. – М. : Радио и связь, 1981. – 560 с.
8. Пономаренко О.І. Системні методи в економіці, менеджменті та бізнесі / О.І. Пономаренко, В.О. Пономаренко. – Київ : Либідь, 1995. – 240 с.
9. Эддоус М. Методы принятия решений / М. Эддоус, Р. Стэнсфилд. – М. : «ЮНИТИ», 1997. – 590 с.
10. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д : издательский центр «МарТ», 2005. – 512 с.
11. Соловьев А.И. Принятие государственных решений / А.И. Соловьев. – М. : КноРус, 2006. – 344 с.

Юрій ШАРОВ, Тетяна МАМАТОВА

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД СТАНУ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Постановка проблеми. Надання доступних, зручних адміністративних послуг високої якості є критично важливим для громадян. За результатами дослідження Фонду "Демократичні ініціативи" ім. Ілька Кучеріва та Київського міжнародного інституту соціології, виконане на замовлення Центру політико-правових реформ (2013 р.), 65 % громадян України переважно або повністю незадоволені якістю послуг, що надаються місцевою владою (33 % дали задовільну оцінку, 32 % – погану) [5]. Серед основних проблем користувачі відзначають складність процедур, великі черги, відсутність належної інформації, незручний режим роботи адміністративних органів тощо. Натомість місцевим органам влади бракує чітких та прозорих механізмів отримання зворотного зв'язку від мешканців. Подібна ситуація спостерігається по всій країні. Проблему могли б вирішити громадські організації, які за кордоном виконують роль громадського контролю та допомагають налагодити ефективний зворотній зв'язок між суб'єктами надання адміністративних послуг та їх отримувачами.

26 квітня 2013 р. у Києві відбулась стартова конференція ряду проєктів, які фінансуються Європейським Союзом у рамках Фонду розвитку громадянського суспільства з метою покращення якості надання адміністративних послуг в Україні завдяки посиленню ролі громадянського суспільства [3]. Один із презентованих проєктів – "Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг" – впроваджується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй та ставить за мету вдосконалити процес надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у містах України за рахунок посилення громадського контролю та налагодження ефективного зворотного зв'язку. Проєкт реалізовуватиметься протягом 2013–2015 років у партнерстві з Львівською міською радою та громадським об'єднанням "Самопоміч". Крім цього, були презентовані 8 інших проєктів ЄС.

Грунтуючись на досвіді попередніх програм, проєкт "Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг" має на меті вдосконалити процес надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування за рахунок посилення громадського контролю та налагодження ефективного зворотного зв'язку.

У межах першої фази проєкту авторами було здійснено дослідження "Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики", за результатами якого підготовлено статтю.

Огляд попередніх досліджень за темою. Проблема забезпечення якості адміністративних послуг в останні роки постійно заходиться в центрі уваги науковців і практиків публічного управління (наприклад, [1; 2; 14; 15; 17]). На виконання основних положень Закону України "Про адміністративні послуги" [6] видано низку нормативних документів. У попередніх роботах авторів розглядалися теоретико-методологічні підходи й методико-технологічні складові



ШАРОВ
Юрій Павлович,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту та управління проєктами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, м. Дніпропетровськ

Анотація: у статті наведено огляд стану нормативного регулювання діяльності щодо громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Запропоновано визначення відповідної категорії та концептуальну модель системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг, сформульовано пропозиції щодо розвитку зазначеної діяльності на основі моделі.

Ключові слова: адміністративна послуга, громадський моніторинг, громадський контроль, нормативне регулювання, орган публічної влади, модель системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг

УДК 351.9



МАМАТОВА

Тетяна Валеріївна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту та управління проектами, Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ.

Анотація: у статті наведено огляд стану нормативного регулювання діяльності щодо громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Запропоновано визначення відповідної категорії та концептуальну модель системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг, сформовано пропозиції щодо розвитку зазначеної діяльності на основі моделі.

Ключові слова: адміністративна послуга, громадський моніторинг, громадський контроль, нормативне регулювання, орган публічної влади, модель системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг

УДК 351.9

забезпечення якості муніципальних послуг і публічних послуг у сфері реалізації функції державного контролю [4; 18]. Але питання нормативного забезпечення громадського моніторингу надання адміністративних послуг в Україні ще не знайшло у вітчизняній фаховій літературі належного висвітлення.

З огляду на це, метою статті є огляд стану нормативного регулювання діяльності щодо громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади з урахуванням авторського визначення цього поняття, презентація моделі системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг та формування пропозицій щодо розвитку зазначеної діяльності на основі моделі.

Виклад основного матеріалу. В Україні надання адміністративних послуг регулюється Законом України "Про адміністративні послуги", прийнятим у вересні 2012 року [6]. Цей нормативний документ є довгоочікуваним і значною мірою інноваційним. Серед новел Закону "Про адміністративні послуги" (далі – Закон) важливо вказати на такі: визначення поняття "адміністративна послуга"; встановлення обов'язку належно інформувати споживачів адміністративних послуг; запровадження інформаційних та технологічних карток; врегулювання порядку та строків надання адміністративних послуг; введення поняття "адміністративний збір"; встановлення обов'язку створення центрів надання адміністративних послуг – ЦНАП; розвиток електронного урядування [15].

Зазначені новели є втіленням принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг, які встановлені Законом, – верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що потрібні для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [6].

Реалізація на практиці основних положень Закону, безумовно, сприятиме розвитку організаційного та інформаційного складників вітчизняної системи забезпечення якості адміністративних послуг, але, на жаль, у Законі фактично відсутні положення щодо встановлення відповідності процесів надання послуг та самих адміністративних послуг встановленим вимогам.

Але окремі положення Закону України "Про адміністративні послуги", вказують певну його недосконалість з огляду на потребу здійснення моніторингу надання адміністративних послуг:

– адміністративна послуга за визначенням є "результатом здійснення повноважень", а не "результатом процесів" (як, наприклад у настановах ISO IWA 4), що ускладнює упровадження процесного підходу, особливо у частині вимірювання результативності процесів;

– відсутнє посилання на необхідність розробки стандартів адміністративних послуг національного рівня, якими встановлюються єдині мінімальні вимоги до якості послуг (адже інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг такого нормативного навантаження не несуть);

– технологічні та інформаційні картки не містять розділів щодо критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг та відповідних "точок контролю" з боку клієнтів;

– відсутні положення щодо організації процесів контролювання якості, зокрема, здійснення громадського моніторингу надання адміністративних послуг.

У Законі передбачено фактично лише два формати контрольної діяльності. По-перше, це зобов'язання суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів (ст. 6). По-друге, серед основних завдань адміністратора ЦНАП – "здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень" (ст. 13) [6]. Але останнє положення може призвести до певного конфлікту інтересів у ситуації, коли адміністратор особисто надає адміністративні послуги у випадках, передбачених законом (ст. 13) [6]. Тобто адміністратор ЦНАП сам послуги надає і сам себе контролює.

Як видно, зазначені вище принципи та інноваційні ознаки (новели) Закону України "Про адміністративні послуги", інші положення Закону не акцентують належною мірою увагу на необхідності забезпечення відповідної якості послуг і зворотного зв'язку із клієнтами з приводу оцінювання якості послуг, а також щодо залучення клієнтів до встановлення стандартів адміністративних послуг.

Натомість у "Методичних рекомендаціях щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг" (2007 р.) визначено, що стандарт адміністративної послуги повинен передбачати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності й якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, зокрема й внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення і реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю такої послуги [10].

Цей документ також уміщує важливі положення щодо залучення громадськості до встановлення стандартів та оцінювання якості адміністративних послуг. Так, уже у розділі I Методичних рекомендацій зазначено, що контроль за повнотою та ефективністю застосування стандарту здійснюється органом, який затвердив стандарт, зокрема й із залученням громадськості.

Розділ II Методичних рекомендацій містить важливі положення, які можуть бути використані для організації результативного громадського моніторингу надання адміністративних послуг, а саме – визначено, що стандарт адміністративної послуги повинен передбачати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності та якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включно із внесенням запиту про надання адміністративної послуги, його оформленням і реєстрацією, очікуванням надання адміністративної послуги, її одержанням, контролем за якістю адміністративної послуги. Надзвичайно важливим є додаткове акцентування на тому, що стандарт адміністративної послуги повинен, зокрема, закріплювати вимірювані вимоги до якості й доступності адміністративної послуги та враховувати думку й інтереси одержувача [10]. Корисним із точки зору розроблення критеріїв громадського моніторингу надання адміністративних послуг є також розділ IV зазначених рекомендацій "Критерії оцінки якості надання адміністративної послуги".

Необхідно зауважити, що і Закон України "Про адміністративні послуги" із відповідними підзаконними актами, і вказані Методичні рекомендації було видано на виконання основних положень Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.) [12]. У Концепції визначено, що розвиток системи надання адміністративних послуг повинен здійснюватися з урахуванням таких основних принципів: доступність послуг для всіх фізичних та юридичних

осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритість.

Варто вказати на міцний зв'язок вітчизняної Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та пов'язаних з нею документів із програмним документом Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) "Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт", що був виданий ще у 1987 р. [19]. Цей документ акцентував увагу на тому, що одним із головних вихідних положень реформ публічного управління в розвинутих країнах є те, що організації публічного сектора існують насамперед для того, щоб надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам тощо), а не з метою забезпечення працевлаштування службовців.

За рекомендаціями ОЕСД (1987 р.), до основних принципів надання публічних послуг як процесу реагування на потреби громадськості належать:

- відкритість – клієнти повинні знати, як здійснюється державне управління, які чинники обмежують діяльність держслужбовців, хто і за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій;
- залучення клієнтів – відносини з клієнтами формуються на підґрунті того, що клієнти сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів державної влади;
- задоволення потреб клієнтів – послуги надаються у відповідь на конкретні запити людей;
- доступність – клієнти повинні мати легкий доступ до органів влади в зручний час та до інформації в зручній формі [16; 19].

Чверть століття реформування сфери публічних послуг докорінно змінили гасло: замість "громадськість як клієнт" (public as a client) у багатьох країнах зараз лунає "громадянин як зацікавлена сторона" (citizen as a stakeholder) [20–25].

Незважаючи на значний прогрес у розбудові системи забезпечення якості публічних послуг, що спостерігається в Україні в останні роки, констатуємо, що громадяни повною мірою ще не відчують себе навіть клієнтами. Тому й органам, що надають публічні послуги, і громадянам необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі зацікавлених сторін. Прогресу на цьому шляху сприятиме активізація процесів громадського моніторингу надання послуг органами публічної влади, який авторами пропонується розглядати, як діяльність громадськості, інститутів та організацій громадянського суспільства з постійного, періодичного або разового спостереження за якістю надання адміністративних послуг органами публічної влади з наступним реагуванням або накопиченням інформації для подальшого реагування з метою покращення якості надання зазначених послуг.

Сучасний стан нормативного регулювання діяльності громадських організацій створює відповідні рамкові можливості для розбудови системи результативного громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Особливо підкреслимо, що можливість і доцільність залучення громадськості до громадського моніторингу надання адміністративних послуг з метою забезпечення їх якості опосередковано визначено ст. 21 Закону України "Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 р. № 4572-VI, де, зокрема, проголошено, що до прав громадських об'єднань належать вільне поширення інформації про свою діяльність, пропагування своєї мети, звернення до органів влади, їхніх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами, одержання публічної інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя [8].

Необхідно також відзначити, що в сучасній Україні недостатньо використовується такий ресурс громадського моніторингу, як консультації з громадськістю. У Поста-

нові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" визначено, що такі консультації можуть здійснюватись у безпосередній формі через публічне громадське обговорення та у опосередкованій формі через вивчення громадської думки [9].

Відповідно до зазначеної постанови участь громадськості у формуванні та впровадженні державної політики також може бути реалізована через постійно діючі колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи – громадські ради при органах виконавчої влади. Громадський моніторинг також може бути реалізований у форматі громадської експертизи. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади встановлює відповідна постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [11].

Надзвичайно важливим для розвитку системи громадського моніторингу надання адміністративних послуг є увага до цього питання з боку вищого керівництва країни. У щорічному посланні Президента України до Верховної Ради "Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 р." [7] визначено, що утвердження позицій громадянського суспільства потребує посиленої системи громадського контролю, що забезпечуватиме, по-перше, врахування інтересів громадян в управлінських рішеннях і діях органів державної влади, по-друге, підвищення прозорості, звітності, відповідальності при виконанні органами державної влади своїх функцій, адже складником ефективної системи управління є ухвалення суспільно важливих рішень неодмінно зі схваленням їх громадськістю.

Питання участі громадськості у забезпеченні якості надання адміністративних послуг знайшло своє відображення навіть у Національному плані дій з упровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд". Так, у травні 2013 р. на розширеному засіданні Координаційної ради з питань реалізації в Україні ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" було визначено, що актуальним завданням є впровадження ефективної системи державного та громадського контролю за діяльністю центрів надання адміністративних послуг. Із цією метою запропоновано створювати умови для відкриття громадських приймалень при дозвільних центрах, де громадяни зможуть отримувати безоплатну правову допомогу, а також залучати представників громадськості до незалежного моніторингу ефективності надання цих послуг та виявлення проблемних питань у цьому процесі [13].

Наведений вище стислий огляд стану нормативного регулювання діяльності з громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади в Україні дозволяє зробити висновок про відсутність системного підходу у цій сфері. На нашу думку, гострота наслідків такого підходу може бути зменшена шляхом розвитку елементів системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг (рис. 1).

Будь-яке контролювання не може здійснюватись, доки не встановлені стандарти, на відповідність яким має здійснюватись оцінювання процесів чи продуктів діяльності. Відповідно до цього вихідного положення у запропонованій моделі інтерпретовано принцип "залучення клієнтів", який передбачає наявність позиції, відповідно до якої клієнти мають бути залучені до встановлення стандартів послуг та оцінювання їх якості. У роботі [24] для сучасного клієнта публічної послуги навіть визначено п'ять ролей (замовник, розробник, особа, що приймає рішення, продюсер і постачальник, оцінювач).

Тому комплексність системи передбачає, по-перше, залучення до розроблення стандартів адміністративних послуг широкого кола зацікавлених сторін, серед яких основними є держава, суб'єкти надання адміністративних послуг, клієнти адміністративних послуг та громадські організації. Для забезпечення фаховості стандартів можливим є також залучення професійних організацій у сфері стандартизації та науковців сфері державного управління (складник моделі "Встановлення вимог").

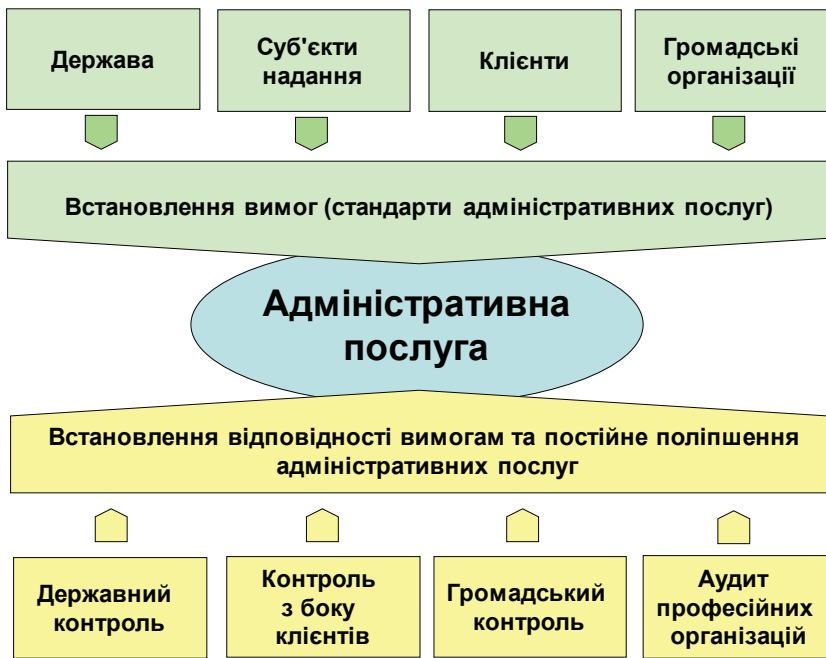


Рис. 1. Модель системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг

Другий складник моделі (“Встановлення відповідності вимогам та постійне поліпшення”) має характеризувати комплексний підхід до встановлення відповідності процесів надання адміністративних послуг визначеним стандартам: лише поєднання ресурсів державного контролю, контролю з боку самих клієнтів та громадського контролю зможе забезпечити результативність процесів контролювання. Також доцільно при контролюванні якості адміністративних послуг залучати професійні аудиторські організації з огляду на міжнародний досвід та вітчизняну практику упровадження в органах публічної влади систем управління якістю. Оскільки будь-які стандарти встановлюють лише мінімальні вимоги до об’єкта стандартизації, у цьому складникові частині моделі також зроблено наголос на необхідності забезпечення постійного поліпшення процесів надання адміністративних послуг.

Жоден із чинників у сфері надання публічних, зокрема адміністративних, послуг не зможе одноосібно забезпечити їх належну якість. Лише об’єднання зусиль усіх зацікавлених сторін гарантуватиме успіх. Тому активізація процесів громадського моніторингу надання адміністративних послуг може стати тим каталізатором, який прискорить просування України до когорти держав, де громадяни стали реальною основою зацікавленою стороною.

Висновки та напрями подальших досліджень. У статті наведено огляд стану нормативного регулювання діяльності щодо громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Запропоновано визначення відповідної категорії та концептуальну модель системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг, сформовано пропозиції щодо розвитку зазначеної діяльності на основі моделі. Отже, надзвичайно актуальним стає вивчення чинних міжнародних та вітчизняних практик громадського моніторингу у сфері надання публічних послуг як основи для подальшого навчання представників громадських організацій та органів публічної влади.

Література:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

2. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, А. В. Ліпенцев [та ін.] ; за заг. ред. А. О. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
3. Маматова Т. Кращі практики недержавного моніторингу надання адміністративних послуг: європейський досвід для України / Тетяна Маматова // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 10-ї регіон. наук.-практ. конф., 16 трав. 2013 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 32 – 34.
4. Маматова Т. В. Теоретико-методологічні засади реалізації функції державного контролю як публічної послуги : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Маматова Тетяна Валеріївна ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 36 с.
5. Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1346-otsinka-naselenniam-ukrainy-iakosti-nadannia-administrativnykh-posluh.html>. – Назва з екрану.
6. Про адміністративні послуги : закон України № 737 від 6 вер. 2012. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 р. : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради від 6 черв. 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://koda.gov.ua/files/17.06.2013_3.pdf.
8. Про громадські об'єднання : закон України від 22 бер. 2012 № 4572-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 лист. 2010 № 996. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : наказ Мінекономіки України від 12 лип. 2007 р. № 219. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=145762&cat_id=145747.
11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 лист. 2008 № 976. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/>.
12. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р [Електронний ресурс] // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 167.
13. Протокол № 2 Розширеного засідання Координаційної Ради з питань реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" від 28 трав. 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult MVC_kmu/uploads/attach-1516-1168829242.pdf.
14. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення : аналіт. дослідж., виконане в рамках Проекту ПРООН "Муніципальна програма врядування та сталого розвитку" / авт. Тетяна Маматова, Олена Бортнік. – К. : ПРООН МПВСР, 2013. – 56 с.
15. Сороко В. М. Підхід до законодавчого врегулювання надання публічних послуг органами державної влади. – К. : НАДУ, 2008. – 32 с.
16. Тимошук В. Оцінка якості адміністративних послуг у ЦНАП [Електронний ресурс] / Віктор Тимошук. – Режим доступу : http://fmd.kh.ua/wp-content/uploads/2013/05/Timoshhuk_29.05.2013.rpt.
17. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / Пер. с англ. – Л. : SIGMA PHARE, 2000. – 293 с.
18. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності [Електронний ресурс] : практич. посібн. ; вид. 2-ге, доповн. і доопрац. / [Бригілевич І.І.,

Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] ; за заг. ред. Тимошука В.П. – К. : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/images/documents/CfAS_2ed.pdf.

19. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : ВБ ММД, 2008. – 136 с.

20. Administration as a Service – the Public as a Client : The OECD Report / OECD. – 1987. – 144 p.

21. Citizens as Partners : OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2001. – 112 p.

22. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2009. – 322 p.

23. Getting Serious on Client Service : An IPAA Policy Discussion Paper / Institute of Public Administration Australia, November 2011. – 35 p.

24. Luoma-aho V. Faith-holders as Social Capital of Finnish Public Organisations : Academic Dissertation. Studies in Humanities 42 / Vilma Luoma-aho : University of Jyväskylä. – Jyväskylä : Jyväskylä University Printing House, 2005. – 368 p.

25. Matei L. Behaviour and action: citizens vs. public services : / Lucica Matei, Ani Matei ; National School of Political Studies and Public Administration (NSPSA) // MPRA Paper No. 26787, posted 17 Nov. 2010. – 17 p. – Access mode : <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/26787/>.

26. Suggett D. Citizen and Stakeholder Participation: Strategies and Challenges for the Australian Public Sector / Dahle Suggett // Paper for IPAA South Australia, A Focus on Customer and Citizen Participation and Partnerships, March 2012. – PTR CONSULTING, 2012. – 17 p.

Олег ДЄГТЯР

ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СТРУКТУРНИХ СКЛАДОВИХ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Постановка проблеми. Прогнозування як і будь-яка інша функція державного управління соціально-економічним, науково-інноваційним, фінансово-інвестиційним розвитком галузевої складової соціальної сфери, наповнювана конкретними заходами і діями для додання об'єкту управління бажаного стану в поточному і перспективному періодах часу, виступає у взаємодії з іншими функціями як самостійна, що має свої особливості, функціональне призначення і цільову спрямованість.

У той же час в науковій літературі ряд вчених, виділяючи в якості функцій державного управління планування, регулювання, організацію, контроль і облік, прогнозуванню відводять другорядну роль тільки як інструментарію підвищення значущості і реальності досягнення в плановому періоді тих економічних, соціальних, фінансових та інших результатів, які відповідають як сформованим тенденціям зміни економічних та інших результатів, ефективності виробництва продукції, надання послуг, так і можливості ресурсозабезпечення розвитку об'єкта планування та прогнозування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальну сферу та її структурні складові займалися такі дослідники, як В.Г. Бульба, Н.П. Гуляева, М.І. Долішній, В.В.Дорофійенко, П.В. Захарченко, М.Х.Корецький, В.І. Куценко, Е.М.Лібанова, В.М.Лобас, А.В.Назаренко, О.С.Поважний, А.А.Халецька, О.І.Черниш, О.І. Черняк, та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що серед функцій державного управління залишається недостатньо дослідженою прогнозування, а самерозвитку структурних складових соціальної сфери.

Метою статті є дослідження прогнозування як функції державного управління структурною складовою соціальної сфери та визначення шляхів удосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день прогнозування не може залишатися тільки лише тим способом, методом, функцією або комплексним інструментарієм підвищення ступеня об'єктивності досягнення результативних характеристик та ефективності виробництва продукції, надання послуг, які відповідають сформованим тенденціям розвитку соціально-економічної системи (галузевої структурної складової соціальної сфери), її поточним ресурсом забезпеченості та ресурсним потенціалом в перспективний період часу[2, с. 24].

Прогнозування відповідно до наших уявлень, виступає функцією системи державного управління, що впливає на об'єкт управління тим комплексом організаційно-підготовчих заходів для забезпечення значущості та точності оцінок прогнозу, заходів і дій безпосередньо самого процесу прогнозування, які виступають як сукупний інструментарій, що характеризує функціональне призначення прогнозування, його наповнення впливами, спрямованими на підвищення точності і значущості планових економічних, соціальних і фінансових ідентифікаторів перспективного розвитку структурної складової соціальної сфери, її господарюючих суб'єктів.



ДЄГТЯР

Олег Андрійович,

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри обліку і аудиту Харківського національного автомобільно-дорожнього університету, м. Харків.

Анотація: у статті досліджено прогнозування як функцію державного управління розвитком структурних складових соціальної сфери, визначено організаційні заходи, які формують функціональне призначення прогнозування, а також етапи його технологічного процесу. Запропоновано шляхи удосконалення даного процесу.

Ключові слова: соціальна сфера, державне управління, прогнозування, система управління соціальною сферою, структурні складові соціальної сфери.

УДК 35:316.01

Тому прогнозування як функція державного управління розвитком галузі, господарюючого суб'єкта соціальної чи виробничої сфери народного господарства не може бути індивідуалізована таким чином, щоб його (прогнозування) можна було ігнорувати, не використовуючи в процесі планово-розрахункового обґрунтування досягнення необхідних (бажаних, оптимальних) економічних, соціальних, фінансових результатів, ефективності ресурсоспоживання у перспективному (середньо-, довгостроковому) періоді часу.

Недооцінка або відмова суб'єкта управління розвитком структурної складової соціальної сфери від прогностичних економіко-математичних або експертних оцінок може привести галузеву, індивідуальну або корпоративну соціально-економічну систему до відсутності окремих видів ресурсів або їх неефективного використання, недосяжності планово-розрахункових орієнтирів економічної результативності [1, с. 45].

Таким чином прогнозування як функція державного управління структурною складовою соціальної сфери, її окремих індивідуальних і корпоративних господарюючих суб'єктів, виконує двояку роль.

По-перше, середньострокові прогностичні оцінки економічного і соціального розвитку галузевої складової соціальної сфери, що встановлюються економіко-математичними методами при наявності репрезентативних даних про економічний і соціальний ретроспективний розвиток галузевої складової соціальної сфери, її організаційно-правових структур, а також експертними методами в тому випадку, коли наявні дані (показники) про діяльність соціально-економічної системи в минулому страждають високим рівнем необ'єктивності, непорівнянності, дозволяють суб'єкту управління підвищувати значимість середньострокового планування, рівень реальності досягнення результативних економічних показників, виходячи з екстраполяційних оцінок майбутнього розвитку галузевої складової соціальної сфери, відкоригованих з урахуванням зміни рівня ресурсоспоживання і потенційних можливостей соціального комплексу, його установ, підприємств [9, с. 24].

У той же час не виключається і повна відсутність економічних та інших характеристик про ретроспективну діяльність галузевої структури соціальної сфери (соціального комплексу), господарюючого суб'єкта. У цьому випадку визначення групою експертів середньострокових оцінок економічного розвитку є необхідними, так як планово-розрахункове обґрунтування досягнення того чи іншого кількісного та якісного рівня результативності виробництва продукції, надання послуг галузевою складовою соціальної сфери за відсутності оцінок прогнозу не може бути повною мірою об'єктивним і значущим [5, с. 51].

По-друге, прогнозування соціально-економічного розвитку соціального комплексу в перспективному періоді часу виступає не тільки відповідним предплановим інструментом підвищення точності і значущості кількісних і якісних оцінок майбутнього (середньо-, довгострокового) розвитку, а й самостійною функцією в системі державного управління економічним і соціальним розвитком галузевої складової соціальної сфери [6, с. 24].

Функціональна передпризначеність прогнозування в цьому випадку, що виражається як екстраполяційне перенесення економічних тенденцій, які діяли з ретроспективного періоду розвитку соціально-економічної системи (структурної складової соціальної сфери) в майбутній (середньо-, довгостроковий) період, на основі економіко-математичного інструментарію, експертних оцінок, експонованих в кількісній або логіко-вербальній формі, відповідно до поставленого прогностичного завдання суб'єктом управління, конкретно на прямій і опосередкованій основі визначає той комплекс організаційних і процедурно-технологічних заходів, які властиві тільки функції прогнозування [4, с. 24].

До організаційних заходів, які формують функціональну передпризначеність прогнозування соціально-економічного, науково-інноваційного, фінансово-інвестиційного розвитку структурної складової соціальної сфери, можна віднести:

- складання набору економічних, соціальних, фінансових та інших ідентифікаторів;
- збір та узагальнення інформаційних даних про ретроспективний розвиток об'єкта прогнозування;
- встановлення вартісного порівняння показників для ідентифікації оцінок прогнозу з необхідним статистичними рівнем точності прогнозованих показників;
- вибір і обґрунтування доцільності використання тих чи інших методів прогнозування в залежності від стану інформаційних даних ретроспективного розвитку, їх репрезентативності, ступеня адекватності формалізованих рівнянь, експертних узагальнень статистичної точності і наближення прогностичних оцінок до фактично досягнутих економічних та інших показників;
- здійснення порівняльного аналізу декількох методів за рівнем значущості та адекватності прогнозних моделей (рівнянь) і вибір оптимальної моделі, прогностичні оцінки якої мають найбільшу адекватність результативних прогностичних оцінок [8, с. 24].

Реалізація комплексу організаційних і процедурно-технологічних (послідовності процесу прогнозу) заходів, на наш погляд, забезпечують прогнозуванню в системі державного управління розвитком структурних складових соціальної сфери функціональну та цільову спрямованість на об'єктивну оцінку майбутнього стану соціально-економічної системи.

У відповідності з нашими уявленнями, весь технологічний процес прогнозування перспективного розвитку структурних складових соціальної сфери слід розділяти на три послідовно виконуваних етапи:

- початково-підготовчий етап, що включає збір, обробку та систематизацію інформації про ретроспективний розвиток об'єкта прогнозу, вибір і обґрунтування методу прогнозу, підготовку факторів і показників для включення в експертну або економіко-математичну модель прогнозу перспективного розвитку макро-, мікрооб'єкта;
- безпосереднє здійснення прогнозу кількісних ідентифікаторів та отримання логіко-вербальних характеристик про стан об'єкта прогнозування в перспективному періоді часу;
- заключний етап прогнозування, що містить процедури всебічної кількісної та якісної інтерпретації створеної економіко-математичної або експертної моделі для отримання значущих і адекватних показників перспективного розвитку об'єкта прогнозування.

Активне застосування прогнозів на середньо-, довгостроковий періоди часу галузевими складовими соціальної сфери в даний час не знайшло належного відображення, з причин:

- відсутність необхідного технологічного рівня поточного та перспективного планування галузевих складових соціальної сфери, врахування економічних втрат від відсутності значимої і точної інформації про реальність досягнення тих чи інших основних економічних та інших показників у перспективний період часу у сформованих організаційно-економічних, фінансово-інвестиційних умовах зовнішнього і внутрішнього середовищ;
- низького рівня менеджменту, недостатнього професійного рівня менеджерів (управлінців), що визначають перспективний розвиток галузевої чи індивідуальної (локальної) соціально-економічної системи;
- несистемних (суб'єктивних) обґрунтувань, наявності лише сформованих деяких екстраполяційних уявлень про соціально-економічний розвиток установ, підприємств і в цілому структурної складової соціальної сфери в середньо-, довгостроковому періодах часу;
- небажання оцінювати на прогностичній основі (експертній, економіко-математичній) майбутній період економічних, фінансових і соціальних змін у діяльності галузевих та організаційно-правових структур соціальної сфери в умовах постійних очікувань зміни нестійкого зовнішнього середовища.

Разом з цим, економічні, фінансові, інноваційні та інші зміни зовнішнього середовища, вплив їх негативних факторів на поточні та перспективні орієнтири результативності та ефективності процесів надання послуг, виробництва продукції призводять ряд авторів в науковій літературі до висновку про те, що екстраполяція сформованих тенденцій ретроспективного розвитку господарюючих суб'єктів виробничої або соціальної сфери народного господарства в умовах нестійкого зовнішнього середовища не має ніякого практичного значення [11, с. 32].

Дійсно, істотні впливи негативних факторів зовнішнього середовища в невизначеному часі на досягнення намічуваних економічних, фінансових і соціальних результатів позбавляє будь-якої точності і значущості прогноз, що враховує екстраполяцію тенденцій соціально-економічного, інноваційного, фінансово-інвестиційного розвитку структурної складової або господарюючого суб'єкта соціальної сфери.

Однак істотні зміни зовнішнього середовища (зміна кон'юнктури ринків товарів, послуг, курсів валют і акцій, інфляція, нормативно-правове регламентування здійснення тієї чи іншої діяльності, економічних процесів), на наш погляд, не позбавляють необхідності суб'єктів управління розвитком структурних складових, господарюючих суб'єктів соціальної сфери займатися прогнозуванням свого перспективного (в першу чергу, середньострокового) розвитку з таких причин, як:

– вплив факторів нестабільного зовнішнього середовища в невизначеному часі можуть не зачіпати екстраполяційний період середньострокових прогностичних оцінок або ці фактори можуть впливати на досягнення прогностичних економічних, фінансових і соціальних результатів у розмірах, передбачення яких суб'єктом управління організаційно-правовими структурами та галузевими складовими соціальної сфери може бути здійснено з достатньою точністю для достовірності прогностичних оцінок;

– отримання оцінок прогнозу економічних, фінансових та інших показників, що характеризують розвиток соціальних комплексів в перспективному періоді часу є тією основою, яка відповідає не тільки таким видам планування, як поточне і перспективне, а й стратегічному плануванню, оскільки встановлення реально можливих орієнтирів економічної результативності, ефективності процесів надання послуг, виробництва товарів дозволяє суб'єкту стратегічного планування отримати інформацію про те, яких економічних, фінансових та інших результатів, рівня ефективності ресурсоспоживання можна було б досягти, якщо б на ці показники розвитку галузевої складової соціальної сфери, її господарюючих суб'єктів не впливали фактори зовнішнього середовища (вплив негативних факторів внутрішнього середовища враховуються в процесі екстраполяції на перспективний період часу);

– суб'єкту стратегічного планування прогностичні оцінки розвитку соціально-економічної системи необхідні для визначення того обсягу ресурсозабезпечення, який спрямований на їх здійснення з метою такої протидії впливу негативних факторів макросередовища, що збереже позитивні темпи розвитку (економічного, фінансового, соціального зростання), дозволить зміцнити і можливо розширити позиції на займаному сегменті ринків послуг і товарів [3, с. 54].

В рамках стратегічного розвитку структурних складових соціальної сфери використовувати ті види прогностичних процедур, спрямованих на обґрунтування найбільш ймовірного комплексного розвитку галузевої складової соціальної сфери в перспективному (середньо-, довгостроковому) періоді часу, які сприяють раціональному розподілу та ефективному використанню трудових, матеріально-технічних, фінансових та інформаційних ресурсів у стратегічній орієнтації на досягнення оптимальних економічних результатів розвитку галузевих складових соціальної сфери, відповідних організаційно-економічних умов, що створюється під впливом факторів макро-, мікросередовищ в перспективному періодах часу.

Істотним в організації та здійсненні прогностичного процесу є вибір тих економічних, фінансових і соціальних ідентифікаторів – характеристик перспективного розвитку галузевих складових соціальної сфери, які в узагальнюючій формі відобра-

жають основні результативні, витратні показники процесів економічного розвитку, визначених у динаміці державними, та місцевими органами статистики та звітності.

Разом з цим, збір і систематизацію вербальної, статистичної, нормативно-правової та іншої інформації повинні здійснювати висококваліфіковані експерти-фахівці в даній області. Рівень об'єктивності пророкувань (прогнозу) експертів повинен ґрунтуватися на їх досвіді діяльності в галузевих складових соціальної сфери, на формалізації та логіко-вербальному моделюванні розвитку структурної складової соціальної сфери в умовах нестабільного макросередовища [7, с. 56].

Сценарний прогноз розвитку окремої складової соціальної сфери повинен враховувати кілька таких основних варіантів, як оптимістичний, песимістичний і консервативний.

Один з них – оптимістичний сценарій, що враховує кількісні та якісні дані про умови, тенденції та про ресурсне забезпечення розвитку соціального комплексу достатніх для досягнення намічених економічних, фінансових і соціальних результатів діяльності в перспективному періоді часу. При цьому необхідно встановлювати імовірнісну ступінь настання оптимістичного сценарію, виходячи з можливих якісних і кількісних змін макро-, мікросередовищ [7, с. 58].

Ймовірність оптимістичного сценарію, також як і впливу факторів зовнішнього середовища, повинна встановлюватися групою кваліфікованих експертів, відповіді яких повинні узагальнюватися і систематизуватись, оброблятися по певній програмі та транслуватись на електронно-обчислювальній техніці.

Песимістичний сценарій перспективного і стратегічного розвитку тієї чи іншої структурної складової соціальної сфери повинен відображати можливість змін у соціальному комплексі, виходячи з найгірших варіантів впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовищ на соціально-економічний, науково-інноваційний, фінансово-інвестиційний розвиток об'єкта перспективного і стратегічного розвитку соціальної сфери.

Консервативний сценарій прогнозування можливого розвитку галузевої складової соціальної сфери, на наш погляд, повинен включати в свій склад інерційні, але не раптові фактори впливу макро-, мікросередовищ на стратегічний розвиток соціального комплексу. У цьому прогностичному сценарії реальність досягнення того чи іншого економічного, фінансового, соціального результату соціальним комплексом у процесі його середньострокового розвитку експертами повинна бути обґрунтована з достатнім для цього ступенем значущості, достовірності і точності, також як і ймовірність розвитку об'єкта прогнозування і звернення зовнішніх подій, включаючи фактори впливу за цим сценарієм.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок

Таким чином, прогнозування як функція державного управління розвитком галузевих складових, господарських суб'єктів соціальної сфери зберігає своє цільове призначення підвищувати рівень значущості і точності, сприяти оптимізації витрат на споживання ресурсів у кожному з видів планування (поточному, перспективному і стратегічному).

Слід зазначити, що поєднання технологічних процедур стратегічного планування розвитку структурних складових соціальної сфери та прогнозування можливо не тільки у взаємодії з поточним і перспективним плануванням, які спільно визначають максимально можливі економічні, фінансові та соціальні результати, що досягаються в перспективному періоді часу, а також зі сценарним прогнозом розвитку зовнішнього і внутрішнього середовищ об'єкта управління.

Зовнішнє середовище для структурних складових соціальної сфери може бути представлено іншими галузевими складовими як соціальної, так і виробничої сфери народного господарства, а також різнорівневими органами управління поточним функціонуванням і перспективним розвитком соціальної сфери.

Тому стратегічний розвиток соціальної сфери може бути достатньою мірою забезпеченим із збереженням, наприклад, темпів економічного зростання, ефективності

процесу надання послуг, виробництва продукції в рамках кожного з прогностичних сценаріїв національної економіки, регіону, розвитку галузевих складових. Такого роду сценарний прогноз повинен розроблятися на основі значного обсягу інформації про процеси, що протікають у зовнішньому середовищі і про тенденції розвитку внутрішнього середовища, тобто безпосередньо самого галузевого соціального комплексу.

Література:

1. Гуляева Н.П. Социальная сфера како бъект управления и социальное развитие / Н.П. Гуляева // Журнал "Самиздат" // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zhurnal.lib.ru/n/natalxja_p_g/.

2. Інформаційний вплив: теорія і практика прогнозування : монограф. / за ред. П. Д. Фролова; Національна акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології. – К. : Міленіум, 2011. – 304 с.

3. Корецький М.Х. Ринок, його елементи та їх взаємодія : монограф. / М.Х.Корецький, Л.Ю.Мельник, І.І.Вініченко. – Запоріжжя, 2002. – 157 с.

4. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монограф. / В.І. Куценко. – Ніжин : ТОВ "Видавництво "Аспект-Поліграф", 2008. – 818 с.

5. Лобас В.М. Раціоналізація державного соціального управління: питання теорії і практики / В.М.Лобас. – Донецьк : ДонГАУ, 2003. – 245 с.

6. Лібанова Е.М. Соціальна політика / В.А.Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.

7. Назаренко А. В. Сценарное прогнозирование развития социально-экономических систем / А. В.Назаренко, О. С. Звягинцева // Научный журнал КубГАУ. – 2012. – №84(10). – С. 25-32.

8. Прогнозування соціально-економічних процесів: сучасні підходи та перспективи: монограф. / За ред. О.І. Черняка, П.В. Захарченка. – Бердянськ : Видавництво Ткачук, 2011. – 391 с.

9. Поважний, О.С. Корпоративне управління : підручник / О.С. Поважний, Н.С. Орлова, А.О. Харламова; МОНмолодьспорту України; ДонДУУ. – К. : Кондор, 2013. – 244 с.

10. Халецька А.А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління : монограф. / А.А. Халецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 430 с.

11. Черниш О.І. Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці : монограф. / О.І. Черниш. Під заг. ред. В.В. Дорофієнка. – Донецьк : РВК ПРОМО, 2005. – 410 с.

Ольга БАДАЛОВА

ЗАРОДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ПІВДЕННОМУ РЕГІОНІ НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ



**БАДАЛОВА
Ольга
Сергіївна,**

заступник начальника
Миколаївського міського
управління юстиції,
аспірант кафедри
державної політики і
менеджменту Чорно-
морського державного
університету ім. Петра
Могилч, м. Миколаїв.

***Анотація:** у статті розглянуто роль і місце державної виконавчої служби в Південному регіоні України в післяреволюційні роки під керівництвом перших революційних судів, які мали свої характерні особливості й механізми регулювання через низку зовсім нових нормативно-правових актів та принцип "тимчасового положення".*

***Ключові слова:** революційна реформа, ревтрибунал, революційний суд, судовий виконавець, народний виконавець, охоронець, інструкція судового виконавця, губернський юридичний відділ юстиції.*

**УДК УДК 351^74 (091)
(477/7) "19"**

Постановка проблеми. З 1917 року починається новий радянський етап розвитку інституту примусового виконання рішень відповідних органів виконавчої влади. З метою досягнення даної мети нова радянська влада використовувала зовсім нові методи і підходи, так як новий громадський устрій не мав історичного досвіду. В основу примусового виконання було покладено зовсім новий законодавчий механізм регулювання, який не перегукувався із жодною державою в світі. Саме цей механізм довгі роки був покладений в основу державного регулювання виконавчої служби, тому вивчаючи сучасні механізми державного регулювання діяльності державної виконавчої служби України не можна не торкнутися питання нормативного регулювання діяльності державної виконавчої служби України в Південному регіоні на початку ХХ століття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній літературі тема зародження законодавчого регулювання державних виконавчих органів, трьохсторонніх взаємовідносин позивача, відповідача і судового виконавця в період з 1917 по 1920 роки в процесі становлення Радянської держави стала предметом багатьох наукових досліджень фахівців державного управління, права, філософії та інших соціальних наук. Із притаманними вказаним наукам особливостями висвітлюється розуміння поняття державного виконавчого органу, аналізується основоположні законодавчі акти. У працях Гуза А.М. [1], Ігоніна Р.В., Лобанцева С.Ю., Мезенцева Є.І., Прокопенко Л.Л., Фіолєвського Д.П., Фурси С.Я., Щербака С.В. та інших. Однак у літературних джерелах не досліджувалось місце державної виконавчої служби в регіонах України в післяреволюційні роки, де на кожній території спрацьовував принцип "тимчасового положення", зокрема Південний регіон України не став виключенням, що потребує уваги та ґрунтовного вивчення

Мета та завдання дослідження. Буржуазна революція, а потім Соціалістична більшовицька революція принесли, безперечно, в соціально-політичне життя Української громади значні перетворення. Великих змін зазнали і правові інститути, зокрема, зі старої судової системи був ліквідований інститут судових присавів. Метою даного дослідження є розкриття виключно нового підходу до регулювання державної виконавчої служби в порівнянні з державним імперським підходом на початку ХХ століття в Південному регіоні України.

Виклад основного матеріалу. Судова реформа із залишками кріпосних відносин збереглась до 1917 р. Після Лютневої революції Тимчасовий буржуазний уряд, захопивши владу, істотно не змінив судову систему. Суди не тільки не були ліквідовані, але і залишились такими ж, на місцях створювались нові судові органи, в тому числі й органи виконання судових рішень.

Лютнева революція 1917 р. поставила і перед Центральною радою питання про необхідність створення в Україні власної судової системи. Делегати з'їзду українських юристів, що відбувся в червні 1917 р., зажадали негайно розпочати відновлення і творення

українського права на підставі даних науки та життєвого досвіду, а також впровадження судочинства мовою того народу, серед якого суд відбувається. Ідею створення власної судової системи було сформульовано Центральною радою в Декларації її Генерального секретаріату (уряду) від 27 червня 1917 р., де зазначалося: "Завданням Секретаріату в справах судових має бути підготовка судових інстанцій на Україні до тих форм і до того стану, в якому вони мають бути в автономній Україні [6, с. 23].

Було збережено всі старі міри цивільних стягнень, весь порядок виконання судових рішень. Лише 15 травня 1917 р. Тимчасовий уряд відмінив особисте затримання боржників, оголошених неспроможними в торгівлі, до визначення судом причин їх неспроможності.

Велика Жовтнева соціалістична революція знищила всю систему державного апарату царського самодержавства. Радянські суди на всіх етапах розвитку здійснювали функції по примусу через органи виконання своїх рішень [6, с. 25].

У перші роки Радянської влади більшовицьке керівництво приділяло велике значення подальшому зміцненню соціалістичної законності і правопорядку, викорінюванню злочинності, а також причин і умов, сприяючих злочинам.

Завдання органів радянської юстиції, того часу, як сказав В.І. Ленін в своєму виступі: "...перше завдання суду – це боротьба з придушенням експлуататорів, що чинять опір, це – придушення опору колишніх поміщиків, капіталістів, буржуазії" [4, с. 191].

Перші революційні суди організувалися самими трудящими під різними назвами: "тимчасові народні суди", "народні цивільні суди", "суди суспільної совісті" і тому подібне [5, с.1].

Органи виконання судових рішень були тісно пов'язані з діяльністю суду, але їх виникнення і розвиток мав свої особливості, без дослідження яких не можливо вивчити історію законодавства про виконавче провадження, розкрити його характерні риси. У ході революційних перетворень Радянська держава зламала існуючу систему органів виконання царської Росії. Декрет РНК РРФСР "Про суд" № 1 від 24 листопада 1917 року, скасовуючи всю судову систему, водночас ліквідував і органи виконання судових рішень [3, с. 124].

Рішення судів по цивільних справах і вироки по кримінальних справах виконувалися різними державними органами: судовими виконавцями, органами міліції, волосними і сільськими виконками. Відсутність законодавчого регулювання питання про органи виконання судових рішень проводило до того, що деякі суди з власної ініціативи створювали такі органи як колегії [7, с. 124].

Слід наголосити, що судова система виконавчої служби на території України також зазнала змін.

Першим законодавчим актом про суд Української РСР була Постанова Народного Секретаріату від 4 січня 1918 р. "Про запровадження народного суду". Згідно з цією Постановою скасовувались всі судові установи і запроваджувались повсюди колегійальні народні суди. Вона закріплювала важливі положення Декрету РНК РРФСР "Про суд" №1 і водночас розв'язувала деякі питання виконання судових рішень. Так, ст.2 Декрету прямо вказувала на ліквідацію служби судових приставів. Постанова безпосередньо не вказувала на нові органи виконання судових рішень, але з положень ст. 13 про те, що "рішення народних судів остаточні і підлягають негайному виконанню", а також із положень ст.25, що "рішення третейських судів мають силу рішень дільничих народних судів і провадяться до виконання за постановою дільничих судів" [3, с. 125], що підтверджує про функціонування на той час нових органів судового виконання. Рішення по цивільних справах здійснювалися трибунальними виконавцями, створеними відповідно до "Положення про революційні трибунали" від 23 січня 1918р., оскільки ці трибунали в окремих випадках розглядали також і цивільні справи. Згідно ст.13 Положення, трибунальні виконавці обиралися на загальних зборах Рад робітничих і селянських депутатів строком на 3 місяці з правом дострокового відкликання. Рішення народних судів в УРСР, як і в РРФСР, провади-

лись до виконання органами міліції, волосними і сільськими виконкомами, що згодом було закріплено законом [3, с. 125].

Тимчасова австро-німецька окупація України в 1918 році зупинила впровадження в життя постанови Народного Секретаріату "Про запровадження народного суду" і "Положення про революційні трибунали". У квітні 1918р. міністр юстиції Центральної Ради видав постанову про ліквідацію всіх радянських судів і відновлення царських судових установ.

У Радянській Росії того часу державне будівництво продовжувало успішно розвиватись, у тому числі й у галузі виконавчого провадження. Декрет РРФСР "Про суд" №2 встановлював, що "виконання судових рішень і вироків наперед до особливого декрету про виборні органи виконання провадиться в діючому до цього часу порядку з заміною членів міліції Червоною Гвардією, де така існує". Декрет РНК РРФСР "Про суд" №3 від 20.07.1918 р. не вносив змін у регулювання виконавчого провадження.

На початку 1919 р. значна частина території України була звільнена від іноземних інтервентів і внутрішніх контрреволюціонерів і українська влада одержала можливість продовжувати революційні перетворення. "Маніфест Тимчасового робітничо-селянського уряду України" від 24.11.1918 р. оголосив незаконними і такими, що не підлягали виконанню, всі закони, накази, договори, постанови і розпорядження як гетьмана і його агентів, так і Центральної Ради. Особа, яка спонукала під загрозою виконати ці акти, підлягала розстрілу на місці. Цим Маніфестом ліквідовувалась також контрреволюційна система органів виконання, заборонялось виконання актів буржуазно-поміщицьких судів і відновлювалась радянська судова система.

1919 рік на Україні був найбільш плідним щодо створення радянського законодавства, в тому числі й у галузі регулювання стадії виконання судових рішень. Декретом Раднаркому УРСР "Про суд" від 14 лютого 1919р. затверджувалось Тимчасове положення про народні суди і революційні трибунали Української Соціалістичної Радянської Республіки, яким створювався інститут судових виконавців для сприяння народним судам у діяльності по виконанню судових рішень.

Декретом РНК УРСР від 25.04.19 р. у системі органів Наркомату Праці були організовані спеціальні страхові суди по розгляду справ про винагороду за каліцтво і відшкодування збитків, завданих ушкодженням здоров'я або смерті, а також всіх інших спорів, які виникали при застосуванні законів про соціальне страхування. Декрет визначав порядок виконання рішень, страхових судів і встановлював орган виконання цих рішень-судових виконавців при народних судах. При відсутності останніх вказані рішення виконували адміністративні органи [8, с. 167].

У створенні законодавства про виконавче провадження того періоду, важливе місце займала Інструкція Наркомюста УРСР до Тимчасового положення про народні суди і революційні трибунали від 12 і 31 травня 1919 р., які були першими актами, що визначали організацію і компетенцію органів судового виконання по всій республіці. Інструкція від 12 травня 1919 р. чітко визначала, що судові виконавці знаходяться в розпорядженні Ради народних суддів для виконання вироків про майнові стягнення і рішень по цивільних справах, а також інших постанов народних судів і Ради народних суддів. Ця інструкція встановлювала єдиний порядок майнових стягнень по цивільних і кримінальних справах, що згодом стало незмінним правилом радянського виконавчого провадження. Згідно Інструкції (ст. ст. 22 – 27) судові виконавці обирались із списку кандидатів, що мали виборче право, були представлені до юридичних відділів політичними партіями, які стояли на платформі нової влади радянськими організаціями, професійними спілками і комітетами бідноти. Балотуватись дозволялось також і іншим кандидатам, але за обов'язковою умови схвалення таких юридичними відділами.

Інструкція НКЮ УРСР від 12 січня 1919 р., покладала на судового виконавця ряд обов'язків, які виходили за межі його виконавчих функцій. і тому не одержали подальшого регулювання в законодавстві.

Значна активність в юстиції в Південному регіоні України розпочалася на початку 20-х років ХХ століття, про що свідчить наказ № 4 по Миколаївському Губернському юридичному відділу від 14.02.1920 р. ”З причини відсутності друкарських збірок законодавства Української РСР всім громадянам що мають на руках друківані закони і штампи ревтрибуналу, раднарсуду, народних судів, народних слідчих, народних нотаріусів і відділу юстиції, наказую в триденний термін здати вищевказані матеріали в Миколаївський Губернський відділ юстиції (Нікольська, 16/1). Невиконання даної вказівки спричинить розпорядження суду” [2, с. 3].

На виконання циркуляра колегією Наркомюста було видано інструкцію народного виконавця народного суду, що являє собою науково-практичний інтерес архівні матеріали Миколаївської та Одеської областей.

До виконання через народних виконавців підлягають судові рішення, що увійшло в законну силу і викладенні представленим позивачем у виконавчому листі.

Виконання рішення суду може полягати: а) у передачі натурою речі, особі якій вони присуджені; б) у стягненні на рухоме майном боржника.

Приставаючи до виконання рішення народний виконавець повідомляє відповідача особисто або по місцю його проживання (перебування) повісткою про виконання [2, с. 27].

Народний виконавець зобов’язаний був записувати всі свої дії в особливий журнал, в якому повинні бути значені: а) ім’я і прізвище народного виконавця і суд при якому він закріплений; б) резолюція суду до виконання і час отримання виконавчого листа; в) імена, по батькові і прізвища як стягувача, так і особи, проти якої вирішено проводити дії і свідків, якщо такі при виконанні присутні; г) час надходження і виконання рішення; д) місце в якому рішення приводиться у виконання; ж) точний опис всіх зроблених при виконанні дій і день здійснення кожного з них, а також при відстроченні чи припиненні виконання; з) кількість стягнутої суми або час передачі майна.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, всі дії судових виконавців щодо порядку виконання судових органів передбачалися в спеціальній інструкції Народного комісаріату юстиції, яка як і все інше тогочасне законодавство носило тимчасовий характер і Південний регіон не став виключенням, однак вже тоді більшість основних положень лягли в основу сучасної нормативно-правової бази, яка регулює діяльність органів державної виконавчої служби України, зокрема державного виконавця – як суб’єкта виконавчого провадження.

Література:

1. Гуз А.М. Історія держави і права України. Джерела права періоду Київської Русі : Навч. посіб. / Упорядкув. і наук. коментарі – А.М.Гуз. – К. : КНТ, 2007. – 72 с.
2. ДАМО.-Ф.Р-100.-Оп.1.-Спр.15. Приказы по Николаевскому губернскому отделу юстиции.- Арк. 23.
3. Декрет о суде № 1 от 22 ноября (5 декабря) 1917 г. // Декреты Советской власти / Ред. комис. Г.Д. Обичкин и др. : В 2 т. М., 1957. Т. 1. – С. 124 — 126.
4. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Издание 5. Том 27. Август 1915-июнь 1916.М. : Политиздат, 1969. – С. 354.
5. У истоков Советской юстиции //Советская юстиция – № 21, – 1963. – 42 с.
6. Фіолевський Д.П., Державна виконавча служба України : Навчальний посібник / Д.П. Фіолевський, С.Ю. Лобанцев, Є.І. Мезенцев; Під загальною редакцією Д.П. Фіолевського. — К. : Алерта, 2004. – 564 с.
7. Фурса С.Я. Виконавче провадження в Україні. Навчальний посібник. / С. Я. Фурса, С.В. Щербак. – К. : Атіка, 2002. – 480 с.
8. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. – К. : Національна академія наук України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 218 с.

Андрій РОМІН, Роман ПРИХОДЬКО

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку суспільства, українського зокрема, характеризується тенденціями зростання втрат людей і шкоди територіям, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами. Ризики надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру постійно зростають, що суттєво впливає на всі сфери суспільного життя.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту.

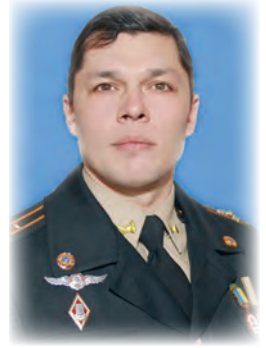
Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державного управління цивільним захистом (ЦЗ) та його складових вивчали В. Акімов, С. Андреев, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, проблеми державного управління в окресленій царині. У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій (НС), проблеми державного управління в окресленій сфері. Але питанню методологічних засад розвитку системи ЦЗ в Україні, комплексному механізму їх реалізації не було приділено достатньої уваги.

Метою статті є аналіз та узагальнення існуючих підходів щодо методологічних засад розвитку сфери захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи сферу захисту населення і територій від НС як об'єкт державного управління, слід відзначити, що з точки зору фахівців даного напрямку науки Г. Одінцової, В. Дзюндзюка, Н. Мельтюхової, об'єкт державного управління виступає як визначний елемент системи державного управління, оскільки йому адресовано управлінський вплив з боку суб'єкта державного управління [5, с. 487]. Він є підсистемою соціальної системи, що потребує державно-управлінського впливу, елементами якої є люди, їх колективи, що взаємодіють між собою з приводу реалізації індивідуальних (і групових), приватних, а також суспільних інтересів [2, с. 418].

У структурі об'єкта державного управління, який є керованою підсистемою державного управління, можна виокремити ряд елементів: індивіди, соціальні групи, які здійснюють між собою взаємодії. Такі взаємодії, що формуються на різних рівнях, детермінують створення різноманітних інституцій. Разом із тим певна масштабність ознак, які є характерними для об'єкта державного управління



**РОМІН
Андрій**

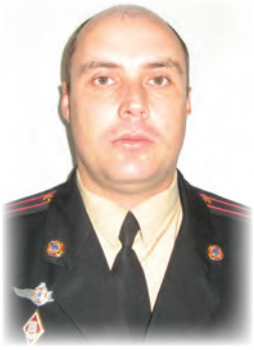
В'ячеславович,

кандидат технічних наук, доцент, полковник служби цивільного захисту, проректор – начальник факультету цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, м. Харків.

Анотація: стаття присвячена розкриттю методологічних засад державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, проблемам та механізмам створення стратегії загальнодержавної розвитку цивільного захисту в Україні.

Ключові слова: державне управління, механізм державного управління, методологічні засади державного управління сферою захисту, надзвичайна ситуація, сфера захисту населення.

УДК 351.78: 352



ПРИХОДЬКО

**Роман
В'ячеславович,**

кандидат наук з державного управління, підполковник служби цивільного захисту, старший викладач кафебри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, м. Харків.

Анотація: стаття присвячена розкриттю методологічних засад державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, проблемам та механізмам створення стратегії загальнодержавної розвитку цивільного захисту в Україні.

Ключові слова:

державне управління, механізм державного управління, методологічні засади державного управління сферою захисту, надзвичайна ситуація, сфера захисту населення.

УДК 351.78: 352

(кількість, розмаїття, постійність взаємодії, змінюваність та неможливість точно передбачати поведінку індивідів тощо), призводить до невизначеності у виборі управлінських стратегій, які слід задіяти стосовно нього. Сучасні дослідники у змістовному відношенні виділяють групи об'єктів державного управління за такими критеріями: за призначенням чи сферами вияву – економічні, соціальні, духовні, політичні; за організаційно-структурною ознакою – організаційні форми, яких набувають об'єкти і в межах яких вони функціонують (адміністративні одиниці як локальні соціальні системи, підприємства та організації, галузі господарства і міжгалузеві комплекси, суспільні інститути, сфери життєдіяльності суспільства та ін.); за функціональною ознакою – види діяльності й соціальні ролі [2, с. 418]. У цілому сфера захисту населення і територій від НС співвідноситься із наведеними характеристиками об'єкта державного управління.

Виходячи з того, що методологія державного управління це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності, яка тісно пов'язана з теоретичними знаннями, що слугують основою її розвитку і водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів [1, с. 346], вважаємо за доцільним охарактеризувати основні узагальнені визначення основних понять за окресленою темою дослідження.

Надзвичайну ситуацію Кодекс цивільного захисту України трактує як – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [4].

Основною метою державної стратегії у сфері зниження природних і техногенних ризиків, запобігання виникненню НС має бути забезпечення організаційної і координуючої ролі та загального методичного керівництва Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСУНС) при проведенні центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, власниками об'єктів підвищеної небезпеки системи запобіжних заходів, спрямованих на відвернення або пом'якшення наслідків НС техногенного та природного характеру.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення НС, забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері ЦЗ.

Одним із пріоритетних завдань ДСУНС є запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, під яким розуміється комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних,

санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків [4].

З метою реалізації цих завдань в Україні створено систему ЦЗ, основна діяльність якої спрямована на реалізацію державної політики в означеній сфері. Суть проблеми полягає в тому, щоб забезпечити зниження кількості НС та підвищити рівень безпеки населення і захищеність об'єктів економіки, територій країни від загроз техногенного й природного характеру, створити у суспільстві та країні в цілому умови сталого розвитку шляхом координації спільних зусиль, фінансових і матеріальних ресурсів центру та регіонів. Адже цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [4].

Аналіз вирішення загального комплексу існуючих проблем у сфері ЦЗ свідчить про такі фактори: у середньостроковій перспективі – кризи і НС залишаються важливими причинами стримування стабільного економічного зростання. Щорічно в Україні реєструється близько 400 НС. Щорічні матеріальні збитки від НС оцінюються сумою понад 300 млн. грн. Непоправні щорічні втрати внаслідок НС та пожеж сягають близько 4,5 тис. осіб.

Джерелами подій надзвичайного характеру є небезпечні природні явища, природні ризики, явища, які виникають у процесі господарської діяльності, а також техногенні аварії й катастрофи. Небезпечні природні явища, які є потенційним джерелом загроз і ризиків життєдіяльності населення та господарського потенціалу, включають:

а) небезпечні геологічні процеси (активізація зсувних процесів у всіх регіонах держави, у тому числі на території майже 200 міст і селищ міського типу; землетруси, виникнення яких є ймовірним з урахуванням глобальної активізації сейсмічних процесів);

б) небезпечні гідрологічні явища (підтоплення, у зоні впливу яких опинились понад 500 міст і селищ та більше ніж 450 сільських населених пунктів; повені та паводки, негативні наслідки яких виявляються на 27% території України (165 тис. км²), де проживає майже третина населення);

в) небезпечні процеси біогенного характеру (пожежі у природних екосистемах; епідемії, які викликані природно-осередковими захворюваннями, у тому числі пов'язаними з перенесенням збудників мігруючими тваринами і птахами);

г) небезпечні метеорологічні явища (урагани, смерчі, потужні опади, град, обледеніння, спека, засуха тощо, наслідки яких за останні п'ять років мали місце в регіонах України);

д) небезпечні події, що виникають внаслідок господарської діяльності із руйнуванням природного середовища;

е) небезпечні події, пов'язані з накопиченням небезпечних хімічних та інших речовин, які негативно впливають на природне середовище та завдають шкоди екології, здоров'ю людей. На території країни накопичено і зберігається в непридатному та небезпечному стані близько 300 тис. т. хімічних речовин і відходів;

ж) ділянки небезпечних не рекультивованих територій, які залишилися від колишньої господарської та військової діяльності [6].

Досвід запобігання і ліквідації НС техногенного та природного характеру свідчить, що ефективність дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, відповідних підприємств, установ і організацій щодо запобігання виникненню НС та захисту населення і територій від вражаючих факторів джерел безпеки недостатня.

З метою ефективної реалізації завдань ЦЗ, зменшення матеріальних втрат та недопущення шкоди об'єктам, матеріальним і культурним цінностям та довкіллю, в разі

виникнення надзвичайних ситуацій, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підпорядковані їм сили і засоби, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, добровільні рятувальні формування здійснюють оповіщення та інформування, спостереження і лабораторний контроль, укриття у захисних спорудах, евакуацію, інженерний, медичний, психологічний, біологічний, екологічний, радіаційний та хімічний захист [3, с. 636].

Незважаючи на цілий ряд організаційних і практичних заходів, спрямованих на захист населення та територій від НС, природна й техногенна безпека залишаються на неприйнятному рівні, а відсутність системного та комплексного підходу до ефективних механізмів координації й управління всім комплексом заходів ЦЗ та послідовності їх реалізації неповною мірою сприяє сталому розвитку держави.

Ризик виникнення НС в Україні в кілька разів вищий, ніж у сусідніх країнах. Це обумовлено географічними особливостями території, надмірною концентрацією екологічно небезпечних виробництв, високою щільністю населення поблизу них і катастрофічним старінням основних виробничих фондів. Відтак, створення нормальних умов життєдіяльності суспільства належить до пріоритетних напрямів національної безпеки України. Проте рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішено завдання захисту населення від НС техногенного, природного або іншого характеру. Захист населення і територій є системою загальнодержавних, організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів у сфері запобігання й ліквідації наслідків НС.

Державна політика у сфері захисту населення і території від НС складається із забезпечення гарантованого захисту життя, здоров'я людей, земельного, водного, повітряного простору відповідних територій, об'єктів виробничого й соціального призначення у допустимих межах показників ризику, критерії яких встановлюються для конкретного періоду розвитку з урахуванням вітчизняного і світового досвіду в цій сфері. Із урахуванням цього, основними напрямками державної політики у сфері запобігання НС і забезпечення безпеки населення та територій є такі:

- створення енергозберігаючих та екологічно безпечних технологій, що значно зменшують можливість виникнення НС та мінімізують їх вплив на навколишнє середовище;
- створення та розвиток науково-методичних засад управління ризиками НС в Україні і формування необхідної нормативно правової й методичної бази для забезпечення державних процедур контролю і нормування ризиків;
- розробка на державному та регіональному рівнях економічних механізмів регулювання діяльності зі зниження ризиків та зменшення масштабів НС, розвиток управління ризиками НС на базі нових інформаційних технологій;
- удосконалення матеріально-технічного забезпечення діяльності зі зниження ризиків та пом'якшення НС, а також підвищення ефективності заходів з їх усунення;
- розвиток й удосконалення систем моніторингу, спостереження та лабораторного контролю за станом навколишнього природного середовища.

Роботи із запобігання НС мають здійснюватися у вигляді взаємопов'язаних правових, організаційних, економічних, наукових і технічних заходів. Основними принципами захисту населення і територій у випадку загрози і виникнення НС є такі:

- принцип плати за ризик. Розмір плати залежить від потенційної небезпеки техногенних об'єктів і є пропорційним величині можливого збитку. Ця плата може бути розумним самообмеженням споживання суспільства. Ці кошти спрямовуються на створення системи попередньої безпеки та підвищення оплати на виробництвах, а також на певні виплати за ризик, що мають стимулювати проведення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки. У загальному випадку управління ризиком – це розробка й обґрунтування оптимальних програм діяльності, покликаних ефективно реалізувати рішення у галузі забезпечення безпеки. Головний елемент такої діяльно-

сті – процес оптимального розподілу обмежених ресурсів на зниження різних видів ризику з метою досягнення такого рівня безпеки населення та навколишнього середовища, який тільки можливий з точки зору економічних і соціальних факторів. Цей процес заснований на моніторингу навколишнього середовища та аналізі ризику;

– принцип добровільності, згідно з яким, ніхто не має права наражати людину на ризик без її згоди;

– принцип невід’ємного права на здорове довкілля. Таке право має бути гарантоване і захищене законом. Цей принцип передбачає обов’язки фізичних і юридичних осіб забезпечувати назване право і проводити свою діяльність так, щоб не завдавати шкоди довкіллю;

– принцип правової забезпеченості передбачає, що всі аспекти функціонування системи захисту населення і територій регламентуються відповідними законами й іншими нормативно-правовими актами;

– принцип свободи інформації щодо безпеки людини полягає в урахуванні громадської думки під час вирішення питань щодо будівництва небезпечних підприємств;

– принцип необхідної достатності та максимально можливого використання наявних сил і засобів визначає обсяг заходів щодо захисту населення і територій у разі загрози НС.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що методологічне забезпечення державної політики у сфері забезпечення безпеки населення і територій від НС має багатогалузевий, комплексний характер. При цьому необхідно особливо відзначити, що головна роль у забезпеченні безпеки й ефективності захисту населення, об’єктів економіки і в цілому національного багатства держави від НС природного, техногенного і воєнного характеру належить державі, яка формує і встановлює у цій сфері відповідні норми, стандарти, критерії, правила, вимоги і розпорядження, які у свою чергу, є основою функціональних процедур державного регулювання запобігання НС, а також організації і проведення заходів з їх ліквідації.

Подальші наукові розвідки в окресленому напрямі можуть бути у сфері механізму узгодження дій різних гілок влади, перш за все, на регіональному та місцевому рівнях, з питань ЦЗ.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління / В. Д. Бакуменко, Ю. П. Сурмін // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011 – С. 346.

2. Дзюндзюк В. Б. Об’єкт державного управління / Коротич О. Б. Мельтюхова Н. М., Миронова Н. С., Одінцева Г. С. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011 – С. 418.

3. Клименко Н. Г. Цивільний захист // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 2011. – С. 636.

4. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458.

5. Одінцева Г. С. Об’єкт державного управління / Одінцева Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. // Енциклопедичний словник з державного управління — К. : НАДУ, 2010. — С. 487.

6. Проект Концепції Державної цільової програми розвитку системи цивільного захисту на період до 2013 року. Додаток до доручення МНС України від 28 квітня 2007 р. № В-245 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.apbu.edu.ua/ukr/science/>.

ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ



**КЛЮЄВ
Михайло
Михайлович,**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, докторант Донецького державного університету управління, м. Донецьк.

Анотація: у статті розглянуто особливості формування компетенцій конституційного правосуддя виходячи з повноважень органів конституційного контролю і функцій, які вони виконують. Доведено, що в переважній більшості органи конституційного контролю є арбітром при розмежуванні компетенцій між вищестоящими органами законодавчої та виконавчої влади.

Ключові слова: компетенції, конституційне правосуддя, органи конституційного контролю, функції органу конституційної юрисдикції, система державних інститутів.

УДК 341. 413

Постановка проблеми. Другою найважливішою подією у становленні та розвитку світового конституціоналізму, в тому числі українського конституціоналізму, після прийняття конституцій як єдиних нормативних актів найвищої юридичної сили, є утворення спеціалізованих судів щодо захисту конституцій – Конституційних судів, що обумовлює необхідність визначення повноважень щодо вирішення конституційно-правових питань і суперечок, сукупність набору яких проявляється через компетенції органу конституційного правосуддя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі не припиняється дискусія з приводу природи Конституційного Суду, його функцій, складу, порядку формування та оновлення, природи і механізму виконання актів, місця і ролі Конституційного Суду в системі державних органів. Ці проблеми розглянуті в роботах О. Мурашина, Н. Вітрука, В. Ладиченка, О. Кордуна та інших вчених, однак розмежуванню компетенцій між вищестоящими органами законодавчої та виконавчої влади сучасні вчені приділяють недостатньо уваги.

Метою статті є визначення особливостей формування компетенцій конституційного правосуддя виходячи з повноважень органів конституційного контролю і функцій, які вони виконують.

Вклад основного матеріалу. Як зазначає М. Бондар органи конституційного правосуддя – це правозастосовні юрисдикційні органи судової влади, які поряд з іншими, ординарними судами покликані вирішувати спори про право, знімати соціальні протиріччя і конфлікти.

По-друге, як специфічні органи державної влади, що здійснюють функцію конституційно-судового контролю, вони безпосереднім чином «включаються» в нормотворчий процес держави. В силу цього складаються специфічні взаємозв'язки між конституційними судами та іншими вищими державними органами, що обумовлює необхідність розгляду компетенцій органів конституційного правосуддя [1].

Компетенція органу конституційного правосуддя являє собою сукупність його повноважень за рішенням конституційно-правових питань і спорів.

У законодавстві більшості країн компетенція органів судового конституційного контролю складається з матеріальних норм: про підвідомчість (повноваження судів у порівнянні з несудовими органами) і підсудності (повноваження судів різних ланок), а також процесуальних норм: про підстави порушення судового провадження. Всі ці норми тісно пов'язані між собою. Однак якщо перший вид норм – матеріальні (про повноваження органів конституційного правосуддя) – регулюється насамперед конституціями, то процесуальні норми закріплюються головним чином у спеціальних законах про конституційні суди, а також в деяких інших видах законодавчих актів [2, с. 26-27].

Обсяг повноважень органів конституційного контролю в різних країнах неоднаковий і залежить від моделі конституційного контро-

лю, що використовується в тій чи іншій країні, особливостей її законодавства, характеру виконуваних цими органами функцій і низки інших чинників.

У теорії конституційного права зустрічаються різні класифікації функцій органу конституційного правосуддя і конституційного контролю, оскільки законодавство дає недосконалий певний перелік.

Зокрема, М. Кельман виділяє: роз'яснювальну (першочергову функцію) – Конституційний Суд дає загальнообов'язкові тлумачення Конституції та законів; профілактичну – інтерпретаційні акти Конституційного Суду запобігають порушенню Основного Закону і тим самим гарантують верховенство закону і права на всій території України; функцію контрольної влади [3].

М.Д. Савенко, аналізуючи діяльність Суду, виділяє такі функції: функція правосуддя (конституційного контролю) – суперечки і конфлікти, віднесені до компетенції Конституційного Суду, останній розглядає за встановленою процедурою і приймає рішення від імені держави; функція тлумачення Конституції та законів України; функція правової охорони Конституції – вся діяльність Суду, спрямована на забезпечення правової охорони Основного Закону, встановленого ним конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина та інших положень; функція забезпечення дотримання принципу поділу державної влади (арбітражна) – вирішуючи спори і конфлікти щодо компетенції, Суд виступає в ролі арбітра. При цьому за своїми повноваженнями щодо подібних суперечок Суд може перевірити конституційність нормативних актів лише в частині встановлених ними повноважень відповідного органу влади; правозахисна функція [4].

М.В. Тесленко пропонує таку схему функцій органу конституційної юрисдикції: контрольна (власне судова) полягає у вирішенні конституційних спорів, які реалізуються за допомогою судочинства, щодо конституційності законів та інших нормативних актів; інтеграційна функція характеризується тим, що рішення Конституційного Суду України направлені на інтеграцію зусиль державної влади з метою охорони Основного Закону; координаційна функція – рішення про визнання неконституційними законів та інших нормативних актів забезпечують практичну реалізацію в державно-правовій практиці принципу поділу влади, оскільки спрямовують дії органів державної влади на здійснення ними своїх повноважень в межах компетенції, передбаченої Конституцією України; правотворча функція – Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції, уповноважений приймати рішення загальнообов'язкового характеру, які є остаточними і оскарженню не підлягають; політична функція – рішення Конституційного Суду спрямовані на забезпечення політичної стабільності в державі [5].

Також слід зазначити, що не всі науковці схвалюють норму про надання Конституційному Суду України функції офіційного тлумачення змісту Конституції і законів України. Здійснюючи таке тлумачення, орган конституційного контролю, по суті, сам виступає активним суб'єктом законодавчої влади [6].

В. Селіванов, заперечуючи проти передачі функцій офіційного тлумачення Конституції та законів України органу законодавчої влади, вважає, що рішення спору про відповідність нормативних актів принципу верховенства права має належати Конституційному Суду. Саме незалежний від парламенту орган може неупереджено вирішувати питання про конституційність законів та інших нормативних актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди про їх обов'язковість; дотримання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента з посади в порядку імпичменту. Такий підхід пояснюється просто – «ніхто не може бути суддею у власній справі» [7].

В. Гергелійник також підтримує обмеження функцій парламенту Конституційним Судом України. На його думку, орган конституційного контролю в системі державних інститутів зіграє найважливішу роль, оскільки забезпечує збалансованість функціонування виконавчих і законодавчого (тобто парламенту) органів. Контрольний інститут через незалежне тлумачення забезпечує точне проведення в життя Конституції та інших нормативних актів, зміцнює їх роль як регуляторів життя суспільства і держави [8].

В. Тихий додає: збереження за Верховною Радою України функції тлумачення (роз'яснення) Конституції і законів України не тільки створює небезпеку внесення змін в ці нормативні акти з метою надання їм зворотної дії, а й позбавляє остаточності рішення Конституційного Суду, призводить до їх перегляду та скасування, і також підриває стабільність законодавства [9].

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що основними функціями судових органів конституційного контролю у більшості країн є: забезпечення верховенства і прямої дії конституції, її неухильного виконання всіма суб'єктами права на всій території держави; контроль за дотриманням дії принципу поділу влади, підтримання їх балансу і запобігання можливості узурпації державної влади будь-яким одним органом державної структури; захист конституційних прав і свобод людини і громадянина; рішення виникаючих конституційно – правових питань і суперечок на основі підпорядкування політики праву, переважання правових принципів і норм над ідеологічними догмами та адміністративним розсудом.

При цьому аналіз конституцій і законодавства про конституційне правосуддя показує, що в ряді держав (Словаччина, Польща, Азербайджанська Республіка, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка, Республіка Білорусь та ін.) правові акти перевіряються конституційними судами не тільки на відповідність конституції, але і на відповідність конституційним та іншим законам, а також іншим правовим актам, більш високим за юридичною силою по відношенню до перевіряючи актів.

Виходячи з цього, тлумачення Конституції та законів України насправді має здійснювати Конституційний Суд України. При цьому однією з важливих умов приведення законодавства у відповідність з конституційними нормами є оволодіння системою певних вимог, що пред'являються до процесу створення законів і підзаконних актів. Ці вимоги, вироблені протягом століть різними державами, концентровано формулюються в галузі знання, що іменуються законодавчою технікою. На етапі підготовки законодавчих актів необхідно дотримуватися правил законодавчої техніки, при проведенні правової експертизи законопроектів ретельно виявляти і усувати всі невідповідності конституційним нормам і принципам. Англійський правознавець Мак-Леод у зв'язку з цим цілком справедливо вважає, що в процесі розробки законопроектів мають бути виявлені «потенційно небезпечні сфери» (potential danger areas) закону, що створюється, тобто такі його положення, які зачіпають особисті права людини і громадянина, право приватної власності, можуть здобути зворотну силу, несумісні з міжнародними зобов'язаннями, сумнівні з точки зору конституції, через міру бюрократичні, тобто важко виконати через вкрай складні процедури реалізації, зачіпають законні інтереси органів державної влади, зачіпають чий-небудь виняткові, прерогативні повноваження [10].

Коло повноважень органів конституційного контролю різноманітне і може бути поділене на такі основні групи (категорії): контроль за конституційністю нормативних правових актів органів державної влади країни, а також міжнародних і внутрішньодержавних договорів; офіційне тлумачення конституції, а в деяких країнах – також законів та інших нормативних правових актів; розв'язання спорів про компетенції та інших конфліктів, що виникають між різними органами державної влади; захист конституційних прав і свобод людини; інші повноваження, передбачені конституцією і законами.

Основним повноваженням, яке здійснюють органи конституційного правосуддя практично всіх країн, є контроль за конституційністю законів та інших нормативних актів. Коло нормативних актів, які можуть бути об'єктом конституційного контролю, в різних країнах так само неоднакове, як і загальний обсяг їх повноважень. Так, для США і ряду інших держав, що використовують американську (англосаксонську) децентралізовану систему конституційної юстиції в її різних варіантах (наприклад, Мексика, Канада, Норвегія, Індія, Японія), характерно те, що практично будь-який суд, починаючи з нижчої інстанції, при розгляді конкретної кримінальної, цивільної чи іншої справи може висловити свою думку про конституційність чи неконституційність не тільки закону, а й іншого нормативного акта. У країнах, що використовують європейську (централізовану) модель конституційного контролю (Австрія, ФРН, Італія, Іспанія і ряд ін.), при якій тільки деякі, причому спеціалізовані органи можуть визнати спірну норму неконституційною, категорія нормативних актів, віднесених до числа об'єктів конституційного контролю, так чи інакше визначається або обмежується самою Конституцією.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У більшості країн рішення органу конституційного правосуддя має обов'язкову юридичну силу, є остаточним і не переглядається. Переглянути таке рішення може тільки сам суд і лише за нововиниклих обставин.

Враховуючи особливе положення Конституційного Суду України у структурі державних органів, він зобов'язаний також дотримуватися власних рішень. Контролюючи законність актів вищих інститутів публічної влади, орган конституційної юстиції та контролю не піддається контролю жодному державному або політичному утворенню. Тому принцип самообмеження є для нього актуальним. Сьогодні Суд у переважній більшості справ є арбітром при розмежуванні компетенції між вищестоящими органами законодавчої та виконавчої влади.

Література:

1. Бондарь Н. Конституционное правосудие сквозь призму теории конституционного права в соотношении с концепцией конституционной модернизации / Н. Бондарь, А. Джагарян // Віче. – №12. – 2012. – С. 8–14.
2. Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в РФ: проблемы деполитизации (Сравнительный анализ) // Государство и право. – 1996. – № 1. – С. 33.
3. Кельман М.С. Конституційний контроль як засіб захисту конституції у національних правових системах континентального права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2001. – С. 8–9.
4. Савенко М.Д. Правовий статус Конституційного Суду України: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 2001. – С. 6–9.
5. Тесленко М.В. Конституційна юрисдикція в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2001. – С. 7–8.
6. Опришко В. Конституція України – основа розвитку законодавства / В. Опришко // Право України. – 1997. – № 8. – С. 15.
7. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «верховенства права» і «верховенства закону» / В. Селіванов // Право України. – 1997. – № 6. – С. 6–7.
8. Гергелійник В. Конституційний Суд в системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти / В. Гергелійник // Право України. – 1999. – № 5. – С. 85.
9. Тихий В. Правотлумачення Конституційним Судом України та правова природа його рішень / В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 63.
10. McLeod. Legal method. – L., 1993. — P. 202.

Андрій ЛАВРЕШОВ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПОБУДОВИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ



ЛАВРЕШОВ

**Андрій
Юрійович,**

кандидат наук з державного управління, заслужений економіст України, начальник Головного управління Міндоходів у Чернігівській області, м. Чернігів.

Анотація: У статті розглядаються загальні поняття податкової системи, основні складові для її ефективної побудови та проблеми практичного функціонування в сучасних умовах розвитку економіки країни. Дослідження проблеми ефективного функціонування податкової системи є одним з основних завдань владних повноважень публічних органів, методів і засобів справляння податків, організації і значення податкового контролю та ролі органів державної влади у цьому процесі.

Ключові слова:

податки; податкова система; податкова політика; механізм податкової системи; фіскальна функція; регулююча функція.

УДК 351.71:001.82(477)

Постановка проблеми. За своєю природою податкова система є результатом процесу становлення податкових відносин, тому й визначається багатьма специфічними факторами. Її існування зумовлене певним етапом, якого досягло суспільство у сфері оподаткування. Чинне законодавство не дає визначення податкової системи, що досить часто тягне за собою проблемні моменти не лише в теоретичних дослідженнях, а й на практиці. Сучасна проблема податкової системи полягає в тому, що в Україні відсутній достатній науково-практичний досвід у сфері податкових відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти формування податкової системи та податкової політики лягли в основу досліджень вчених-економістів і науковців. Наприклад, І. Янжула та Ю. Іванов у своїх працях розглянули складність побудови податкової системи, а такі вітчизняні економісти як І. Філон, О. Олійник, Л. Шаблиста, В. Андрущенко та О. Василик у своїх роботах досліджували проблеми ефективного функціонування податкової системи в Україні. Пошук підходів, аналіз сучасної ситуації, побудови, шляхи удосконалення функціонування податкової системи України можна спостерігати в роботах наступних вітчизняних науковців: В. Вишневського, І. Луніної, А. Соколовської. Однак, особливих досліджень та будь-яких значимих конкретних результатів до цього часу на практиці немає. У своїх наукових працях А. Соколовська розглядає податкову систему як «сукупність встановлених у країні податків», які «повинні бути взаємопов'язані між собою, органічно доповнювати один одного і не суперечити системі в цілому та іншим її елементам» [1, с. 7].

Мета статті полягає в аналізі поняття податкової системи й ефективного механізму її функціонування на сучасному етапі розвитку податкової політики та формування нового підходу авторів щодо напрямків реформування сучасної податкової системи України.

Вклад основного матеріалу. Сучасні тенденції розвитку світової економіки спрямовані на поглиблення співпраці в усіх сферах. Важливе місце у зазначених процесах відводиться гармонізації податкової системи. Стратегічні євроінтеграційні прагнення України неможливі без чіткої стратегії приєднання до умов функціонування економічного та валютного союзу, обґрунтування механізму співробітництва у сфері оподаткування.

Найбільш вагомим фінансовим регулятором економічних процесів є податки на доходи суб'єктів господарювання. Це не тільки джерело доходів бюджету, а й важливий інструмент регулювання доходів юридичних і фізичних осіб, еластичний важіль впливу на їхню поведінку [2, с. 3].

Податкова система в кожній країні є однією з основ економічної системи. Вона, з одного боку, забезпечує фінансову базу держави, а з іншого – виступає головним знаряддям реалізації її економічної доктрини. Поняття податкової системи ототожнюється з поняттям системи оподаткування, а податкова система розглядається як су-

купність податків та інших обов'язкових платежів податкового характеру (розуміння податкової системи у вузькому значенні). З іншого боку, податкова система містить у собі низку процесуальних відносин щодо встановлення, зміни та скасування податків, інших податкових платежів, забезпечення їхньої сплати, організації контролю й застосування відповідальності за порушення податкового законодавства.

Таким чином, поняття податкової системи в широкому розумінні не є тотожним поняттю системи податків. Перше з них є ширшим і включає в себе, окрім системи податків, ще низку як політико-правових, так й економічних елементів.

Однак багато авторів посібників, науковців, вчених та економістів дають своє тлумачення даному поняттю. Одне з таких понять: «податкова система – це сукупність встановлених у країні податків, які взаємопов'язані, органічно доповнюють один одного і не суперечать системі в цілому та іншим її елементам» [2, с. 23]. Більше всього науковці приділяють увагу аналізу ефективності податкової політики, обґрунтованості розмірів податків, податкового тиску. На думку Ю. Іванова, податкова політика складається з двох аспектів: стягнення податків згідно зі всіма елементами податкової системи та формування державного бюджету. Щодо другого аспекту – держава не може встановлювати максимальний рівень оподаткування через можливість появи соціальної напруги. У зв'язку з цим для покриття частини витрат використовуються позики як відкладені на майбутнє податки [3, с. 20].

Однак у даній статті необхідно сконцентрувати увагу на тих авторах та науковцях, які більш детально вивчають основи функціонування податкової системи. В. Пушкарьова розглядає податкову систему як сукупність податків, що справляються в державі; форми і методи їх побудови; методи обрахування податків і податковий контроль [4, с. 151]. В. Вишневський характеризує податкову систему не лише як сукупність податкових законів, але й як інститут, що включає специфічний соціальний прошарок фінансових спеціалістів; правила і традиції бухгалтерського обліку, створені державою фіскальні та фінансові установи; формальні і неформальні процедури, пов'язані з обрахуванням, сплатою і розподілом визначених законодавством обов'язкових платежів [4, с. 9].

Також необхідно приділити увагу зарубіжним вченим, які зробили вагомий внесок в історію формування принципів оподаткування. Протягом кількох століть (від чотирьох принципів оподаткування, узагальнених А. Смітом, до дев'яти принципів, запропонованих А. Вагнером, і п'яти принципів, сформульованих Дж. Е. Стігліцом) принципи доповнювалися, обґрунтовувалися, набували більш яскравих і точних формулювань.

Зокрема, принципи етичного та організаційно-технічного характеру вперше були сформульовані класиком політекономії А. Смітом і згодом були доповнені принципом фіскальної достатності (А. Вагнер), економічної ефективності (Р. Мардсен, Дж. Е. Стігліц) та політичної відповідальності (Дж. Е. Стігліц). Значення деяких принципів оподаткування з часом змінювалося, насамперед, принцип справедливості. Не залишилася сталою і їх субординація. Зокрема, А. Вагнер, враховуючи важливість державних функцій і необхідність фінансового забезпечення їх виконання, на перше місце поставив фіскальні принципи достатності та еластичності обкладання, тоді як більшість його попередників і сучасників першочерговим вважали принцип справедливості оподаткування [5].

Мають місце й інші думки про податкову політику. І. Філон та О. Олійник основними принципами податкової політики як діяльності держави у сфері встановлення і стягнення податків вважають фіскальну й економічну ефективність (достатність доходів, мінімізацію видатків на збирання доходів і запобігання ухиленню від сплати платежів до бюджету, еластичність податкової системи, рівномірний розподіл податків між адміністративно-територіальними одиницями) та соціальну справедливість (платниками податків повинні виступати всі члени суспільства, які отримують доходи) [6, с. 32].

Дослідження проблеми ефективного функціонування податкової системи є одним з основних завдань владних повноважень публічних органів, методів і засобів справляння податків, організації і значення податкового контролю та ролі органів державної влади у цьому процесі, що видається важливим для сучасної науки адміністративного і фінансового права.

Для формування ефективного механізму функціонування податкової системи необхідно визначити чинники, які необхідні для її побудови. Основними чинниками побудови податкової системи виступають саме принципи оподаткування. Відповідно до цих принципів податкова система потребує вмілого комбінування податків з різним ступенем еластичності разом із різною властивістю щодо можливостей їх перекладання, а також реалізації принципів економічної ефективності та справедливості. Саме таким чином забезпечується така властивість податкової системи, як її побудова на засадах взаємодоповнення. Реалізація податковою системою певної сукупності загальних та особливих принципів оподаткування надає їй неповторності [7, с. 12].

Податкова система є різновидом відкритої динамічної системи, оскільки являє собою сукупність встановлених у країні податків. Її відкритість означає необхідність аналізу зовнішніх чинників, під впливом яких відбувається становлення податкової системи. Вимога системності полягає в тому, що податки мають бути взаємопов'язані, мають органічно доповнювати один одного і не суперечити системі в цілому та її елементам. Системний підхід означає те, що повинні реалізовуватися обидві функції податків. З позиції фіскальної функції податкова система має забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів до бюджету; з позиції регулюючої – надати державі можливість впливати на всі сторони соціально-економічного розвитку суспільства.

Податкова система повинна включати досить широке коло податків різної цілеспрямованості, оскільки практично неможливо, щоб одночасно в одному податку цілком реалізовувалися обидві функції. Визначальною базою побудови податкової системи є обсяг видатків бюджету та цільових фондів. Податки в державі не можна вважати самоціллю, адже з погляду організації фінансової діяльності податкової системи податки вторинні відносно видатків. Важливою складовою побудови і функціонування податкової системи є встановлення її вихідних принципів. Ці принципи розглядаються за трьома напрямками: принципи формування податкової системи, принципи оподаткування та принципи податкової політики [6].

Необхідно також приділити увагу процесу формування податкової системи, який ґрунтується на таких засадах: по-перше, системності, по-друге, встановлення визначальної бази цієї системи і, по-третє, вихідних принципів.

Оскільки поняття системності вже було розкрито, зосередимо увагу на тому, що в основі процесу формування податкової системи лежить чіткий орієнтир, визначальною базою якого є обсяг бюджетних витрат. Саме податкова система покликана забезпечити основні надходження для покриття цих витрат. Принципи формування податкової системи визначають фундаментальні домінанти відносно встановлення кожного податку окремо та в їх сукупності. До них відносять: рівнонапруженість в оподаткуванні, урівноваженість інтересів держави і платників податків і цілеспрямоване застосування податків як фінансових інструментів регулювання пропорцій соціально-економічного розвитку.

Важливою складовою податкової системи є механізм справляння податків, який заснований на тому, що кожен учасник податкових відносин виконує свої функції згідно з діючими нормативно-правовими актами. Відповідно, при правильному функціонуванні цього механізму здійснюватиметься повноцінне наповнення бюджету.

Податкові системи інших економічно розвинених країн включають в себе такі ж основні податки, які стягуються і в Україні, але структура податкових надходжень відрізняється від вітчизняної. Так, податками, які формують основну масу надхо-

джен у цих країнах є: прибутковий податок з громадян, податки на споживання у вигляді податку на додану вартість та специфічних акцизів, надходження до фондів соціального страхування та податок на прибуток підприємств.

За останні роки впроваджується багато заходів для вдосконалення податкової системи. Якщо порівняти структуру податкових надходжень у розвинених країнах, очевидно, що найбільше бюджетне значення мають прибуткові податки з громадян, платежі до фондів соціального призначення та податки на споживання. У деяких державах, таких як США, Японія саме прямі податки мають найбільше бюджетне значення, а в європейських країнах переважають непрямі податки й платежі до фондів соціального призначення.

У статті більше уваги приділяється розгляду структури побудови та формування податкової системи, яке має на теперішній час більш теоретичне значення, ніж практичне. Разом з тим, тлумачення поняття механізму функціонування податкової системи не має чіткого визначення. «Функціонування механізму» – це сукупність внутрішніх чинників, регламентованої взаємодії всіх засобів, що забезпечують дію складових частин цієї системи в їх взаємозалежності [8]. Дане визначення можна трактувати як сукупність відносин, що виникають у процесі взаємодії податкових органів з суб'єктами оподаткування при сплаті обов'язкових податків та зборів. На думку авторів, правильне визначення цього поняття відіграє значну роль у формуванні загального поняття податкової системи та податкових відносин.

Узагальнюючи теоретичний аналіз і виходячи з вищезазначеного визначення, можна зробити висновки про те, які складові формують концептуальні основи ефективного механізму податкової системи. Серед них можна назвати наступні:

- 1) формування стійкої довіри між державою і платниками податків;
- 2) законодавче забезпечення стосунків держави з фізичними і юридичними особами за допомогою податків;
- 3) забезпечення держави ресурсами для виконання своїх функцій перед суспільством;
- 4) встановлення податкових навантажень, які не стримують розвиток економіки;
- 5) прозорість і простота оподаткування;
- 6) справедливість і обґрунтованість податкового навантаження;
- 7) одноманітність вживання норм оподаткування (нейтральність податків);
- 8) зменшення податкового тиску та проявів корупції;
- 9) обґрунтована структуризація податкової системи за видами та ін. [9, с. 81].

В основі формування податкової системи ґрунтовними є положення Конституції України. Податковий кодекс України як спеціальний закон регулює відносини, що виникають у сфері стягнення податків і зборів; визначає вичерпний перелік податків і зборів, що стягуються в Україні та порядок їх адміністрування; платників податків і зборів, їх права та обов'язки; компетенцію контролюючих органів, повноваження та обов'язки їх посадових осіб при здійсненні податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

Основними структурними елементами, що являють собою всі підсистеми, є прямі податки, непрямі податки, а також інші податки і збори. Податки, згідно зі ст. 8 Податкового кодексу України поділяються на загальнодержавні та місцеві податки і збори [10].

Принцип цілеспрямованого використання податків як фінансових інструментів означає, що, формуючи податкову систему, слід враховувати її вплив на діяльність платників податків, на характер, темпи і пропорції соціально-економічного розвитку суспільства взагалі. Кожний певний набір податків, що формує податкову систему, справлятиме відповідний вплив на суспільство. Дуже важливо чітко уявляти, яким саме буде цей вплив, як стосовно окремих податків, так і податкової системи в цілому. Без подібного обґрунтування впровадження тієї чи іншої податкової системи це шлях навмання.

Принцип використання податків як фінансових інструментів ґрунтується на їх регулюючій функції. Регулюючий вплив податків є об'єктивним явищем і здійснюється незалежно від волі держави, тому дуже важливо знати і вміти використовувати здатність податків впливати на поведінку та діяльність їх платників. Формування податкової системи ґрунтується на підборі таких податків, які дають змогу реалізовувати певні пріоритети та завдання економічної і соціальної політики. Змінюючи набір податків і механізм їх справляння, держава змінює і напрями свого впливу. Водночас дуже важливо, щоб і формування податкової системи, і її зміни мали цілеспрямований характер, тобто, необхідно чітко знати, чого треба досягти і як це можна зробити.

Виходячи з вищезазначеного, необхідно приділити увагу одному з основних складових функціонування податкової системи, поняттю «податки». За допомогою податків перерозподіляється валовий внутрішній продукт і відбувається вплив на ділову активність членів суспільства, змінюється ринкове саморегулювання, втілюється державна політика розвитку економіки. Податки – це об'єктивне суспільне явище, тому при побудові податкової системи слід виходити з реалій соціально-економічного стану країни, а не керуватися побажаннями, хоч і найкращими, але нездійсненними. Необхідно також пам'ятати, що податкова структура в Україні відрізняється від аналогічних структур розвинених країн великим бюджетним значенням податку на прибуток підприємств.

Найважливішою концептуальною основою зростання ефективності механізму податкової системи є формування стійкої довіри між державою і платниками податків. Така довіра формується стійкістю податкових відносин між державою і платниками податків. Податкова ж система України характеризується нестійкістю, головною причиною якої є молодість нашої держави і національної незалежності. Тим більше значення має вивчення успіхів і прорахунків, досягнень і недоліків національного і зарубіжного досвіду.

Для побудови ефективної державної податкової системи та вдалого функціонування України необхідно взяти до уваги історичний досвід у всій його різноманітності та, спираючись на цей досвід, врахувати відповідну концепцію ефективного механізму державного управління оподаткуванням.

На теперішній час Міністерство доходів та зборів України провадить в життя заходи для налагодження та оптимізації податків. Розробляються і приймаються нові нормативно-правові акти, положення, інструкції, які спрямовані на зменшення податкового тиску, зростання надходжень до бюджету та розвитку бізнес-клімату й економіки в цілому. Також оптимізується кількість податків. За останній час здійснюється багато реформ, які спрямовані на зміну податкової політики з фіскальної до сервісної. Зокрема, основними цілями та функціями є адміністрування податків, зборів, надання послуг громадянам і бізнесу та захист фінансових інтересів держави.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З вищезазначеного розглянутого питання можна зробити наступні висновки: для ефективної побудови та подальшого функціонування податкової системи необхідно встановити дієвий найтісніший зв'язок між державою, юридичними та фізичними особами щодо формування, розподілу й використання їх доходів, адже це одна з головних умов оптимального функціонування економіки і фінансів, бо саме через податки здійснюється найтісніший зв'язок. Окремі елементи утворюють податкову систему лише тоді, коли між ними формуються зв'язки сумісності, взаємоузгодженості, та відповідності. Для створення сприятливих умов господарювання, досягнення економічного розвитку країни за сучасних умов і постійної зміни факторів податкової політики потрібне чітке стратегічне бачення подальшого розвитку податкової системи держави. При цьому необхідно не забувати про те, що для більш ефективного функціонування податкової системи дане тлумачення повинно бути закріплене на законодавчому рівні. І наостанок, подальше реформування такої системи оподаткування повинно проводитися з урахуванням досвіду більш розвинених країн.

Література:

1. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення /А. М. Соколовська. – К. : Знання-Прес, 2004. (Вища освіта ХХІ століття). – 454 с.
2. Лютий І. О. Податкова система : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / І. О. Лютий, Л. М. Демиденко, М. В. Романюк; За ред. І. О. Лютого. — К. : Центр учбової літератури, 2009. – 456 с.
3. Іванов Ю. Б. Проблеми розвитку податкової політики та оподаткування: монографія / Ю. Б. Іванов; за заг.ред. проф. Ю. Б. Іванова. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2007. – 448 с.
4. Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов: учеб. пособие / В.М. Пушкарева. – М. : ИНФРА, 1996. –191 с.
5. Трофімова Л. В. Податкова політика і податкова система [Електронний ресурс]/ Л. В. Трофімова // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 364–370. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/>
6. Олійник О. В. Податкова система: навчальний посібник / О. В. Олійник, І. В. Філон. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 456 с.
7. Орлюк О. П. Фінансове право: навчальний посібник / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 363 с.
8. Общая теория государства и права [Електронний ресурс] –Режим доступа : www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava
9. Лаврешов А.Ю. Эффективная государственная налоговая политика как механизм социально ориентированной рыночной экономики / диссертация. – Д. : 2007. – 204 с.
10. Податковий кодекс України із змінами та доповненнями [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ligazakon.ua>

УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ



ЛАХИЖА

Микола Іванович,

доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області, м. Полтава.

Анотація. Розглядається проблема удосконалення надання адміністративних послуг в Республіці Болгарія в контексті євроінтеграційних процесів, які вимагають зміни філософії держави, посилення зв'язків органів влади з громадськістю, реформування публічної адміністрації. Проаналізовано нормативно-правове, організаційне, кадрове, методичне та інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг.

Ключові слова: Республіка Болгарія, євроінтеграція, публічна адміністрація, адміністративні послуги, модернізація, удосконалення.

УДК 346.231-005.5(497.2)

Постановка проблеми. Як відзначалося у звіті про реалізацію в період 90-х років ХХ століття Програми SIGMA щодо підготовки публічної адміністрації держав Центральної та Східної Європи до єдиного адміністративного простору, процес європейської інтеграції сприяє удосконаленню діяльності органів влади, стимулюючи держави-кандидати до проведення реформ [1, с.14]. Одним з найважливіших завдань адміністративної реформи є удосконалення надання адміністративних послуг, що повинно корінним чином змінити відносини громадян та юридичних осіб з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Дане питання належить до актуальних проблем сьогодення як в розвинених державах, так і у країнах, що розвиваються. Головною метою проголошується зміна ідеології "панування" держави над людиною" на ідеологію "служіння" держави інтересам людини. У цьому напрямі в Україні протягом останніх років проведено значну роботу як з точки зору нормативно-правового забезпечення, так і щодо технологічних можливостей. Суттєвим кроком на шляху правових та соціальних реформ в державі, євроінтеграції України стало ухвалення Верховною Радою України Закону України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI "Про адміністративні послуги". На черзі складні завдання організаційного, кадрового, фінансового, технологічного та методичного забезпечення реалізації положень закону, вирішення яких може полегшити вивчення та врахування зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Осмислення шляхів удосконалення відносин держави з громадянським суспільством загалом та удосконалення надання адміністративних послуг, зокрема, належать до актуальних тем, що знайшли гідне відображення в дослідженнях українських вчених (І. Коліушко, А. Колодій, М. Лесечко, А. Ліпенцев, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук, А. Чемерис та інші). Можна констатувати теоретичне осмислення проблеми та адаптацію досвіду розвинених держав, наприклад, - Канади [2]. Проте малодослідженим залишається досвід посткомуністичних країн.

Метою даної статті є аналіз та узагальнення досвіду надання адміністративних послуг в Республіці Болгарія на основі вивчення документальних матеріалів, зокрема, спеціальних нормативно-правових актів, звітів Міністерства державної адміністрації та адміністративної реформи, аналізу кращих практик, а також публікацій болгарських учених і політиків.

Вклад основного матеріалу. Задекларована урядом Болгарії 2 лютого 1998 року "Стратегія створення сучасної адміністративної системи Республіки Болгарія" серед інших цілей проголошувала необхідність покращення адміністративного обслуговування громадян та юридичних осіб шляхом уведення ринкових механізмів в управлінські структури; регламентації можливості приватизації адміністративних послуг при збереженні державного контролю та захисту інтересів громадян і юридичних осіб; впровадження сучасних інформаційних технологій при наданні адміністративних послуг та

створення механізму контролю за якістю наданих послуг й обмеженням корупційних можливостей [3].

Цей рамковий документ сприяв відображенню проблеми надання адміністративних послуг у всіх документах, які готувалися для регламентації діяльності органів влади. Так Закон про адміністрацію передбачав здійснення загальною адміністрацією адміністративного обслуговування громадян та регламентував діяльність виконавчих агенцій як спеціальних структур для здійснення адміністративного обслуговування.

Закон про державних службовців визначав обов'язки державних службовців, в т.ч. й з питань адміністративного обслуговування, які були деталізовані у затвердженому міністром державної адміністрації 29 грудня 2000 року Кодексі поведінки державних службовців.

Спеціальний Закон про адміністративне обслуговування фізичних та юридичних осіб, що увійшов у дію 6 листопада 1999 року, регламентував основні правила та принципи надання адміністративних послуг (законність, швидкість, доступність, якість). Дія Закону поширювалася й на організації, що надавали суспільні послуги (водопостачання, каналізації, тепlopостачання, електропостачання, газопостачання тощо). Удосконалення надання адміністративних послуг пов'язувалася з їх концентрацією в одному місці, що концептуально відповідало принципу "Єдине вікно".

Конкретні заходи щодо удосконалення надання адміністративних послуг були розглянуті на засіданні Ради Міністрів 1 червня 2000 року й регламентовані у протокольному рішенні.

Проте незадоволення громадян та бізнесу з приводу отримання адміністративних послуг змусили владу на початку 2000-х років посилити увагу до цієї проблеми. Стратегічно важливою стала прийнята "Стратегія модернізації адміністрації – від приєднання до інтеграції" [4].

Рішенням Ради Міністрів від 29 грудня 2002 року було прийнято "Концепцію покращення адміністративного обслуговування в контексті принципу "Єдине вікно" [5]. Метою Концепції було удосконалення системи надання адміністративних послуг шляхом визначення основних понять, інтегрування інформації, процесів та послуг, розвитку електронного урядування тощо.

В концепції визначено основні поняття:

– "адміністративна послуга" застосовано в широкому розумінні слова, як "взаємовідносини між адміністрацією і третіми особами з приводу спрямованості пошуків задоволення законних інтересів, які охоплюють надання інформації, документів та здійснення певних дій";

– "адміністративне обслуговування" роз'яснювалося як процес надання послуги відповідною організацією адміністрації;

– "громадська послуга" роз'яснювалася як послуга, що надана громадськими організаціями, уповноваженими надавати адміністративні послуги, та послуги, надані суспільству юридичною особою.

Публічна послуга розуміється як сукупність адміністративних послуг в широкому розумінні слова та громадських послуг.

Інтегроване адміністративне обслуговування характеризувалося як адміністративне обслуговування з використанням інтегрованої інформації як в рамках однієї адміністрації, так і між окремими адміністраціями і/чи юридичними особами, що надають публічні послуги на основі єдиного реєстру інформації.

Визначення "електронний уряд" відповідало трактуванню, що застосовано в Декларації Брюссельської Конференції міністрів, відповідальних за е-уряд (2001 р.): надання послуг громадянам та бізнесу країни державною адміністрацією електронним шляхом та через використання технологій з метою стимулювання до участі в демократичних процесах та полегшення життя громадян та спрощення середовища для бізнесу.

Визнаючи певні позитивні досягнення в роботі по наданню публічних послуг, Концепція регламентувала шість напрямів удосконалення:

- формування загального бачення урядом шляхів удосконалення адміністративно-обслуговування;
- визначення стратегічних принципів організації адміністративного обслуговування;
- впровадження концепції "Єдине вікно";
- діяльність адміністрації щодо удосконалення міжвідомчої координації;
- спрощення для бізнес-середовища;
- впровадження електронного уряду.

Було визначено та роз'яснено в таблицях вісім стратегічних принципів надання адміністративних послуг в Болгарії:

1. Відношення до всіх споживачів послуг рівно, чесно й люб'язно.
2. Відкрите спілкування та надання повної інформації.
3. Консультування зі всіма зацікавленими сторонами для удосконалення роботи.
4. Впровадження механізмів зворотного зв'язку з клієнтами та висновки з отриманих коментарів.
5. Урізноманітнення доступу до послуг через різні канали.
6. Спільна праця для надання удосконалених комплексних послуг.
7. Створення й популяризація стандартів обслуговування та оприлюднення результатів діяльності за тими стандартами.
8. Вивчення, вимірювання й публікація оцінок рівня задоволеності клієнтів.

Основна увага в Концепції зверталася на впровадження обслуговування за принципом "Єдине вікно", яке розумілося як єдине місце доступу до всіх послуг певної адміністративної структури чи єдине місце доступу до послуг кількох "горизонтальних" адміністрацій.

Було посилено увагу також і до звітності про проведену роботу. Окрім введених за протокольним рішенням Ради Міністрів від 1 червня 2000 року квартальних звітів, запроваджувалося щорічне надання звіту Міністерству державної адміністрації для включення до щорічної Доповіді про стан адміністрації. Такі звіти розміщувалися на веб-сайті міністерства і були доступні для громадськості.

Розробку та проектне впровадження базової моделі, а також консультації з найкращих практик було доручено Дирекції "Державна адміністрація" при Раді Міністрів.

Важливими аспектами удосконалення надання адміністративних послуг на початку 2000-х років були:

- підтримка подолання комунікаційних бар'єрів між адміністраціями, включаючи обмін досвідом;
- участь у процесі дерегуляції та гармонізації відповідного законодавства з Європейським Союзом;
- мотивація та навчання державних службовців, особливо в контексті запланованих урядом реформ в управлінні людськими ресурсами;
- доцільна чисельність службовців в органах прямого обслуговування клієнтів;
- врахування результатів опитування клієнтів;
- поширення найкращих практик;
- оптимальне використання сучасних технологій з урахуванням співвідношення затрат та необхідності захисту інформаційних систем в державних адміністраціях;
- управління знаннями, включаючи результати надання інформації та підвищення рівня знань працівників, що працювали з клієнтами.

Важливо відзначити й увагу до впровадження в органах влади системи управління якістю, включаючи запровадження певних стандартів та оцінювання діяльності щодо їх досягнення.

29 грудня 2002 року рішенням № 878 Ради Міністрів було затверджено Базову модель обслуговування "Єдине вікно" [6], яка розглядалася як початковий етап удоско-

налення надання адміністративних послуг. Наступними вважалися модель розвитку (з елементами зарубіжного досвіду), працююча (порівняннa з діючими в ЄС моделями) та відмінна (зразкова, з використанням найкращих практик ЄС). Отже, мова йшла про перспективу створення та розвитку системи надання публічних послуг.

Структура надання адміністративних послуг осмислювалася як складна й ієрархічна, поділена на три види процесів: стратегічне управління (визначення стратегічних цілей, стандартів та показників, врахування ризиків); основні процеси (а) фронт офіс процеси, пов'язані із взаємодією з клієнтами; б) бек офіс процеси, пов'язані із забезпеченням діяльності); допоміжні процеси, які покликані забезпечити відповідні ресурси.

Підготовлена у квітні 2006 року МДААР Оперативна програма "Адміністративна спроможність" на 2007-2013 роки удосконалення адміністративного обслуговування розглядала як основну мету адміністративної реформи [7, с.24]. Проведене міністерством вивчення громадської думки засвідчило, що критично оцінили якість адміністративного обслуговування більшість з опитаних громадян. Неefективною була робота з вивчення думки клієнтів, оскільки часто зібрані анкети аналізувалися поверхово, пропозиції громадян та бізнесу враховувалися недостатньо. Більше 22% адміністративних структур не розробили власних внутрішніх правил надання адміністративних послуг. Критично було оцінено й роботу по впровадженню системи управління якістю в органах влади, що не відповідало вимогам Європейського Союзу.

У вересні 2006 року була видана Постанова про адміністративне обслуговування, яка зобов'язувала адміністрації вводити принцип "Єдине вікно" при наданні інформації та послуг. У наступні роки питання удосконалення надання адміністративних послуг залишалось одним із центральних аспектів діяльності органів влади, входячи до числа пріоритетних з точки зору підготовки до вступу в Європейський Союз та модернізації публічної адміністрації після вступу. Відповідно активізувалося використання коштів з європрограми.

Так, у 2008 році в рамках Оперативної програми "Адміністративна спроможність", яка співфінансувалася Європейським Союзом через Європейський соціальний фонд, здійснено аналіз існуючої системи електронних платежів, підготовлено Керівництво для розробки карти клієнта та стандартів обслуговування, проаналізовано кращі європейські практики застосування моделі тотального управління якістю.

Заслужують на увагу дослідників та практиків також підготовлені в той час "Методологія вивчення та вимірювання рівня задоволеності споживачів" (розроблена в рамках ФАР проекту BG2003/004 -937.10.01 "Зміцнення спроможності болгарської адміністрації у застосування Стратегії модернізації державної адміністрації для покращення надання послуг") та "Стандартизовані адміністративні послуги" (розроблені в рамках проекту "Підтримка адміністративної реформи в Болгарії", що фінансувався Фондом глобальних можливостей при міністерстві зовнішніх справ Великобританії).

Суттєва організаційна та методична робота проводилася Міністерством державної адміністрації та адміністративної реформи. Прикладом можуть бути методичні матеріали "Кращі практики якості в адміністративному обслуговуванні". У вступі міністр державної адміністрації та адміністративної реформи Н. Василев відзначав позитивний хід реформ та наявність "багатьох успішних практик, реалізованих в центральних, обласних та обцинних адміністраціях" [8, с.2.].

Підбір кращих практик було здійснено за такими напрямками як "Гарне адміністративне обслуговування", "Інновації та технології", "Прозорість", "Публічно –приватне партнерство" та "Інструменти оцінки якості".

У 2007 році було затверджено Список уніфікованих назв адміністративних послуг, що мало на меті створення єдиної практики надання адміністративних послуг та полегшення для споживачів послуг пошуку інформації про них.

Постановою 2008 року для адміністрацій введено обов'язкове мінімум 8-годинне безперервне обслуговування громадян та право громадян отримати послугу, якщо вони вже знаходилися в приміщенні адміністрації.

Того ж року введено в дію Закон про електронне урядування, основними принципами якого були: одноразовий збір та багаторазове використання даних; забезпечення міжвідомчого обміну інформацією електронним шляхом; введення стандартів оперативної сумісності [Див. 9].

Зразковим у наданні адміністративних послуг з впровадженням сучасних технологій на той час вважалося Міністерство праці та соціальної політики. Турбуючись про клієнтів, міністерство розвивало різні способи зв'язків з громадськістю (віртуальне діловодство, рубрика "Питання та відповіді" на сайті міністерства, електронна пошта та гарячий телефон, електронний формуляр та безкоштовний телефон для сигналів про корупцію, структура по обслуговуванню громадян, кіоск терміналів та винесені приймальні).

Значна увага зверталася на впровадження інновацій та сучасних технологій надання послуг. МДААР реалізувало масштабну навчальну програму з інформаційних технологій для державних службовців, сприяло технічному оснащенню адміністрацій тощо. Особлива увага зверталася на впровадження електронного урядування.

Активно реалізувалася програма "Обличчям до громадян", яка передбачала вільний доступ до інформації, активний діалог та консультації з громадянським суспільством, включення всіх зацікавлених сторін в процеси прийняття рішень тощо.

Нова хвиля адміністративних реформ в Болгарії у 2009-2013 роках посилила увагу до ефективності діяльності публічної адміністрації. Досить активно проводилася робота по скороченню кількості адміністрацій, посилювався процес адміністративного аутсорсингу [10], активно впроваджувалося е-урядування.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вивчення болгарського досвіду удосконалення надання адміністративних послуг свідчить, що цей процес має бути комплексним і є ключовою частиною складної роботи, спрямованої на поглиблення співпраці громадянського суспільства та держави, зміну філософії її діяльності, модернізацію публічної адміністрації з урахуванням євроінтеграційних вимог.

Одним з цільних факторів, який впливає на процес впровадження та якісного надання адміністративних послуг є рівень розвитку громадянського суспільства. Участь громадян в процесах вироблення та реалізації рішень, встановлення громадського контролю, небайдужість до фактів порушення встановлених норм діяльності органів влади є запорукою вирішення існуючих проблем. Наступним фактором, на нашу думку, є якісне нормативно-правове забезпечення організаційних засад та механізму надання адміністративних послуг. Ключовими чинниками удосконалення надання адміністративних послуг є впровадження новітніх технологій та належна підготовка кадрів. Одночасно увага має звертатися й на підвищення комп'ютерної грамотності населення. Суттєвим є спрощення процедур та подолання адміністративних бар'єрів, що має й антикорупційний ефект.

Важливо відзначити наявність певних історичних етапів організації надання адміністративних послуг, наприклад, впровадження системи управління якістю, принцип "Єдине вікно", поступове зростання ролі е-урядування тощо.

Література:

1. Подготовка на публичните администрации за европейското административно пространство. Доклади на SIGMA № 23.-София: Нов български университет.- 1999.- 211 с.
2. Надання адміністративних послуг. Навчально-методичний посібник для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування/ уклад. Ліпенцев А.В..-Львів: 2013.- 184 с.
3. Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България// Спосіб доступу: <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=207&id=59>

4. Стратегия за модернизирание на държавната администрация от присоединяване към интегриране. 2003-2006. Приета с Решение №671 на Министерския съвет от 24.09.2003 г.-С.: 2003.- 19 с.

5. Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "едно гише"/ Приета с Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г./ Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети. Режим достъпу: http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4%3Cbr

6. Базисния модел на обслужване на "едно гише"/ Приета с Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г./ Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети. Режим достъпу: http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4%3Cbr

7. Оперативна програма "Административен капацитет". 2007-2013 г.- София: МДААР, 2006.- 106 с.

8. Добри практики за качество на административното обслужване. Документът е разработен през 2008 г. от Министерството на държавната администрация и административната реформа// Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети. Режим достъпу: http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4%3Cbr

9. Лахижа М.И. Развитие на електронното уредуване в Република България/М. Лахижа//Публично управление: теория та практика. Вип.1(13), 2013, с. 24-29

10. Парашкевова А. Аутсорсинг в териториалната администрация – бариери и фактори за усъвършенстване. Автореферат на дисертационен труд.- Варна: 2011.- 35 с.

МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОВИХ КОНВЕРГЕНТНИХ МЕДІА



НЕСТЕРЯК

Юрій

Васильович,

кандидат філологічних наук, докторант кафедри інформаційної політики та технологій Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ.

Анотація: у статті досліджуються міжнародні принципи нормативно-правового регулювання нових конвергентних медіа, аналізуються критерії відповідності нових комунікаційних послуг нормам діяльності медіа у новій екосистемі, положення та норми регулювання директивних органів країн розвинених демократій у сфері медіа, з врахуванням можливості їх використання для нормативно-правового регулювання вітчизняного ринку нових конвергентних медіа..

Ключові слова: нові конвергентні медіа, регуляторна політика, критерії відповідності медіа, правове регулювання ЗМК.

УДК 351.751

Зважаючи на те, що регулювання нових конвергентних медіа залишається серйозною проблемою для більшості держав світу, і України у тому числі, **постановка проблеми у загальному вигляді** та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями полягає у необхідності дослідження міжнародних принципів нормативно-правового регулювання нових конвергентних засобів масової комунікації (ЗМК); аналізу положень Директиви Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу про узгодження норм регулювання директивними органами у сфері медіа; аналізу критеріїв Ради Європи для визначення відповідності нових комунікаційних послуг нормам діяльності медіа у новій екосистемі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій підтверджує, що дослідженню конвергентних ЗМІ як нового медійного сегменту, що виник в результаті конвергенції і освоєння Інтернету професійними виробниками інформації, приділена серйозна увага відомих зарубіжних дослідників Т. Барра, М. Кастельса, Н. Крістенсена, К. Мьоллера, В. Руєттена, Т. Флая, М. Хилінські, зокрема, російських – А. Амзіна, А. Качкасової, М. Лужкіної, С. Машкової, Т. Тихомирової, І. Фомічової, О. Хоменка та багатьох інших.

Опису рівнів конвергенції медіа, визначенню ролі і функцій журналіста в конвергентній редакції, аналізу існуючої практики створення конвергентних медіа в Україні, визначенню перспективних напрямів подальших наукових розвідок присвячені дослідження вітчизняних медіаекспертів Н. Кур'яти-Стасів, Л. Панкратової, Д. Проценко, Д. Тупчієнка та інших.

Метою статті є аналіз міжнародного досвіду правового регулювання нових конвергентних медіа, виокремлення тенденцій та кращих практик, з врахуванням можливостей їх використання для нормативно-правового регулювання вітчизняного ринку нових конвергентних ЗМІ.

Вклад основного матеріалу. Новітні технології, подарувавши демократичному суспільству нові можливості та позитивно вплинувши на медійну екосистему, водночас, спровокували появу нових викликів, які необхідно вирішувати на законодавчому рівні. Пошуки таких рішень знайшли своє відображення, найперше, у Директиві Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу (2010/13/ЄС) від 10 березня 2010 року про узгодження певних положень, визначених законами, підзаконними актами та адміністративними положеннями у державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіапослуг [1]. У червні 2011 року Спеціальний доповідач Організації Об'єднаних Націй (ООН) з питань заохочення і захисту права на свободу переконань та їх вільне вираження, Представник Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) з питань свободи засобів масової інформації, Спеціальний доповідач з питань свободи вираження поглядів Організації американських держав (ОАД) та Спеціальний доповідач з питань свободи вираження поглядів та вільного доступу до інформації Африканської комісії з прав людини і народів (АКПЛН) підписали Спільну Декларацію про свободу

висловлювання поглядів та Інтернет, підкресливши визначальну роль Інтернету у наданні права голосу мільярдам людей у світі, суттєвого розширення можливостей отримувати інформацію, зміцнення плюралізму та забезпечення звітності [4, с. 85]. Комітет міністрів Ради Європи 21 вересня 2011 року прийняв Рекомендацію державам-учасникам про нове визначення медіа (CM/Rec(2011)7), у якій зазначено, що “розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та їх застосування у засобах масової інформації призводять до істотних змін в медійній екосистемі, розуміння якої у широкому значенні охоплює усіх дійових осіб та чинники, взаємодія яких дозволяє медіа функціонувати та виконувати свою роль у суспільстві [2]”.

Міжнародні медіа-експерти зосередилися на широко використовуюваному терміні нових медіа – конвергентні ЗМІ (лат. *convergentis* – “той, що сходиться”) – асоци масової інформації, що поєднують в собі різні види контенту так само конвергентного, оскільки об’єднуються різні види мовлення: усне, писемне, а також аудіовізуальний матеріал, що поширюється як через сповіщення у реальному часі, так і шляхом надання запису на замовлення; при цьому важливою особливістю є те, що розповсюдження також відбувається через телекомунікаційні мережі з використанням нових технологій [5, с.42]. Завдяки стрімкому розвитку Інтернет-технологій споживачі мають можливість отримати доступ до електронних видань, які є не лише цифровими публікаціями традиційного друкованого ЗМІ; а натомість – електронними медіа з розширеними можливостями ілюстрування публікацій не тільки фото-, але й відео-матеріалами, додаванням інтерактивних сервісів для споживачів у вигляді коментування, опитування, додавання власних новин, публікацій, можливостями замовлення загальних чи тематичних інформаційних розсилок тощо. Разом з тим, є низка спільних характеристик, що дозволяють виокремити конвергентні медіа в окрему групу:

- аудіовізуальність поширюваної інформації;
- мережа Інтернет – спосіб доставки;
- регулярна оновлюваність та актуальність контенту;
- постійна назва та адресна прив’язка сервісу;
- мета діяльності полягає у наданні нового контенту до споживання;
- редакторський контроль.

У Директиві Європарламенту та Ради ЄС, зокрема, наголошено, що “у світлі новітніх технологій у сфері передачі аудіовізуальних медіапослуг нормативно-правова база у сфері здійснення телевізійного мовлення має враховувати вплив структурних змін, поширення інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ), технологічних розробок моделей ведення бізнесу, зокрема, фінансування комерційного телевізійного мовлення та забезпечувати оптимальні умови конкурентоспроможності та правової визначеності інформаційних технологій у Європі, її медіа-індустрій і медіапослуг, а також повагу до культурного і мовного розмаїття [1]”. Враховуючи те, що аудіовізуальні медіапослуги є як культурними, так і економічними послугами, їх постійно зростаюче значення для суспільства і демократії, зокрема у сфері забезпечення свободи інформації, різноманітності поглядів та медіа-плюралізму, освіти і культури; Рада ЄС вважає виправданим застосування спеціальних правил до цих послуг. Європейський парламент, у свою чергу, підтримав Конвенцію ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження, у якій, зокрема, йдеться про те, що культурна діяльність, культурні товари та послуги мають як економічний, так і культурний характер, оскільки вони є носіями самобутності, цінностей і змісту і тому до них не можна ставитися як до чогось, що має тільки комерційну цінність.

Директива зобов’язує держави-члени ЄС запобігати будь-яким діям, що перешкоджають вільному руху та продажу телепрограм, або сприяють створенню ринкових переваг, що може призвести до обмеження плюралізму і свободи інформації на телебаченні та у інформаційному секторі в цілому. Водночас, Директива не впливає на відповідальність держав-членів ЄС та їх владні органи у питаннях організації, включаючи системи ліцензування, адміністративних дозволів і оподаткування, фінансування та контенту програм. Таким чином незалежність культурного розвитку

держав-членів ЄС та збереження культурного розмаїття в Євросоюзі залишаються у силі.

Рекомендація Ради Європи про нове визначення медіа, зокрема, зауважує, що “політика стосовно медіа має сповна враховувати існуючі та майбутні перетворення у визначенні поняття медіа, яке має належним чином відповідати плинній та багатомірній реальності. Тож усім дійовим особам – новим чи традиційним, – які діють у межах медійної екосистеми, слід запропонувати таку політичну базу, яка гарантуватиме належний рівень захисту та забезпечить чітке визначення їх обов’язків і відповідальності, відповідно до стандартів Ради Європи [2]”.

Комітет міністрів рекомендує державам-учасницям Ради Європи прийняти нове широке визначення медіа, яке охоплюватиме: усіх дійових осіб, залучених у виробництво та поширення; контент (наприклад, інформація, аналіз, коментар, думка, освіта, культура, мистецтво та розваги в текстовій, аудіо, візуальній, аудіовізуальній чи іншій формі) та прикладні програми, створені з метою сприяння інтерактивним засобам масової інформації (наприклад, соціальним мережам) чи іншим масштабним інтерактивним видам діяльності на основі контенту (наприклад, онлайн-відеоіграм), зберігаючи при цьому редакційний контроль чи нагляд над контентами.

Державам-членам Ради Європи також рекомендовано залучатися до діалогу з усіма дійовими особами у медійній екосистемі з метою ознайомлення їх з відповідною законодавчою базою, запрошення традиційних та нових медіа до обміну належними практиками та, при необхідності, до консультацій між ними задля формування інструментів саморегулювання, наприклад, кодексів поведінки, які враховують загальноприйняті медійні та журналістські стандарти; приймати стратегії поширення, формування і забезпечення належних рівнів надання публічних послуг, які гарантуватимуть достатній рівень плюралізму, урізноманітнення контенту та споживчого вибору та забезпечуватимуть моніторинг нових напрацювань.

У спільній Декларації про свободу висловлення поглядів та Інтернет наголошується на тому, “що принципи свободи висловлювання поглядів поширюються на Інтернет так само, як і на будь-які інші засоби комунікації. Обмеження свободи висловлювання поглядів в Інтернеті можливе тільки через невідповідність встановленим міжнародним нормам, у тому числі, передбачених законодавством і необхідних для захисту інтересів, визнаних в рамках міжнародного права [4, с. 87]”. Розроблені підходи до регулювання традиційних засобів масової комунікації не можуть автоматично застосовуватися до Інтернету, тож мають бути альтернативними, індивідуальними, адаптованими до його унікальних характеристик. Приділяючи велику увагу протизаконному контенту, визнано, що ніякі спеціальні обмеження не можуть застосовуватися щодо контенту матеріалів, розміщених в Інтернеті. Ефективним засобом реагування на шкідливі висловлювання може стати саморегулювання і має отримувати всіляку підтримку. Необхідно також підтримувати всіляку діяльність щодо підвищення поінформованості та участі кожної людини в автономному, самостійному та відповідальному користуванні Інтернетом (“Інтернет-грамотність”).

Примусове блокування веб-сайтів, IP-адрес, мережевих протоколів чи соціальних мереж є виключною мірою, аналогічною забороні видання газет або мовлення, і може бути виправданим тільки за відповідності таких дій міжнародним нормам (наприклад, захист дітей від шкідливого контенту). Обмеження доступу до Інтернету для всього населення або окремих його сегментів (відключення Інтернету) є нелегітимним у жодному випадку, навіть за необхідності збереження громадського порядку чи в інтересах національної безпеки. Будь-які інші заходи, що обмежують доступ до Інтернету (наприклад, запровадження обов’язкової реєстрації чи інших вимог до надавачів послуг) є незаконним, за винятком, якщо такі обмеження відповідають міжнародному праву щодо обмеження свободи висловлювання поглядів.

Про присутність небезпечного контенту у нових аудіовізуальних медіапослугах, що викликають стурбованість з боку законодавців, медіа-індустрії та батьків, йдеться й у Директиві Європарламенту та Ради ЄС (2010/13/ЄС) і наголошено на необхід-

ності правил, “які б захищали фізичний, психічний та моральний розвиток неповнолітніх, а також людську гідність в усіх аудіовізуальних медіапослугах [1]”. Водночас, такі заходи (наприклад, використання особистих ідентифікаційних номерів, систем фільтрування і маркування) мають бути ретельно збалансовані з основоположним правом на свободу висловлювання поглядів, визначеним Хартією основних прав Європейського Союзу.

Рекомендація Комітету міністрів державам-учасникам Ради Європи про нове визначення медіа (CM/Rec(2011)7), у свою чергу, декларує обґрунтовані та зважені підходи до регулювання медіа, “з огляду на їх великий вплив на суспільство та окремі права [2]”. Будучи формою втручання, будь-яке регулювання має відповідати головній меті – забезпеченню найвищої міри захисту свободи медіа та скеруванню їх обов’язків і відповідальності. Рекомендацією визначено шість критеріїв для визначення директивними органами у сфері медіа відповідності нової комунікаційної послуги визначенню та діяльності медіа у новій екосистемі. До кожного з критеріїв додаються показники, які мають дозволити встановити факт відповідності медіа, або ж розпізнати ознаки діяльності посередника чи допоміжної служби медійних послуг. Окремі показники (наприклад, професійних стандартів та стандартів медіа) асоціюються з кількома критеріями. Тож, загальноприйнятою рисою медіа є їхня роль у суспільстві, вплив на суспільство та означення демократичних процесів. “Результати такого аналізу слід враховувати при формуванні політики у сфері медіа та при градуванні її застосування, яке завжди має бути предметом застережень у вигляді суворой необхідності та мінімального втручання [2]”.

Критерій 1 – намір діяти як медіа визначають наступні показники: віднесення себе до медіа; типові для медіа методи роботи; зобов’язання витримувати професійні стандарти медіа; практична підготовка до діяльності в напрямку засобу масової інформації. Хоча намір і є важливим критерієм, сам по собі він недостатній для розгляду або ставлення до дійової особи чи будь-якої з її послуг та продуктів як до медіа. Критерій 2 – мета та основоположні цілі медіа включає в себе прикладні показники: виробництво, узагальнення та поширення медіа-контенту; експлуатація прикладних програм чи платформ, призначених сприяти інтерактивним ЗМІ (наприклад, соціальним мережам) та забезпечувати масштабну інтерактивну діяльність на основі контенту. Основоположними цілями (завданнями) медіа можна вважати поживлення та забезпечення простору для публічних дебатів і політичного діалогу, формування та вплив на громадську думку, пропагування цінностей, сприяння перевіркам та підвищенню прозорості і підзвітності, освіту, розваги, забезпечення культурного та художнього вираження, створення робочих місць, отримання доходів, або, найчастіше, поєднання всього зазначеного вище. Реальними показниками Критерій 3 – редакційний контроль є: редакційна політика, редакційний процес, модерація та редакційна колегія. Редакційна свобода або незалежність – суттєва вимога до медіа, що безпосередньо походить від свободи висловлювань, права на власну думку, отримання та передачу інформації, гарантованих статтею 10 Європейської конвенції з прав людини. З іншого боку – це власний редакційний контроль та нагляд над контентом, відповідальність за редакційні рішення. Критерій 4 – професійні стандарти містить у собі відповідні показники цих стандартів: зобов’язання, порядок дотримання, порядок розгляду скарг, утвердження прерогатив, прав або привілеїв. До прерогатив, прав і привілеїв, які можуть обстоюватися медіа та журналістами, і які повинні мати відповідне законодавче забезпечення належать: захист джерел інформації; вільне спілкування та захист від вилучення журналістських матеріалів; свобода пересувань та доступу до інформації; право на акредитацію; захист від порушення вимог законодавства про дискредитацію та дифамацію (наприклад, захист з огляду на правдивість та достовірність інформації, добросовісної роботи в інтересах громадян). Критерій 5 – охоплення аудиторії та поширення має такі важливі показники як: фактичне поширення; засоби масової інформації в сукупності; ресурси для охоплення аудиторії. Новітні технології, які роблять можливим нелінійне донесення контенту, на запит,

доступ на певних умовах, розгортання контенту, доставленого в електронному форматі, персоналізацію контенту або односпрямовану передачу, приносять новий вимір у цей термін та й у засоби масової інформації загалом. Насамкінець, Критерій 6 – очікування громадян здебільшого визначають відповідні показники: наявність; плюралізм та розмаїття; достовірність; повага до професійних та етичних стандартів; відповідальність та прозорість. Залежно від заявленої або усвідомлюваної мети, редакційної політики, моделі фінансування та впливу, варіюється і довіра громадян до медіа. Водночас, саморегулювання не завжди є достатнім, і громадяни звертають погляди до органів державної влади, які мають забезпечити мінімальні гарантії. Рівень та природа очікувань громадян може швидко змінюватися як щодо самих медіа, так і щодо ролі тих, хто визначає політику [2].

Відповідно до Директиви Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу (2010/13/ЄС) від 10 березня 2010 про аудіовізуальні медіапослуги (АВМП), правове регулювання нових медіа базується на поділі аудіовізуальних послуг на лінійні і нелінійні [1]. Лінійні (телевізійне мовлення) – це АВМП, що надаються провайдером медіапослуг для одночасного перегляду програм на основі програмного розкладу (сітки). Нелінійні (АВМП на замовлення) надаються провайдером для перегляду у момент, обраний споживачем за індивідуальним запитом на основі каталогу програм.

Виходячи із цілей регуляторної політики аудіовізуальних ЗМІ загалом: забезпечення плюралізму, пропагування конкурентного середовища, захист дітей від шкідливого контенту, пропагування культурних, моральних, релігійних та соціальних цінностей, тощо; у сфері регулювання нових конвергентних медіа варто враховувати специфіку Інтернету, на якому вони базуються, зокрема: транскордонність, активність користувача в отриманні інформації нових медіа, "хвилеподібність" у поширенні інформації, швидка зміна контенту тощо. Відповідно до Директиви ЄС про аудіовізуальні медіапослуги, визначено сім критеріїв, згідно з якими медіапослуга підлягає сфері регулювання нових медіа: 1) масовість поширення інформації; 2) аудіовізуальність контенту; 3) надання аудіовізуальних медіапослуг є господарською (комерційною) діяльністю; 4) надання програм для споживання є основною метою діяльності; 5) аудіовізуальні медіапослуги надаються з метою інформувати, розважати, навчати, здійснювати аудіовізуальну комерційну комунікацію; 6) наявність редакторського контролю; 7) аудіовізуальні медіапослуги надаються з використанням електронно-комунікаційних мереж. Не підлягають регулюванню як аудіовізуальні медіапослуги: електронні версії газет та журналів, приватне листування, випадкова поява відео на веб-сайтах, самостійні текстові послуги, приватні веб-сайти, генерований користувачами контент за інтересами, он-лайн ігри, розіграші, лотереї та інші подібні сервіси.

Метою будь-якої регуляторної політики, на переконання медіа-експертів проекту ОБСЄ "Сприяння Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення у формуванні практичних регуляторних підходів до нових аудіовізуальних медіа", є три аспекти [3, с. 23]:

- 1) реагування на вимоги суспільства (напр., релігійний чи етичний аспект тощо);
- 2) реагування на вимоги законодавця (законодавчий акт парламенту, міжнародна угода, державна концепція чи програма, указ президента тощо);
- 3) реагування на вимоги ринку (податкова або фіскальна політика держави, монопольне чи конкурентне середовище, розвиток нових технологій).

Тож усі регуляторні інструменти можливо систематизувати у три групи: ліцензування – коли регулятор оголошує конкурс на ліцензію і заявники за неї змагаються (наприклад, за критерієм – хто краще відповідає умовам ліцензії, тощо); реєстрація – коли регулятор встановлює конкретні критерії і, виходячи з відповідності чи невідповідності їм заявника, реєструє або не реєструє його (отже необхідно подати заяву і чекати на рішення регулятора); повідомлення – коли необхідно лише надіслати повідомлення про початок своєї діяльності регулятору і воно приймається автоматично, відмовити у отриманні повідомлення регулятор не може.

Аналіз законодавчої бази показує, що більшість країн-членів ОБСЄ вже застосовують систему попередньої реєстрації або повідомлення, що пояснюється запровадженням Директиви ЄС щодо аудіовізуальних медіапослуг в якості інтегральної частини свого національного законодавства. Така система може, з одного боку, допомогти в ідентифікації послуг, що підлягають регулюванню, особливо якщо вони стосуються нових учасників ринку; з іншого боку, – сприяти у застосуванні регулятором заходів впливу, полегшити контроль за дотриманням вимог законодавства і забезпеченням прозорості інформації про надавача послуг. Поставлення до відома регулятора шляхом повідомлення є менш суворим, ніж традиційне ліцензування, а отже – більш відповідним до принципів свободи вираження поглядів.

Наприклад, у Нідерландах регулятор CvdM запровадив систему онлайн-заявок для полегшення процесу поставлення до відома регулятора шляхом повідомлення. У Словенії учасники ринку зобов'язані повідомити регулятора АРЕК про початок своєї діяльності. Таке повідомлення має містити інформацію, необхідну для ідентифікації типу послуг і відповідної класифікації мовника. У Боснії і Герцеговині застосовано дворівневий підхід безкоштовної процедури реєстрації послуг відео-на-запит, а у Хорватії поставлення до відома регулятора поширюється також на електронні видання (Інтернет-портали). Їх реєстр містить електронні публікації, які надаються ЗМІ як зареєстрованими в країні суб'єктами господарської діяльності що мають головного редактора, виробляють та регулярно оновлюють контент і адресовані широкому колу читачів. У Німеччині для правової визначеності постачальник телемедіапослуг має право звернутися до компетентного представника регулятора для підтвердження, що надавана послуга не протирічить чинному законодавству. Франкомовний регулятор Бельгії (CSA) вимагає реєстрації всіх аудіовізуальних медіапослуг (АВМП), що підпадають під визначення відео-на-запит: під'єднане телебачення та його підвиди, програмне забезпечення для смартфонів і планшетів, веб-сайти газети з відеорозділом, послуга завантаження з метою володіння, веб-радіо. Проте, якщо ідентичні послуги надаються різними способами, мовнику необхідно повідомити регулятора лише один раз [3, с. 24-26].

У більшості країн-членів ОБСЄ нелінійні АВМП відео-на-запит зобов'язані зареєструватися у регулюючому органі. Так, у Люксембурзі мовники аудіовізуальних медіапослуг відео-на-запит мають повідомити Міністерство зв'язку, або подати заявку на отримання концесії від міністра зв'язку. У цій країні, а також у Франції та Іспанії вимагається ліцензія, якщо мовники використовують наземні частоти. Необхідно зареєструватися постачальникам послуг плати-за-перегляд (нелінійних послуг) у Болгарії. У ряді країн введена система спільного регулювання (співрегулювання). Приміром, у Фінляндії реєстрація мовників АВМП відео-на-запит проводиться Фінським Центром Медіаосвіти та Аудіовізуальних ЗМІ, який контролює надання аудіовізуальних послуг (класифікацію фільмів, захист неповнолітніх тощо) і, разом з тим, здійснює координацію та розвиток медіаосвіти національних ЗМІ. У 2011 році регулювання нелінійних АВМП відео-на-запит Ірландії делеговано регулятором самій медіа-галузі, представники якої створили для цього саморегулюючу організацію ODAS. Розроблений ODAS Добровільний кодекс поведінки передбачає, що мовники повідомляють міністра, або відповідного регулятора про свій намір надавати чи продовжувати надавати такі послуги, проте сама організація не зобов'язана звітувати регуляторові. У Великобританії створена система спільного регулювання, де мовники, якщо вони працюють з відео-на-запит, зобов'язані повідомляти недержавного співрегулятора ATVOD, який відповідає за встановлення термінів подання повідомлення, його отримання і управління процесом регулювання; у свою чергу, Ofkom відповідає за прийняття рішень по інших галузях та застосування санкцій [3, с. 27-29].

До країн, чие законодавство не регулює медіа-послуги відео-на запит належать Норвегія, Швейцарія, Азербайджан, Ізраїль. Не повністю включені до Директиви про аудіовізуальні медіа-послуги Польща, Македонія та Чорногорія; а законодавство Данії, Франції, Німеччини та Португалії, які застосовують Директиву про АВМП, не

містить жодних вимог щодо ліцензування шляхом повідомлення. У Канаді медіа-послуги, що надаються через Інтернет чи інші мобільні пристрої, не потребують отримання ліцензії регулятора, відповідно до положень базового Акту "Про сповіщення". Отже, за відсутності іншого спеціального законодавства, щодо нових медіа вимог реєстрації чи повідомлення також не передбачено; водночас, Актом передбачено, що послуги відео-на-замовлення можуть додатково надаватися тільки провайдерами, які мають ліцензію регулятора надання базових послуг на певній території.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Питання регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації на сьогодні є надзвичайно актуальним як для учасників медіа-ринку, так і держави, з огляду на бурхливий розвиток інформаційних технологій та появи нових медіа. Тож інформаційна політика держави у нових умовах зобов'язана: забезпечити збереження національних інтересів; з огляду на транскордонність Інтернету, адекватно реагувати на переорієнтування фінансових потоків, водночас, не завдаючи шкоди учасникам медіа-ринку; вживати своєчасні заходи для захисту вразливих груп населення від потенційно шкідливого контенту, не перешкоджаючи при цьому реалізації права на свободу вираження.

Поряд із напрацюванням ефективних регуляторних механізмів не менш важливою, на думку вітчизняних експертів Д. Проценко та Д. Тупчієнка, є активізація популяризаційної роботи регулятора задля підвищення медіа-грамотності населення та продовження скоординованих дій разом з професійними учасниками ринку для напрацювання прогресивних механізмів саморегулювання [3, с. 45]. Для досягнення цієї мети, зважаючи на складності, що виникали і виникають при кваліфікації нових медіа, варто використати досвід інших країн у процесах реєстрації, повідомлення чи ліцензування конвергентних ЗМІ та запровадження механізмів відповідальності у разі порушень вимог до такої діяльності. Задля цього медіаспільноті разом із регулятором необхідно визначити: які нові аудіовізуально ЗМІ розвиваються і потребують регулювання, а які не повинні регулюватися в жодному випадку; у якій ситуації необхідні нові законодавчі акти, а коли достатньо саморегулювання.

Національний регулятор медіа-сфери є інструментом державної інформаційної політики, а отже – політики щодо регулювання нових конвергентних аудіовізуальних ЗМІ. Тож, проаналізувавши зарубіжний досвід, темою подальших подальших досліджень у розглянутій сфері може стати визначення цілей регулювання традиційних і нових медіа та аналіз регуляторних підходів країн розвинутої демократії, задля виокремлення того, що варто застосувати у вітчизняному медійному законодавстві.

Література:

1. Директива Європейського Парламенту та Ради Європи 2010/13/ЄС від 10 березня 2010 року про узгодження певних положень, визначених законами, підзаконними актами та адміністративними положеннями у державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медіа послуги) [Електронний ресурс] / Інститут Медіа Права. – Режим доступу: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/157/
2. Рекомендація Комітету міністрів державам-учасницям CM/Rec(2011)7 про нове визначення медіа[Електронний ресурс]. / Офіс Ради Європи в Україні. – Режим доступу: [http://coe.kiev.ua/docs/km/Rec\(2011\)7.htm](http://coe.kiev.ua/docs/km/Rec(2011)7.htm)
3. Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід [Текст] / Д. Проценко, Д. Тупчієнко. – К., 2012. – 108 с.
4. Совместная декларация о свободе выражения мнения и Интернете [Текст]. / Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения / ред. А.Улен. – Вена, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. – 111 с.
5. Flew T. New Media. An Introduction / T. Flew. – [2-nd ed.]. – Oxford University Press, 2005. – 280 с.

Олена ПІСТРАКЕВИЧ

АГЕНЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Постановка проблеми. Європейські регуляторні агенції є складовою частиною інституційної системи ЄС. Вони складають цілий ряд організацій, які виконують функції регуляторно-управлінського характеру і метою діяльності яких є забезпечення ефективної реалізації галузевих політик ЄС. Це установи, які керуються європейським публічним правом, мають власний юридичний статус і відносяться до категорії “інших інституцій Спільноти”. Тому вивчення цього складника інституційної системи ЄС є надзвичайно важливим і актуальним для глибшого розуміння особливостей цієї системи та “складення повнішої картини” про неї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Агенції ЄС як органи регуляторної політики знаходиться в полі зору багатьох зарубіжних науковців про що свідчать численні публікації та видання. Найбільш вагомими серед них можна вважати наукові здобутки таких науковців, як Д.Герардін, Р.Муноз, Н.Петіт, Ж.Джордана, Д.Леві-Фаур, Г. Майоне, Т.Зварт, І.Вергей та ін. Вітчизняними дослідниками поки що приділяється досить незначна увага цим важливим елементам інституційної системи ЄС.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Агенції ЄС відіграють важливу роль в регуляторній політиці, однак їх повноваження є обмеженими, і як наслідок – вони не можуть повністю відповідати за свою діяльність та її результати. Цю особливість і варто дослідити в рамках означеної теми статті.

Метою статті є дослідження передумов створення агенцій в Європейському Союзі, їх природи та деяких особливостей функціонування в порівнянні з аналогічними американськими установами.

Виклад основного матеріалу. Агенції є елементами інституційної системи Європейського Союзу, які одні зарубіжні вчені називають “децентралізованими агенціями” [9, с. 155 – 162], інші відносять їх до категорії “інших інституцій Спільноти” [8, с. 104 - 106]. Вітчизняні науковці також починають вивчати цей надзвичайно важливий складник інституційної системи ЄС [2], [4].

Як зазначають вітчизняні дослідники [3, с. 13-14], створення агенцій ЄС відбувається вже близько 40 років і на сьогодні їх нараховується більше тридцяти. Умовно їх поділяють на агенції “трьох поколінь”: агенції першого покоління – 1970-ті рр.; агенції другого покоління – 1994-1995 рр.; агенції третього покоління – 2003 р. Збільшення кількості європейських агенцій тісно пов’язано з їх регулюючою функцією, роль якої зростає у зв’язку з постійно виникаючими функціональними потребами, які не завжди в повній мірі можуть бути задоволеними централізованими інституціями ЄС.

Основною метою діяльності децентралізованих агенцій Європейського Союзу є, як наголошують вітчизняні дослідники, забезпечення ефективнішої реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах. Вони створюються Радою Міністрів і мають статус незалежних інституцій. Постійне збільшення кількості агенцій та розширення сфер їх діяльності пояснюється передусім потребою надавати допомогу Європейській Комісії та Раді Міністрів у здійсненні нагляду за реалізацією законодавства ЄС в державах-членах та впровадженням



ПІСТРАКЕВИЧ
Олена

Володимирівна,

аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті досліджено агенції Європейського Союзу як важливі елементи інституційної системи, утворені для реалізації регуляторної політики ЄС. Також зроблено порівняльний аналіз агенцій європейського та американського типу.

Ключові слова: агенція, регуляторна політика, реалізація регуляторної політики, делегування регуляторних повноважень.

УДК 35:061.1 ЄС

галузевих політик на теренах ЄС. [1, с. 184]. В більшості європейських регуляторних органах існує проблема відповідності сучасних інституційних інновацій до жорстких вимог класичної системи управління та взаємодії з її елементами. Саме тому з метою забезпечення своєчасного реагування на різноманітні виклики, потреби та вимоги ЄС актуальним залишається вирішення питання про передачу нормотворчих повноважень та створення агенцій.

Як зазначають зарубіжні дослідники, агенція включає насамперед сукупність ряду організацій, які виконують функції управлінського характеру, а для більш глибокого розуміння її суті як установи варто звернути увагу на визначення, яке наведено в законі США "Про адміністративну процедуру" від 1946 р., відповідно до якого агенції – це частина уряду, яка, як правило, діє самостійно і незалежно під час виконання своїх функціональних обов'язків, а також має право приймати рішення та застосовуватися дії, які стосуються прав окремих громадян. [11, с. 143]. Найбільш типовими прикладами таких агенцій, що відповідають загальним ознакам даного визначення і які функціонують в державах-членах ЄС, представленні у таких країнах, як Великобританія (регулюючі офіси), Франція (адміністративні органи), Італія (незалежні адміністрації) та Німеччина.

Перші агенції на європейському рівні були створені в 1970-их роках, які мали більш операційний, тимчасовий характер діяльності і не представляли собою постійний регулюючий орган. Починаючи з 1990-их років, спостерігається друга хвиля виникнення агенцій, яка охопила регулювання таких питань, як охорона навколишнього середовища та медицина. Третя хвиля припадає на початок 2000-х років і пов'язана з виникненням таких агенцій, як продовольчої, морської, авіаційної, залізничної безпеки, мережевої та інформаційної безпеки, а також Європейського залізничного агентства. Крім того, Європейська Комісія висунула пропозиції щодо створення додаткових регулюючих органів: агенції Спільноти з контролю за рибальством та Європейською агенцією з хімії. Більшість європейських агенцій другого і третього покоління консультують Єврокомісію про технічні або наукові аспекти проблем регулювання, але вони не були наділені повноваженнями приймати остаточні і обов'язкові регулюючі рішення. Отже, вони не є агенціями в розумінні вищезгаданих американських агенцій, а через відсутність права приймати остаточне рішення не можуть бути притягнуті до відповідальності за наслідки заходів регулювання.

Не дивлячись на сучасну популярність агенцій на національному та наднаціональному рівнях Європейського Союзу, сьогодні існують альтернативні способи вироблення та реалізації регуляторної політики. Як зауважують зарубіжні фахівці, у парламентських системах, наприклад, призначення нормотворчої функції урядових відомств є звичайним способом делегування іншим суб'єктам регулювання. У разі економічного і соціального регулювання, однак, загальновизнано те, що безпосередній урядовий нагляд рідко є задовільним рішенням [3, с. 74]. Аргументація на користь делегування окремих повноважень агенціям чи іншим суб'єктам регулювання включає в себе такі підстави, як: потреба в компетентності і незалежності від уряду, яких вимагають, принаймні, деякі застосування знань; потреба постійного точного пристосування правил для їх адаптації до науково-технічного прогресу; можливості для проведення консультацій у ході публічних слухань, що є важливішим для агенцій, ніж для відомств (міністерств).

Ще одним альтернативним способом вироблення та реалізації регуляторної політики є делегування регулюючих повноважень судовим органам. У Сполучених Штатах Америки, наприклад, суди приймають остаточні рішення у справах з питань конкуренції (анти-трасти). Однак, серйозні конституційні та практичні перешкоди делегуванню регулюючих повноважень судовим органам існують в парламентських системах, які поширені в європейських країнах.

Саморегулюючі організації (СРО) є третьою альтернативою агенцій. Саморегулювання, яке передбачає делегування регулюючих функцій (зобов'язань) приватним

організаціям, відіграє важливу роль у суто технічних галузях, таких як промислова стандартизація, і скрізь, де якість продукції або послуги є важливим фактором. СРО можуть зазвичай мати більший рівень компетенції і володіти детальним знанням практики у відповідній галузі, ніж державна агенція. Друга перевага полягає в тому, що права, надані приватним структурам, менше формалізовані, ніж у державних регуляторних системах. Цей відступ від форми знижує вартість нормативної діяльності і полегшує швидку адаптацію правил до нових технічних знань і умов, що змінюються. Проблемою саморегулювання є ризик "поглинання" саморегулюючих організацій регульованими інтересами. Тому, поглинання є проблемою і для агенцій, але з саморегулюванням, а регуляторні поглинання можуть проявлятися з самого початку, оскільки члени СРО представляють ту ж групу або організацію, яку вони регулюють. Ще однією потенційною проблемою є моніторинг, оскільки готовність СРО оголосити і накласти стягнення на поганих виконавців, ймовірно, буде меншою, ніж у державній регуляторній агенції.

Одним з можливих рішень описаних проблем є, як вважають зарубіжні дослідники, введення дворівневої системи, в якій державний орган діє в основному як регулятор регуляторів, здійснюючи з СРО день у день нормотворчі та правозастосовні повноваження. Великий ринок, наприклад в США, відрізняється високою децентралізацією своєї системи стандартизації. Існують буквально сотні СРО, які беруть участь у виробленні технічних стандартів. У той же час, регуляторна система США характеризується наявністю потужних незалежних агенцій з перевірки діяльності приватних організацій, щоб заповнити будь-які прогалини в системі. У ЄС, навпаки, політичні та правові обмеження (такі як "Доктрина Мероні") [10, с. 97]. створюють серйозні перешкоди для появи як різноманітних СРО, діяльність яких спрямована на узгодження зростаючого обсягу європейського ринку, регулювання різноманітних переваг виробників і споживачів, так і повноцінних регуляторних агенцій, здатних контролювати діяльність СРО [7, с. 125].

Зарубіжні науковці також наголошують, що однією з важливих підстав делегування регуляторних повноважень незалежним агенціям є підвищення довіри до довгострокових політичних зобов'язань. Політична невизначеність та часова неузгодженість виступають основними причинами проблеми довіри. Політична невизначеність є прямим наслідком демократичного процесу. Однією з основних характерних рис демократії є те, що вона є формою тимчасового правління [6, с. 25]. Необхідність проведення регулярних виборів в однакові проміжки часу означає, що політика теперішньої більшості може бути порушена новою більшістю з різними і можливо, протилежними інтересами. Звідси й виникає невизначеність щодо майбутньої політики. Іншою загрозою для довіри до політики є часова неузгодженість, яка виникає за умови, коли обрана довгострокова політика уряду не співпадає з її пріоритетними напрямками та короткостроковою політикою. За умови відсутності відповідних зобов'язань уряд використовує своє право продовжувати те, що з'являється зараз. Однак, якщо люди очікують такої політичної зміни, вони будуть вести себе у такий спосіб, який перешкодить політикам досягти їхньої первісної мети. Наприклад, політика низької інфляції може бути оптимальною в довгостроковій перспективі, але в будь-який час може бути короткострокова політична користь від несподіваної інфляції. Якщо політики мають можливість перегляду первісної політики для досягнення такої короткострокової вигоди, економічні суб'єкти визнають це і відповідно змінюють свою поведінку.

Як уже згадувалося, європейські регуляторні органи не мають таких повноважень, якими наділені американські. Так, розпорядження про створення Європейського агентства з навколишнього середовища не включає в себе регулюючих функцій. Завдання агенції загалом полягає в наданні інформації, яка може бути корисною під час вироблення та здійснення екологічної політики. Навіть Європейське агентство з лікарських засобів, яке найближче до повноцінного регулюючого органу, не приймає

рішень, що стосуються безпеки та ефективності нових медичних препаратів, але представляє висновки щодо офіційного затвердження такої продукції Європейською Комісією. Так само, Європейський орган безпеки харчових продуктів допускається тільки до оцінки ризику, але не керує ним. Тільки Єврокомісія може прийняти остаточні рішення, що стосуються безпеки їжі.

Існує кілька причин, чому європейським агенціям не надають більш широкі повноваження. Істотним чинником є традиційний наголос на основному законодавчому підході до ринкової інтеграції. Спільнота ухвалює директиву, яка потім переноситься державами-членами у свої національні правові системи і здійснюється національними системами державного управління. Тому делегування найвищих регуляторних повноважень автономним європейським органам завжди обурювало держави-члени ЄС як занадто нав'язливе. Поділ нормотворчості та правозастосування також зручний для Комісії, яка більше зацікавлена у винагороді за скорішу розробку нових правил, ніж у невдячності та політично дорогих завданнях, спостерігаючи, як існуючі завдання реалізуються національними органами влади.

Політично вмотивована протидія повноцінним регуляторним агенціям на європейському рівні знаходить деяке виправдання у вузькому тлумаченні статті 7 Договору про ЄС, в якому перераховані інституції – Європейський Парламент, Рада, Комісія, Суд та Рахункова палата – які можуть виконувати завдання Спільноти. Це було витлумачено як загальну заборону на створення додаткових органів вироблення політики (директивних).

Ще в 1958 році Європейський суд справедливості зі своєю "Доктриною Мероні" постановив, що Комісія може делегувати деякі свої виконавчі функції органам, не названим у договорі, але тільки за умови суворой вимушеності. Зокрема, таким органам не повинні бути надані будь-які дискреційні повноваження (тобто такі, за якими можна діяти на власний розсуд), а Комісія повинна зберегти контроль за делегованими повноваженнями і відповідати за те, яким чином вони реалізуються. Це міркування відображається в теперішньому статусі європейських агенцій, більшість з яких займається тільки підготовкою регуляторних (нормативних) рішень.

Тим не менше, можна стверджувати, що модель делегування, яка лежить в основі доктрини Мероні, абсолютно не співпадає з розвитком соціально-наукового знання про засоби контролюючих агенцій, які діють на власний розсуд без надмірно нав'язаних делегованих повноважень та не відображені прямо у застосовуваному статуті. [7, с. 125].

Це вчення також не відповідає інституційним змінам, наведеним в табл. 1; з часом, ця доктрина була де-факто скасована.

Таблиця 1

Європейські регуляторні агенції*

Назва, місце знаходження та рік початку діяльності	Місія	Офіційний Веб-сайт
Європейське агентство з навколишнього середовища (ЕЕА), Копенгаген, 1994	Збирати і розповсюджувати своєчасну та достовірну інформацію про стан і тенденції в галузі навколишнього середовища на європейському рівні; співпрацювати з відповідними науковими органами та міжнародними організаціями.	http://www.eea.eu.int/
Служба гармонізації в межах внутрішнього ринку (ОНІМ), Аліканте, 1994	Сприяти гармонізації у сфері інтелектуальної власності, і, зокрема, галузі торгових марок	http://oami.eu.int/

Продовження Таблиці 1

Спільнотова служба з рослинного розмаїття (CPVO), Анжерс, 1995	Впровадження і застосування системи захисту прав на сорти рослин, які встановлюються законодавством Спільноти	http://www.cpvo.eu.int/
Європейське агентство з безпеки та гігієни праці (EU-OSHA), Більбао, 1995	Надавати органам Спільноти, державам-членам та зацікавленим особам всю актуальну технічну, наукову та економічну інформацію; створювати мережу, що об'єднує національні інформаційні мережі та сприяти наданню інформації в галузі безпеки та гігієни праці	http://agency.osha.eu.int/
Європейське агентство з лікарських засобів (EMA), Лондон, 1995	Охороняти та зміцнювати здоров'я людей і тварин за допомогою оцінки і контролю за лікарськими засобами для людини та застосування у ветеринарії	http://www.EMA.eu.int/
Європейський орган з безпеки харчових продуктів (EFSA), Парма, 2002	Надавати незалежні наукові консультації з усіх питань, які прямо або непрямо стосуються безпеки харчових продуктів; проводити оцінку ризиків для харчових продуктів одного типу; давати наукові рекомендації про генетично модифіковані непродовольчі товари та корми	http://www.efsa.eu.int/
Європейське агентство авіаційної безпеки (EASA), Кельн, 2003	Допомагати Спільноті в створенні і підтримці високого рівня безпеки польотів цивільної авіації та захисту навколишнього середовища в Європі; сприяти економічній ефективності в регулюючих та сертифікаційних процесах, просувати погляди Спільноти щодо стандартів безпеки в цивільній авіації у всьому світі	http://www.easa.eu.int/
Європейське агентство з безпеки на морі (EMSA), Лісабон, 2003	Надавати Комісії технічні і наукові рекомендації в галузі безпеки на морі та запобігати забрудненню із суден; робити свій внесок у процес оцінки ефективності законодавства Спільноти	http://www.emsa.eu.int/
Європейське агентство мережевої та інформаційної безпеки (ENISA), Іракліон, 2004	Допомагати Спільноті в забезпеченні особливо високого рівня мережевої та інформаційної безпеки; допомагати Комісії, державам-членам та бізнес-спільнотам у виконанні вимог мережної та інформаційної безпеки, у тому числі нинішнє та майбутнє законодавство Спільноти	http://www.enisa.eu.int/
Європейське залізничне агентство (ERA), Лілль, Валенсія, 2006	Надавати державам-членам та Комісії технічної допомоги в галузі забезпечення безпеки залізничного руху і взаємодії, зокрема шляхом проведення постійного моніторингу показників безпеки, і виробництво публічного звіту кожні два роки	http://europa.eu.int/comm/transport/rail/era/index_en.htm

*джерело електронного доступу [5].

Значення європейських агенцій в інституційній системі ЄС було підкреслено Європейською Комісією в одній з офіційних публікацій. Так, Біла книга з європейського врядування містить розділ "Краще застосування правил ЄС регуляторними агенціями". Перевагою агенцій є їх часта здатність спиратися на суто технічні, галузеві науку, зростаючий огляд, який вони дають відповідним секторам та економія коштів, які вони пропонують для бізнесу. Для Комісії створення агенцій також є корисним способом забезпечення її ресурсів, зосереджених на основних завданнях [4].

Біла книга анонсувала документ, який встановлює критерії для створення нових регуляторних агенцій і рамки, в яких вони повинні функціонувати. Цей документ є повідомленням про створення основи для європейських регуляторних агенцій від 11 грудня 2002 року. Повідомлення визначає кілька пропозицій, які, в разі їх реалізації, сприятимуть запровадженню деяких цікавих нововведень. Одна з таких пропозицій передбачає, що правова основа для створення агенції є тією ж, що і уповноважуюча відповідна політика, а не загальні положення статті 308 ДЄС. Логіка пропозиції зрозуміла – агенції є просто інструментом реалізації політики. Насправді вона вже застосовувалася при створенні Європейського органу безпеки харчових продуктів та двох установ, що займаються питаннями авіації та безпеки на морі.

Більш спірною була пропозиція стосовно органів правління агенцій. В даний час ці органи, завдання яких полягають у визначенні керівних поточних принципів і програм діяльності агенцій, затвердження їх бюджетів, і призначення їх директорів, складаються з одного або двох представників від кожної держави-члена ЄС і представника Комісії. У деяких випадках вони також включають в себе членів, призначуваних Європейським Парламентом або соціальними партнерами. Комісія стверджує, що такі упорядкування є адміністративно занадто громіздкими, особливо в розширеному Союзі, і надмірно домінують держави-члени. Вона пропонує менші управлінські органи, в яких національні та наднаціональні інтереси повинні бути представлені більш рівномірно і збалансовано, зокрема: органи правління повинні складатися з шести представників, призначених Комісією, шість – Радою, і три, без права голосу, що представляють зацікавлені сторони.

Третя пропозиція була більш прийнятною. Хоча в минулому Комісія завжди зверталася за підтримкою щодо включення до органів правління представників Європарламенту, тепер вона стверджує, що залучення ЄП є "недоречним у контексті діяльності регуляторних агенцій", оскільки парламент повинен бути вільним у здійсненні зовнішньополітичного нагляду за їх діяльністю, не бути пов'язаним членством в органі правління [4]. Суть полягає в тому, що більшість агенцій залежать від субсидій з бюджету ЄС, принаймні частина їх доходу. Оскільки ЄП поділяє контроль за союзним бюджетом з Радою, присутність членів парламенту в органах правління може створити ситуацію конфлікту інтересів.

Повідомлення містить кілька інших інноваційних пропозицій, але центральним питанням делегування регуляторних повноважень та офіційна позиція практично не змінилася: агенції не можуть наділитися повноваженнями приймати правила, тобто напів- (квазі-) законодавчих заходів загального застосування. У кращому випадку, агенціям може бути дозволено приймати індивідуальні рішення в чітко визначених галузях законодавства Спільноти, "в яких переважає публічний інтерес і в яких вони не повинні виносити третейського рішення щодо суперечливих суспільних інтересів, здійснювати повноваження, спрямовані на прийняття політичного рішення або робити складні економічні оцінки" [4]. Відомство з гармонізації внутрішнього ринку (товарні знаки і промислові зразки) (ОНІМ), Відомство Спільноти сортів рослин (СРВО) та Європейське агентство авіаційної безпеки (EASA) були визнані виконувати ці умови і, отже, мають право на адаптацію юридично обов'язкових рішень у розгляді конкретних програм. У цих трьох випадках, як стверджується, завдання полягає в тому, щоб просто (підтверджувати, засвідчувати, перевіряти), що окремі застосування задовольняють певним умовам, точно визначеним відповідними положеннями. Незважаючи на це, EMEA і EFSA, здається, відповідає тим же умовам:

ЕМЕА стосується виключно безпеки та ефективності нових лікарських препаратів; EFSA продовольчої безпеки. Крім того, ці агенції були позбавлені реальних повноважень щодо прийняття рішень: Комісія приймає остаточне рішення, як предмет ведення в рамках звичайної комітології. Єдина різниця між двома групами агенцій, як видається, полягає в більшій економічній і політичній значущості ЕМЕА EFSA, і, як наслідок небажання Комісії відмовитися від контролю за цими агенціями та відповідною регуляторною діяльністю. Відмова Комісії делегувати регулюючі повноваження тягне за собою серйозні витрати з точки зору довіри та відповідальності європейських регуляторів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Агенції, як надзвичайно важливі елементи інституційної системи Європейського Союзу, створюються Радою Міністрів з 1970-х років; їх кількість збільшується, що тісно пов'язано з їх регулюючою функцією, роль якої зростає у зв'язку з постійно виникаючими функціональними потребами, які не завжди в повній мірі можуть бути задоволеними основними та допоміжними інституціями ЄС. Основною метою діяльності децентралізованих агенцій ЄС є забезпечення ефективнішої реалізації галузевих політик та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах. Попри популярність агенцій, сьогодні існують альтернативні способи вироблення та реалізації регуляторної політики: делегування нормотворчої функції урядових відомств іншим суб'єктам регулювання; делегування регулюючих повноважень судовим органам (приклад США); третьою альтернативою агенцій є саморегулюючі організації. Однією з важливих підстав делегування регуляторних повноважень незалежним агенціям та іншим суб'єктам регулювання є підвищення довіри до довгострокових політичних зобов'язань.

Європейські регуляторні органи (агенції) не мають таких повноважень, якими наділені американські, серед причин чого є традиційний наголос на основному законодавчому підході до ринкової інтеграції. В ЄС відбувається поділ нормотворчості та правозастосування, за яким на союзному рівні ухвалюються директиви, які потім переносяться державами-членами у свої національні правові системи і відбувається правозастосування національними системами державного управління.

Література:

1. Грицяк І.А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: Підручник / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. — 620 с.
2. Участь України в агенціях і програмах Європейського Союзу: перспективи та можливості / Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2008. – 336 с.
3. Baldwin, R., and McCrudden, C. (1987), Regulation and Public Law (London: Weidenfeld & Nicolson).
4. European Governance, A White Paper on European Communication [Електронний ресурс]. – Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final, 35 p. – Режим доступу : http://europa.eu/documents/comm/white_papers/governance-2001. – Назва з екрана.
5. European regulatory [Електронний ресурс]. – Official home page of the Agencies: http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm. Назва з екрана.
6. Linz, J.J. ‘Democracy’s Time Constraints’, International Political Science Review, 1998. 19: 19-37.
7. Majone, G. (2005), Dilemmas of European Integration The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth (Oxford: Oxford University Press).
8. P.S.R.F. Mathijesen. A Guide to European Union Law. – London: Sweet & Maxwell, 2004. – 490 p.
9. Paul Craig Grainne de Burca. EU Law: text, cases, and materials. – Third Edition. – Oxford University Press, 2003. – 1242 p.
10. Stated in Meroni v. High Authority, Case 9/56, [1957-58] ECR 133.
11. The Institutions of the European Union, Second Edition, Edited by John Peterson and Michael Shackleton, Oxford University Press 2006.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ЗАСОБИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ



ФІЛІПЧУК

**Василь
Олександрович,**

аспірант кафедри
європейської інтеграції
Національної академії
державного управління
при Президентові Украї-
ни, м. Київ.

Анотація: у статті досліджено засоби, завдяки яким пасивні, та більшою мірою – активні важелі впливу Європейського Союзу відіграють для країн Центрально-Східної Європи роль державотворчих чинників. Простежено особливості дії цих важелів на формування відкритих демократичних інституцій, реформування інформаційної сфери країн ЦСЄ, а також акцентовано увагу на причинах незворотності такого впливу. Наголошено, що, наперекір усталеній думці, європейська інтеграція як явище і процес сприяє зміцненню державності в країнах, які піддаються впливу пасивних і активних важелів ЄС.

Ключові слова: пасивні важелі ЄС, активні важелі ЄС, обумовленість, меритократія, критерії вступу до ЄС.

УДК УДК: 35-
027.21:327:061.1ЄС

Постановка проблеми. Загальновідомо, що процес вступу до Європейського Союзу тягне за собою незрівнянно більшу втрату суверенітету, ніж приєднання до будь-якої міжнародної організації. Численні дослідження, присвячені питанню переваг та втрат від європейської інтеграції тієї чи іншої країни, зокрема й України, зазвичай зосереджуються на тому, як процеси євроінтеграції впливають на економічний та політичний розвиток держави, якою мірою компенсують обов'язкову втрату частини державного суверенітету, що отримає окремих громадян від цих процесів на фоні поступок держави наднаціональному рівню ЄС тощо. Неоднозначність відповідей на такі питання цілком природно породжує сумніви щодо необхідності реалізації євроінтеграційної політики державою, яка ще не завершила державотворчі процеси, а тому є особливо чутливою і вразливою до зовнішнього впливу, тим більше, такого, який здатен обмежити її суверенітет.

З іншого боку, виникає питання: чому країни Центральної та Східної Європи, вступивши в ЄС у 2004, 2007 та 2013 роках, маючи не набагато кращу ситуацію щодо завершення процесів державотворення та транзитивності, не лише не послабили свою державність, виконуючи відповідні вимоги ЄС, а навпаки – значно її розвинули та зміцнили? Пошуку відповідей на це питання, зокрема, виокремлено державотворчих чинників процесу євроінтеграції, присвячена дана стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню процесів та результатів європеїзації та євроінтеграції країн Центральної та Східної Європи присвятили свої роботи багато вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема Н.Гнидюк, С.Федонюк [2], В.Посельський [5], М.Вахудова [1], О.Мартинес-Малер [3], Ж.Мінк [3], Т.Снайдер [6], Ж.-К. Барб'є [8], Дж.Т.Чекель [10], А.Дімітрова [11; 12], Дж.П.Ольсен [15], Ф. Шиммельфенніг [4], У.Здельмаєр [4], дослідники з Європейського інституту публічної адміністрації (European Institut of Public Administration / EIPA) [9; 13; 14] тощо.

Дослідження впливу пасивних та активних важелів євроінтеграції, здійснювані незалежно один від одного означеними вище авторами, поєднують історико-інституціоналістський та інструменталістський підхід.

Суть такого поєднання двох підходів полягає в тому, що воно дає змогу виявити, як групи й інституції, успадковані з комуністичного минулого, структурують політичне життя після 1989 року із зосередженням на елітах інструменталістським підходом, в рамках якого аналізуються дії, до яких вдаються політики для здобуття або утримання влади, з одного боку, та як інструменти, застосовувані Європейським Союзом в рамках передвступного процесу призводять до принципового реструктурування державних інституцій, що сприяє демократизації, політичному розвитку, економічному зміцненню та внутрішній стабілізації відповідних держав.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вплив зовнішніх суб'єктів на демократизацію, а також на внутрішньополітичну зміну загалом постає сьогодні однією з популярних тем у порівняльній політології. Проте, в літературі про демократиза-

цію країн Латинської Америки, Азії чи Африки вплив зовнішніх суб'єктів на консолідацію демократії зазвичай трактують як згубний або, в кращому разі, безсторонній.

Зовсім інша ситуація на європейському континенті, де перспектива приєднання до ЄС мала потужний вплив на процеси демократизації і консолідацію у Португалії, Іспанії, державах ЦСЄ. Ця різниця пояснюється тим, що чинники, які поки що притаманні тільки ЄС, роблять його активні важелі унікальними та ефективними. До них належать вигоди і вимоги вступу, перспективи приєднання не просто до специфічного міжнародного об'єднання з високим рівнем добробуту, а до створюваного проекту “все більш тісного Союзу”, правової системи ЄС та особливих відносин на наднаціональному рівні між суверенними державами-членами, державами-кандидатами та державами-претендентами.

При цьому всебічне дослідження дії пасивних і активних важелів впливу ЄС на країни, що стали на шлях європеїзації, випускає з поля зору феномен, який в контексті європейських студій часто виглядає навіть парадоксальним – явище оптимізації державотворчих процесів у країнах, на які зазначені важелі впливають.

Метою статті є дослідження дієвості застосування євроінтеграційних засобів державотворення, які мали місце в процесі оптимізації державотворчих процесів, формування та зміцнення інститутів ліберальної демократії в країнах Центральної та Східної Європи.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи причини, підстави, механізми та особливості впливу євро інтеграційних засобів на розвиток інституційної системи нових держав-членів ЄС, дослідники [1, с.86-94, 131-143; 4, с.5-36, 109] чітко розділяють два типи важелів, за допомогою яких реалізується політика “впливу” або політика “м'якої влади” (“soft power”) ЄС: пасивні та активні.

Під пасивними важелями впливу ЄС мається на увазі сила тяжіння, яку ЄС справляє на внутрішньополітичне життя вірогідних держав-кандидатів лише з огляду на своє існування та свою діяльність. Складниками цих важелів є політичні й економічні вигоди від членства, втрати від недопущення на ринок ЄС та від неналежності до правового поля ЄС, захист з боку ЄС правил та голос в ухваленні рішень ЄС, а також ставлення на рівні міжнародних відносин до держав, що входять / не входять до ЄС.

Активні важелі ЄС – це цілеспрямована політика ЄС щодо держав-кандидатів та держав-претендентів, яка включає в себе визначення, застосування та контроль за дотриманням критеріїв вступу, вимог, що ставляться перед конкретною країною для набуття статусу кандидата, початку передвступних переговорів, закриття переговорних глав, укладання угоди про вступ та безпосередньо сам вступ. Три характеристики цього процесу роблять його особливо потужним:

- асиметрична взаємозалежність (кандидати слабші за держави-члени економічно, політично, позиційно);
- примушування (жорстке, але справедливе) та меритократія;
- принцип “more for more” (“більше за більше”) [1, с.131-140].

Сам процес підготовки та вступу, система витрат та вигод побудовано так, що для країни, яка ступила на цей шлях, виконання зобов'язань стає привабливим, а невиконання – помітним і збитковим.

Незважаючи на те, що кожна держава ЦСЄ рухалася своєю унікальною траєкторією від соціалізму до вступу в ЄС, відома дослідниця проблем євроінтеграції країн ЦСЄ М.Вахудова виокремила дві групи таких держав: ті, що одразу рухалися шляхом ліберальної демократії, зокрема, Польща, Угорщина, Чехія, та ті, що лише позірно імітували свою демократичність, зокрема, Словаччина, Болгарія та Румунія [1, с.43-83].

Історичні періоди трансформації забезпечують елітам нагоду за якусь мить переписати політичні й економічні правила свого суспільства. У такій атмосфері політики стикаються зі спокусою відмовитися від політичного плюралізму й економічного лібералізму задля рентоорієнтованих стратегій, які приносять вигоду вузьким

групам інтересів коштом суспільства в цілому. Якщо у певній країні немає реального політичного змагання, ніщо не перешкоджає правлячим елітам плекати вдома фасадну демократію та дотримуватися цих рентоорієнтованих стратегій – стратегій, які приносять у жертву економічний добробут і згуртованість усього суспільства. Саме таким шляхом пішли наприкінці ХХ ст. такі країни ЦСЄ, як Болгарія, Румунія та Словаччина.

В усталених демократіях політичне змагання здебільшого розгортається між партіями та організаціями громадянського суспільства, а отже, знаходиться “нижче” за рівень державних інституцій як таких. Однак у часи переходу, коли інституції нового політичного ладу та економіки лише формуються, саме правлячі політичні партії, які формують інституції, мають значну свободу в створенні нових правил щодо таких фундаментальних понять, як громадянство, вибори і майнові права. Природно, що такі політичні партії встановлять ефективні правила тільки тоді, коли їхня свобода маневру буде обмежена суперницькими групами.

Подібний феномен властивий не лише країнам, що проходять пострадянський трансформаційний період. Американські дослідники Дж.Робінсон та Д.Аджемоглу [7] пропонують тезу про те, що напрямок розвитку спільнот визначається типом політичних та економічних інституцій, які визначають стимули й мотивацію поведінки людей. Інституції, стверджують автори, формують позитивні чи негативні стимули власним громадянам.

Стимули – це двигун, який рухає суспільством, штовхає його членів до тих чи інших дій; стимулами є не тільки і не стільки закони або формальні рішення суспільних інституцій та їхніх керівників, скільки щоденне практичне функціонування цих інституцій. Саме політичні й економічні інституції доводять суспільства до процвітання, стагнації чи розпаду.

За всього розмаїття їхніх форм чи назв, усі інституції поділяються згаданими вище дослідниками на дві групи – відкриті (inclusive) та закриті (extractive). Переклад з англійської не зовсім точний, але, мабуть, це найкращий з усієї можливої палітри варіантів, оскільки мова йде насамперед про їх відкритий чи закритий характер для доступу до них широких суспільних верств.

І “відкритість”, і “закритість” інституцій надають поштовх суспільству на довгі роки, на століття вперед. Країни із закритими політичними та економічними інституціями є чи стають бідними, політично нестабільними, маргінальними членами міжнародної спільноти. У історії були і є приклади країн, які навіть із закритими інституціями досягали певного рівня добробуту й міжнародного впливу. Однак, це можливо лише на короткий період часу і за рахунок виснаження величезних природних і людських ресурсів. Закриті інституції, крім того, що несправедливі, ще й неефективні; такий поштовх, як, наприклад, падіння світових цін на нафту, може зруйнувати навіть такі здавалося б могутні держави як СРСР.

Виходячи з логіки та термінології згаданих американських вчених, євроінтеграцію можна вважати ідеологією запровадження відкритих політичних та економічних інституцій. ЄС є спільнотою з відкритими інституціями, де успіх людини насамперед залежить від її особистої праці та зусиль. Євроінтеграція є магнітом, який притягує до себе сподівання соціально активних груп населення на покращення свого становища.

Фактично, розвиток згаданих вище шести країн-кандидатів, а особливо Румунії, Болгарії та Словаччини, є класичним прикладом переходу від закритих до відкритих інституцій, боротьби тих, хто користується перевагами закритих інституцій, зі змінами, які не лише приведуть до суспільного блага у формі інституцій відкритих, але й до втрати ними влади і доступу до розподілу ресурсів. Звертаючись до основних думок згаданих дослідників, не лише ті, хто користуються закритими інституціями, але й часто ті, хто їх критикують, не здатні до системних змін і відкриття інституцій без постійного тиску чи то з середини суспільства, чи то ззовні.

Брак сильної, організованої опозиції до комуністичного правління в Румунії, Болгарії та Словаччині створив політичний вакуум і в момент зміни режиму дав змогу недемократичним урядам сконцентрувати владу в своїх руках. Отримавши владу, вони мали забезпечити певний рівень згуртування громадян довкола своєї державної політики. Користуючись звичними для них методами, властивими для авторитарних режимів, вони одразу розпочали шукати внутрішніх та зовнішніх ворогів, маніпулюючи острахом перед економічною реформою та захистом нації, щоб ви-
найти нову політичну ідентичність і зберегти свою політичну життєздатність. Попри свою демократичну риторичку, уряди у Болгарії, Румунії та Словаччині деформували демократичні інституції, економічну реформу та плекали нетолерантність, прагнучи сконцентрувати і якнайдовше втримати владу.

При цьому лідери неліберальних країн ЦСЄ не могли сповна зректися проекту налагодження тісніших відносин з ЄС, оскільки цей проект був надзвичайно популярний серед виборців, а також через те, що він приносив негайні економічні винагороди, зокрема ширший доступ до ринку та міжнародної фінансової підтримки розвитку. Тому Болгарія, Румунія та Словаччина підписали Європейські угоди і подали свої заяви на вступ до ЄС одночасно з Польщею, Угорщиною та Чехією.

Після подання заяви на вступ до ЄС внутрішньополітичне життя всіх країн-кандидатів потрапило під пильний нагляд чиновників і установ, відтак ЄС починає використовувати активні важелі впливу. Приєднання до ЄС у цьому сенсі – незвичайна зовнішньополітична мета, адже вона може бути досягнута тільки за умови докорінних змін у внутрішній політиці.

Загалом, стрижневі складники дії активних важелів ЄС – вигоди від членства та велика кількість вимог – первинно не були створені урядами та чиновниками ЄС, щоб заохочувати зміни в країнах-кандидатах. Вони мали захистити сам ЄС від вступу країн, які б зруйнували досягнення європейської інтеграції, які б не були здатні рухатися у своєму розвитку у напрямку, в якому рухалися старі держави-члени. Однак ті аспекти активних важелів ЄС, які були результатом свідомого творення – Копенгагенські критерії, механізм змушування та меритократична природа передвступного процесу, – зробили важелі ЄС дійсно потужними. А механізми і стадії передвступного процесу та самого процесу вступу структурували використання обумовленості з боку ЄС.

Варто зауважити, що “асиметрична взаємозалежність” зробила обумовленість передвступного процесу значно переконливішою: якщо Євросоюз майже зовсім не залежав від економічних або політичних зв’язків з будь-яким з кандидатів на вступ, то економічне виживання та подальше процвітання самих держав ЦСЄ перебувало в залежності від інтеграції з ЄС. Меритократія при цьому наділяла реалістичністю перспективи членства. На сьогодні ЄС ухвалив підхід до розширення, який переважно бере до уваги заслуги: місце заявника в черзі на вступ відповідає його успіхам на шляху виконання вимог ЄС. До всіх кандидатів висуваються однакові вимоги, а система оцінювання їхньої готовності здебільшого спирається на їхні заслуги. Передвступний процес не може функціонувати без змушування, а змушування не має сенсу, якщо сам процес, з погляду залучених сторін, не спирається на об’єктивні та технічні стандарти для оцінювання готовності кандидатів переходити до наступної його стадії. Вважається, що оцінки Європейської Комісії та ухвали Європейської Ради щодо статусу заяви кандидата точно відображають стан реформування цього кандидата.

Яким же чином важелі ЄС впливали на зміни внутрішньої політики Словаччини, Болгарії та Румунії?

У зазначених країнах, де перед 1989 роком не було об’єднаної, організованої ліберальної опозиції, її появі сприяли активні важелі у співпраці з іншими міжнародними суб’єктами та в симбіозі із внутрішніми силами. Саме активні важелі ЄС, разом із впливом інших міжнародних суб’єктів, зміцнювали проєвропейські громадянські

групи і задавали обриси політичним програмам, ідеям та формам діяльності опозиційних партій під час передвиборчих кампаній, вибору ними партнерів для співпраці до і після виборів та способу їхнього врядування після здобуття влади.

Критерії вступу до ЄС, необхідність імплементації надбання Союзу, так само, як і певна репутація держави, яка виступає важливим мірилом готовності до вступу, сприяли тому, що опозиційні лідери в своїх передвиборчих програмах взяли курс на розв'язання етнічних конфліктів. Після перемоги на виборах для гуртування та мобілізації громадян своїх держав вони змінили базові ідентитети зі сфери етнічної чистоти чи домінування у сферу ринкових реформ та демократичних перетворень.

Аналіз засобів та механізмів впливу на інституційне та інформаційне середовище досліджуваних країн показує, що Європейський Союз сприяв зміні інституційного середовища у три способи:

- по-перше, він забезпечив потенційну можливість для співпраці розпорощених опозиційних політичних сил;
- по-друге, разом з іншими міжнародними суб'єктами він запропонував корисну інформацію опозиційним елітам, які відтак пристосовувалися до політико-економічних програм, сумісних із членством у ЄС;
- і нарешті, він пропонував допомогу в реалізації державних політик у різних сферах політичним партіям, які забезпечували імплементацію таких програм після свого приходу до влади.

Важливо також те, що постійний моніторинг передвступного процесу не давав змоги опозиційним партіям лише імітувати демократичні зміни, а вимагав реальної імплементації задекларованих рішень: щоб виконати свої обіцянки поліпшити становище країни в передвступному процесі, опозиційні політики, здобувши владу, мусять взятися за обширні політичні та економічні реформи.

Активні важелі впливу з боку ЄС також посприяли зміні інформаційного середовища у досліджуваних країнах. Кажучи найпростіше, рішучі кроки ЄС до запровадження передвступного процесу після Ессенського саміту в грудні 1994 року нарешті дали змогу з'ясувати, хто реформатор серед центральноєвропейських правлячих політичних партій, а хто – ні. Незважаючи на брак спеціальної інформаційної стратегії у Комісії, вона доклала зусиль, аби публічно й вичерпно пояснити свої принципи оцінювання кандидатів, зокрема після того, як вони подали формальну заяву на членство.

Головний аргумент на користь незворотності таких реформ, який наводить, зокрема, М.Вахудова [1, с.210-212]: після того, як держава глибоко занурюється у передвступний процес, високі збитки від виходу з цього процесу мотивують навіть колишні неліберальні правлячі партії засвоювати політичну стратегію, яка передбачає здобуття членства в ЄС. Інтенсивніше політичне змагання в поєднанні зі стимулами членства в ЄС рано чи пізно приводять більшість політичних партій країн-кандидатів до консенсусу навколо основоположного напрямку внутрішніх реформ та зовнішньої політики. В умовах вільних і чесних виборів у період, коли громадяни і держава стикаються з великою кількістю викликів, політичні партії усвідомлюють, що вони можуть пристосувати свій порядок денний до (серед інших речей) передвступного процесу в ЄС і при цьому залишитися в політичній грі. Тримати правлячі еліти в межах параметрів, заданих передвступним процесом, на багатьох фронтах було надзвичайним досягненням: це означало повагу до основоположних демократичних стандартів, здоровіше політичне змагання, кращий захист прав етнічних меншин і продовження економічної реформи.

Крім того, аналізуючи не загальний стан держав, який залежить від сукупності чинників, а лише дієвість активних важелів ЄС, М.Вахудова [1, с.212-216] наголошує на те, що саме держави з неліберальним, псевдодемократичним типом правління одержують значно більші вигоди від такого впливу, ніж держави ліберальні та демократичні. Вступний процес до ЄС вимагає, щоб уряди прийняли стратегії

довгочасної реформи держави й економіки, яка продовжиться навіть після закінчення терміну їхнього перебування на посадах. У такий спосіб дія активних важелів ЄС змушує політиків запроваджувати довгочасні політичні курси, які поліпшать ефективність і підзвітність подальших урядів. Широкий розмах вимог ЄС по різних царинах політики, а також їхня тривалість, багато з яких викладені у вигляді середньо- і довготермінових проектів, дають обумовленості ЄС змогу глибоко трансформувати політичні й економічні системи. У державах, де демократичний розвиток відбувається за рахунок внутрішніх чинників, втручання, хай і не пряме, важелів ЄС може викликати певне протистояння, небажання перелаштовувати і так успішні інститути та корегувати напрями руху. Держави, яким бракує внутрішніх чинників демократичного розвитку, позбавлені таких дилем.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Засоби, через які пасивні, та здебільшого – активні важелі впливу Європейського Союзу відіграють для країн Центрально-Східної Європи роль державотворчих чинників, роблять реформування їх економічних систем та систем державного управління довгостроковими та незворотніми завдяки таким чинникам:

– спрацьовує відверта обумовленість: просування в передвступному процесі пов’язане з прийняттям законів і запровадженням реформ.

– сам цей процес править за механізм твердої відданості неухильному реформуванню, позаяк зміна напряму стає відверто збитковою для будь-якого майбутнього уряду. Заглиблюючись у процес, національні уряди приймають передбачуваний курс економічної політики, який слугує важливим сигналом внутрішнім і зовнішнім економічним гравцям.

– наближення до членства в ЄС змінює характер і силу різних груп суспільства. Усі вкупі, ці засоби й механізми не просто гола обумовленість, а ”перетворювальна” обумовленість: держава, економіка та суспільство перетворюються внаслідок залучення до процесу, що триває кілька років.

Подальші дослідження мають бути присвячені пошуку шляхів застосування державотворчого потенціалу євроінтеграційних процесів для оптимізації державотворчих процесів в Україні.

Література:

1. Вахудова, А. М. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму [Текст] / М. А. Вахудова : Пер. з англ. – К. : Видавничий дім “Києво-Могилянська академія”, 2009. – 379 с.
2. Гнидюк, Н. А. Розширення ЄС та досвід реформ країн Центрально-Східної Європи у контексті приєднання до ЄС [Текст]: навч. посібник / Н. А. Гнидюк, С. В. Федонюк / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – К. : Видавництво ”Міленіум”, 2009. – 354 с.
3. Європа та її болісні минувшини [Текст] / Авт.-упоряд. Ж. Мінк і Л. Неймайер у співпраці з П. Бонаром : Пер. з фр. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 272 с.
4. Європеїзація Центральної та Східної Європи [Текст] : наук. видання / Ф. Шім-мельфенніг, У. Здельмаер : Пер. з англ. – К. : Юніверс, 2010. – 288 с.
5. Посельський, В. Розширений Союз та розширена Європа: спроба системного аналізу європейської периферії [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://www.eclsc.gov.ua/new/html/ukr/6/PV.html>.
6. Снайдер, Т. Перетворення націй. Польща, Україна, Литва, Білорусь 1569–1999 [Текст] / Т. Снайдер : Пер. з англ. – К. : Дух і Літера, 2013. – 464 с.
7. Acemoglu, D. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty [Text] / D. Acemoglu, J. Robinson. – London: Profile Books, 2012. – 529 p.
8. Barbier, J.-C. European Union: Political Cultures, Languages and Civic Identities [Електронний ресурс] / J.-C. Barbier. Режим доступу : http://www.booksandideas.net/_Barbier-Jean-Claude_.html

9. Borissova, L. Enforcement Actions under EU Law: The New Member States [Text] / L. Borissova. – Maastricht : European Institute of Public Administration, 2007. – 21 p.
10. Checkel, J. T. International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide [Text] / J. T. Checkel // European Journal of International Relations. – 1997. - # 3. - P: 473-495.
11. Dimitrova, A. Enlargement, Institution-Building, and the EU's Administrative Capacity Requirement [Text] / A. Dimitrova // West European Politics. – 2002. – №25. – P. 171–190.
12. Dimitrova, A. Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe : The case of the European Union's administrative capacity requirement [Електронний ресурс] / A. Dimitrova. Режим доступу : http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3586/is_200210/ai_n8536144
13. Ivanica, M. An Overview of the Treaty of Accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia to the European Union [Text] / M. Ivanica. – Maastricht : European Institute of Public Administration, 2003. – 90 p.
14. Laatsit, M. It's the Centre-Periphery, Stupid! Cooperation Patterns in the Council of Ministers after Enlargement [Text] / M. Laatsit, M. Kaeding. – Maastricht : European Institute of Public Administration, 2011. – 26 p.
15. Olsen, J. P. Europeanization and Nation-State Dynamics [Text] / J. P. Olsen // The Future of the Nation-State / Ed. by S. Gustavsson, L. Lewin. – London : Routledge, 1996. – P. 245-286.

Володимир ПОПОВИЧ

СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТИ МЕТОДОЛОГІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Постановка проблеми. Важливу роль у формуванні ефективного місцевого самоврядування має відігравати державна муніципальна політика, яка реалізується через комплекс дій і заходів держави в межах наданих законодавством її функцій та повноважень щодо регулювання сфери місцевого самоврядування. Саме органи місцевого самоврядування, максимально наближені до населення, найбільше впливають на організацію життя людей. І саме ці органи є найменш ресурсно забезпечені для своєї роботи, що особливо ускладнює їхню діяльність. Тому саме система органів місцевого самоврядування найбільше потребує оптимізації своєї структури, пошуку нових форм і методів роботи, запровадження європейських норм і стандартів діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика європейського виміру державної муніципальної політики тісно пов'язана з темою європейських стандартів місцевого самоврядування. Вона стала предметом пильної уваги багатьох дослідників, зокрема, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, В. Григор'єва, І. Демченка, О. Копиленка, В. Погорілко та ін. Це звільняє нас від необхідності постатейно аналізувати Європейську хартію місцевого самоврядування (ЄХМС). У працях цих дослідників розкрито сутність європейського виміру державної муніципальної політики, вираженої передусім у принципах та положеннях, сформульованих у цьому міжнародно-правовому документі. З цих та інших праць, слідує цілком логічний висновок щодо наявності певної ієрархії європейських стандартів публічного управління, які виконують роль елементів методології європейської державної муніципальної політики.

Мета статті. У даній статті поставлено завдання – проаналізувати стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики.

Виклад основного матеріалу. Принципам та положенням завжди надають важливе методологічне значення. Принцип – це певна об'єктивна закономірність, притаманна будь-якому соціально-політичному явищу, сформульована у вигляді певної ідеї, правила (норми) чи основи. В юридичних документах більшість принципів виконують роль правових норм (норм-принципів). Вони не породжують конкретних правових відносин, проте опосередковано визначають зміст інших явищ правового характеру – окремих норм, інститутів і правовідносин. У такому розумінні принципи місцевого самоврядування, сформульовані в ЄХМС, це вихідні начала, відповідно до яких здійснюється його організація і функціонування [10, с. 377]. Під положенням розуміють нормативно-правовий чи локально-правовий акт, що визначає основні правила організації та діяльності державних органів, структурних підрозділів органу. Саме положення породжують конкретні правовідносини. Але реально працюючими вони стають в тому випадку, якщо вони узгоджені з принципами, дотримання яких засвідчує дійсні переконання суб'єкта влади.

Головним принципом європейського підходу до здійснення державної муніципальної політики є принцип верховенства права, який



**ПОПОВИЧ
Володимир
Васильович,**

старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ.

Анотація: статтю присвячено аналізу сутності та змісту європейських стандартів публічного управління. Принципи, положення та стандарти місцевого самоврядування розглядаються в контексті концепції так званого "добро-го самоврядування", яка співвідноситься з європейським виміром державної муніципальної політики. Досліджуються можливості їх застосування в Україні.

Ключові слова: європейські стандарти, принципи публічного управління, місцеве самоврядування, муніципальна політика.

УДК 353.1:327:061.1ЄС

конкретизується через такі (під)принципи як відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Оскільки на сьогодні вже достатньо джерел, де розкриваються зазначені принципи в контексті характеристики доброго врядування [5], ми зупинимось лише на основних моментах, важливих для розуміння європейського виміру державної муніципальної політики. У цьому контексті слід підкреслити наступне. Реалізація принципу відкритості вимагає від органів державної влади системного (відкритого) діалогу як з місцевим самоврядуванням, так й з громадянським суспільством. Принцип участі як елемент розроблення та реалізації державної політики потребує ефективних стандартів публічних консультацій, делегування певних публічних функцій недержавним організаціям та об'єднанням, наприклад, асоціаціям органів місцевого самоврядування. Принцип відповідальності базується на чіткому розподілі функцій держави та місцевого самоврядування, наявності механізму політичної та юридичної відповідальності їх органів та посадових осіб за дії чи бездіяльність. Принцип ефективності характеризує державну політику з погляду своєчасності інституціональних змін, задоволення потреб суспільства чи конкретних територіальних громад. Насамкінець, принцип узгодженості вимагає чіткої координації заходів у різних сферах суспільного життя. Узгодженість базується передусім на комплексному підході до вирішення проблем місцевого самоврядування, чіткому визначенні цілей та завдань органів державної муніципальної політики у коротко-строковій та стратегічній перспективі.

Принципи та норми в своїй сукупності складають основу, на якій формуються європейські стандарти місцевого самоврядування. Вони не піддаються якійсь одній переважаючій класифікації. Ми схиляємось до думки, що найбільш універсальною класифікацією є та, що поділяє стандарти на три групи: а) міжнародні стандарти у сфері прав людини та їх захисту б) в сфері локальної та регіональної демократії; в) стандарти Міжнародної організації з питань стандартизації (ISO). У загальному плані вони закладаються у міжнародному праві як правила організації і діяльності інститутів місцевого самоврядування, що мають своїм першоджерелом Загальну декларацію прав людини (1948 р.), яка закріплює право кожної людини брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників [11, с. 21]. Більш конкретні принципи закладені в ЄХМС. У ній містяться вимоги, комплекс яких виконує роль стандартів, що слугують орієнтирами побудови та функціонування місцевого самоврядування у країнах ЄС. Тобто під європейськими стандартами місцевого самоврядування завжди розуміють комплекс правил і норм формування й впровадження політик, вимог до системи управління, які у сукупності створюють засади добровільного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [14, с. 10]. Стандарти слугують певними методологічними інструментами для створення дієздатних органів місцевої влади та демократичної системи самоврядування, яка б безпосередньо представляла як інтереси місцевих громад, так і кожного члена цієї громади [9, с. 143].

На сьогодні ЄХМС підписана більшістю європейських держав, в тому числі – Україною [6]. З 1988 р. підписання Хартії є обов'язковою умовою вступу до Ради Європи. Тим не менш до цього часу деякі країни Європи не підписали Хартію, або підписали лише частково. Це, наприклад, такі держави як Франція, Бельгія, Нідерланди, Австрія, Данія [7, с. 16]. Проте це не звільняє ці держави від морального обов'язку дотримуватись принципів та норм цього міжнародно-правового документу, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність територіальних громад. Сформульовані в ЄХМС цілі та завдання держав-членів ЄС, можуть бути трактовані як елементи методології державної муніципальної політики. Ми зупинимось на найбільш важливих її нормах, які, фактично, виконують роль елементів методології європейської державної муніципальної політики. В узагальненому вигляді вони пов'язані з такими напрямками діяльності держави:

- забезпечення політичної, адміністративної та фінансової незалежності муніципальних органів управління;
- підтримка ефективного виконання політичної функції місцевого самоврядування, яка полягає в реалізації демократії на місцевому рівні;
- забезпечення ефективного публічного (муніципального) управління на місцях на засадах децентралізованої влади;
- надання державою права на нормотворчість органів місцевого самоврядування, обмежуючи власний адміністративний контроль;
- надання самостійності у визначенні органами місцевого самоврядування своєї структури, право наймати муніципальних службовців для забезпечення діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- зміцнення державних гарантій місцевого самоврядування, визначення чітких механізмів і прозорих процедур захисту інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Поряд із зазначеними вище, до методологічних елементів державної муніципальної політики слід також віднести принципи: паритету інтересів центру, регіону та територіальних громад; принципи регіоналізації, за результатами впровадження яких створювались європейські регіони з розгалуженими горизонтальними зв'язками між ними; принципи субсидіарності та консолідованої відповідальності місцевих громад за вирішення питань місцевого значення. Дотримуючись цих принципів європейські країни здійснювали реформування місцевої влади.

Окрім загальних концептуально-правових стандартів місцевого самоврядування, існують інші стандарти, що виконують роль методологічних орієнтирів побудови та функціонування регіонального рівня публічної влади. Найдетальніше ці стандарти описані у проекті Європейської хартії регіональної демократії (ЄХРД) у вигляді вимог щодо організації діяльності органів влади на регіональному рівні (ч. I, ст. 3-21). У зв'язку із спільністю багатьох принципів регіонального та місцевого самоврядування у якості джерел Європейської Хартії регіонального самоврядування були використані ЄХМС та декларація щодо регіоналізму в Європі, яка передбачає такі вимоги до регіону [3]:

- територіальне утворення має бути сформоване у законодавчому порядку і наділене політичним самоврядуванням;
- регіон має бути визнаний Конституцією держави та її законами, мати політико-правову автономію, відповідні владні повноваження та організаційний устрій, повноцінний юридичний статус;
- регіон повинен мати свою систему органів влади, представницькі і виконавчі органи, що не підконтрольні органам центральної влади. Система органів влади має реалізовуватись за принципом політичної децентралізації та субсидіарності;
- регіон повинен мати свою фінансову автономію, достатні ресурси для повного здійснення своїх повноважень.

У Декларації наголошується, що регіон є оптимальною територіальною одиницею, спроможною самостійно вирішувати регіональні проблеми. Європейські держави мають сприяти тому, щоб регіонам було передано повноваження та фінансові ресурси, необхідні для їх існування, вносячи у разі потреби поправки до міжнародного законодавства. У 13 статтях Декларації передбачено політичні, просторові, економічні та соціальні умови діяльності регіону як територіального утворення. Проект Європейської Хартії регіонального самоврядування, увібравши до себе ці ідеї, передбачив такі норми: концептуальне визначення місця та ролі регіональної влади у Конституції та законах держави (ст. 11); налагодження партнерських взаємовідносин регіональних влад з органами місцевого самоврядування (ст. 8); належний контроль та нагляд за актами регіонального самоврядування з боку держави (ст. 20); належне фінансово-ресурсне забезпечення (ст. 16); правові гарантії та захист вільного здійснення своїх функцій відповідно до Конституції та законів держави (ст. 21).

Поряд з цим важливе значення відводиться впровадженню принципів: демократичного врядування (ст. 3); громадської участі (ст. 4); субсидіарності (ст. 5); належного врядування та адміністрування (ст. 6); різноманітності форм при збереженні базових підходів) (ст. 7) [14, с. 11].

Незважаючи на те, що проект Європейської Хартії регіонального самоврядування так і не набув чинності, він ефективно відіграє роль політико-ідеологічного орієнтиру щодо розбудови регіональної демократії в країнах Європи. Орієнтуючись на її вимоги у 1998 р., Польща здійснила реформу публічної адміністрації, що призвело до створення інституту регіонального самоврядування. Зазначений досвід був високо оцінений Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, який Резолюцією 102 (2000) про оцінку регіоналізації у Центральній Європі, зокрема у Польщі, рекомендував його до використання в інших країнах [1].

Поряд з цим у регіональному вимірі потрібна збалансована внутрішня територіально-просторова організація влади. Збалансованість структурних частин території держави має вирішальне значення для здійснення ефективної публічно-управлінської діяльності. В усіх країнах влада організується шляхом поділу території держави на територіальні одиниці, які є територіально-просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Від раціональності поділу території держави поділена на територіальні одиниці залежить ефективність діяльності останніх. Зрозуміло, що будь-яка країна у вирішенні цього питання буде виходити зі своїх соціальних, економічних, національно-етнічних, історичних, географічних особливостей, встановлюючи свій регіональний поділ і свою систему органів державної влади та місцевого самоврядування з певною однотипною нормативно-правовою базою.

Різноманітність особливостей регіонів значно ускладнює процес управління ними. Виникає необхідність у формуванні єдиних критеріїв збирання статистичної інформації в державах з різними моделями адміністративно-територіального устрою. Єдина статистична система дає змогу забезпечити чіткий статистичний (науковий) моніторинг економічних, соціальних характеристик окремого рівня регіону та визначити обсяги необхідної державної підтримки.

З цією метою в Європі у 1988 році було запроваджено систему класифікації NUTS (фр.: Nomenclature d'Unites Territoriales Statistiques) номенклатурно-територіальних одиниць. Класифікація NUTS сьогодні виступає європейським стандартом територіальної організації влади (адміністративно-територіального устрою). Вони налаштовані передусім на повноцінне урахування актуальних потреб регіону чи окремої територіальної громади.

NUTS – це п'ятирівнева ієрархічна система класифікації, що включає три регіональні рівні (NUTS 1-3) і два місцеві (NUTS 4-5). Загалом в ЄС, рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях: NUTS I — від 3 000 000 до 7 000 000; NUTS II — від 800 000 до 3 000 000; NUTS III — від 150 000 до 800 000. Нижче NUTS III, на більш деталізованому рівні, розташовані "місцеві адміністративні одиниці" (Local Administrative Units — LAU), які не підпадають під конкретне регулювання системи NUTS. NUTS є основою для ведення підрахунків регіональних економічних показників та регіональної статистики щодо економічних і соціальних питань. У кожній країні мають бути створені територіальні одиниці для потреб планування і статистики, які відповідають системі NUTS.

Вищеописані вимоги, принципи та стандарти у своїй сукупності надають методологічно-діяльнісну основу для формування державної муніципальної політики у вимірі європейського врядування. Однак, слід враховувати, що загально-концептуальні стандарти місцевого самоврядування мають бути доповнені вимогами, так би мовити нижчого рівня організації влади. Вони стосуються сфери публічного управління в частині формування тривимірного простору за координатами "врядування – адміністрування – менеджмент".

Для цього, як справедливо стверджують автори [14, с. 15], слід комплексно застосовувати такі підходи: концептуальні (менеджерські) (управління змінами; програмно-цільовий; корпоративний; реінжиніринговий; управління за результатами та вимірювання успішності діяльності; управління якістю; управління ризиками; аналіз вигод-витрат); інструментальні (стратегічний; проектний; маркетинговий; бенчмаркінговий; логістичний; збалансована система показників; е-урядування та геоінформаційні технології); та моделі-підходи, серед яких найбільш важливе значення для розкриття нашої теми є система управління якістю (СУЯ), що здійснюються в європейських країнах за стандартами ISO-9001: 2000 (далі – ISO).

Стандарти ISO серії 9000 були розроблені технічним комітетом ISO/TK 176 за результатами узагальнення накопиченого національного досвіду різних країн щодо розроблення, впровадження та функціонування систем якості. Вони не стосуються конкретного сектору промисловості чи економіки і являють собою настанови з управління якістю та загальні вимоги щодо забезпечення якості, вибору і побудови елементів систем якості. Вони містять опис елементів, що їх мають включати системи якості, а не порядок запровадження цих елементів тією чи іншою організацією [12]. Ці стандарти стосуються, в тому числі структур публічного управління, як державного управління, так й та місцевого самоврядування. Вони суттєво вплинули на процес розроблення державної політики в Європейському Союзі і США в останні два десятиліття минулого століття. Найважливіші ідеї впровадження стандартів якості управління охоплювали такі аспекти:

- забезпечення надання якісних публічних послуг;
- застосування систем управління, що використовувались у приватному секторі і довели свою ефективність;
- використання управління фінансовою та основною діяльністю на основі технологій визначення цілей і показників їх досягнення;
- застосування моніторингу кінцевих результатів діяльності.

В ході адаптації діяльності органу місцевої самоврядування до стандартів ISO здійснюється конкретизація функціональних обов'язків та посадових інструкцій працівників, вдосконалюються механізми взаємодії між структурними підрозділами міськвиконкому, встановлюються чіткі та прозорі норми надання послуг, запроваджується постійний контроль діяльності відділів та управлінь через систематичні внутрішні та зовнішні аудити, вводиться соціальний моніторинг якості надання муніципальних послуг. Стандарти ISO 9000 вимагають зміни ментальності, стереотипів і установок посадових осіб місцевого самоврядування, зростання довіри до органів місцевої влади з боку населення, систематизації і документування всіх дій публічної організації, забезпечення регулярного і цілеспрямованого навчання службовців з врахуванням набутого досвіду. Високий рівень компетентності кадрів є однією з головних вимог щодо побудови системи управління якістю відповідно до стандартів ISO.

У зв'язку з цим актуалізується також питання європейських стандартів державної (публічної) служби, під якими розуміються вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби країн – членів ЄС [8, с. 127]. Ці стандарти закладені в основні принципи адміністративного права та конкретні національні законодавчі акти європейських країн, які гарантують надійність, прогнозованість, відкритість, прозорість, відповідальність та результативність адміністративних процедур на всіх рівнях влади. Таким чином, стандарти ISO мають бути поєднані зі стандартами публічної служби. Завдяки такому поєднанню, як повідомляє автор статті [16], система управління якістю ефективно функціонує в органах державного управління ЄС. В Японії зазначена система запроваджена майже у 90 % муніципальних органів.

Європейський досвід переходу до нової управлінської парадигми надання муніципальних послуг веде до виникнення більшої довіри до виконавчих органів влади

з боку жителів територіальних громад, сприяє залученню населення до впровадження інноваційних змін, поглиблює розуміння та ефективно виконання вимог жителів територіальних громад виконавчими органами місцевого самоврядування. У свою чергу, такі зрушення позитивно впливають на інвестиційний клімат, сприяють залученню інвесторів для фінансування економічних, соціальних, екологічних та інших проектів та програм, що розробляються органами місцевого самоврядування, сертифікованих за стандартами ISO.

Таким чином, ми маємо ієрархію європейських стандартів, від загальних концептуально-правових, територіально-владних до організаційно-управлінських. Проте, цей перелік не може вважатись повним без етичних правил (стандартів) поведінки, від дотримання яких загалом й залежить успішність реалізації описаних вище принципів та вимог. Етичні правила слугують засобом зміцнення сучасної європейської системи демократичних відносин у публічній службі. Про це свідчить світовий досвід етизації публічної служби як процесу, спрямованого на гуманізацію суспільних відносин та підвищення якості діяльності органів публічного управління. Ця установка стала ідейною основою етичної підготовки державних службовців та важливим напрямом адміністративних реформ країн ЄС. З метою гармонізації службової етики з суспільними цінностями і боротьби з корупцією, в Європі сформована етична інфраструктура, елементи якої виконують такі основні функції – визначають стандарти службової поведінки, заохочують і підтримують етичну поведінку, попереджують порушення її норм [15].

Основним елементом етичної інфраструктури є Страсбурзька рекомендація (2000 р.), яку прийняв Комітет Міністрів Ради Європи для унормування поведінки публічних службовців країн-членів Ради Європи. Згідно з цим документом унормування етичної поведінки повинно здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до модельного Кодексу, у якому відображено досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвинутої демократії. Він призначений для таких цілей: визначення стандартів чесності та поведінки, яких мають дотримуватися публічні службовці; виконання ролі методичного інструменту для публічних службовців як відповідати цим стандартам; інформування суспільства про етичні стандарти публічних службовців.

Модельний кодекс виконує роль базового документу, у якому викладені глобальні цілі та задачі, сформульовані загальні норми публічних службовців. Поряд з цим кожна країна, орієнтуючись на модельний кодекс, може приймати, свій національний кодекс етичної поведінки, де останні можуть бути конкретизовані відповідно до національних умов [2, с. 14]. Результатом конкретизації має стати сукупність етичних приписів, що встановлюють чіткі орієнтири службової поведінки та створюють певні шаблони, які уніфікують й в такий спосіб раціоналізують її. Це дає можливість службовцям вільно орієнтуватися в стандартних, повсякденних ситуаціях, звільняючи їх від необхідності здійснювати моральний вибір у кожній конкретній ситуації.

Резюмуючи викладений вище матеріал, підкреслимо такі важливі для нашого дослідження положення. Перше, на сучасному етапі принципи, положення та стандарти місцевого самоврядування розглядаються в контексті концепції так званого "доброго самоврядування", яка співвідноситься з європейським виміром державної муніципальної політики. Європейський підхід у даній сфері пов'язаний з чотирма групами міжнародних стандартів: у сфері прав людини; в сфері локальної та регіональної демократії; у сфері стандартизації номенклатурно-територіальних одиниць (NUTS); в сфері організації публічної служби.

Вимоги описаних вище стандартів місцевого самоврядування стосуються трьох рівнів формування європейської державної муніципальної політики. Перший рівень є концептуальним і методологічним. Другий (ідейний) рівень стосується дотримання етичних правил (стандартів) поведінки, від яких загалом і залежить успішність реалізації описаних вище принципів та вимог. Етичні правила служать засобом зміц-

нення сучасної європейської системи демократичних відносин у публічній службі. Тому етизація публічної служби є процесом гуманізації суспільних відносин та підвищення якості діяльності органів публічного управління. Ідейний рівень є основою етичної підготовки публічних службовців і важливим напрямком адміністративних реформ країн ЄС.

Третій (управлінський) рівень характеризується такими підходами: менеджерський (управління змінами; програмно-цільовий, корпоративний, управління ризиками тощо); інструментальний (стратегічний, проектний, маркетинговий, бенчмаркетинговий, логістичний, геоінформаційні технології тощо); моделі-підходи, серед яких найбільш важливим є система управління якістю (СУЯ), яка реалізується в європейських країнах за стандартами ISO-9001:2000. У ході адаптації діяльності органу місцевого самоврядування до стандартів ISO здійснюється конкретизація функціональних обов'язків і посадових інструкцій працівників, удосконалюються механізми взаємодії між структурними підрозділами виконавчих органів самоврядування, встановлюються чіткі і прозорі норми надання послуг, вводиться постійний контроль діяльності відділів та управлінь через систематичні внутрішні і зовнішні аудити, вводиться соціальний моніторинг якості надання муніципальних послуг.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вироблені у країнах ЄС принципи та стандарти місцевого самоврядування виконують методологічну роль щодо визначення головних завдань європейської муніципальної політики. До них слід віднести всебічний розвиток місцевої демократії, удосконалення адміністративно-територіального устрою, регіоналізація публічного управління, модернізація управлінської системи на місцевому рівні та її гуманізація. Ці завдання реалізуються на основі проведення системно-структурних, функціональних, процедурно-організаційних, фінансових реформ. Реалізація Україною стандартів, закріплених у основних джерелах європейського права у сфері місцевого самоврядування, дасть змогу створити демократичну систему місцевого самоврядування та дієздатні органи, спроможні адекватно представляти інтереси територіальних громад.

За підсумками цієї частини дослідження ми можемо також зробити загальний висновок про те, що європейські стандарти місцевого самоврядування, за ступенем важливості і значення для України, мають таку ієрархію: стандарти дотримання прав людини; стандарти локальної та регіональної демократії; стандарти територіальної організації влади; організація публічної служби на основах моральності; стандарти ISO серії 9000.

Література:

1. Безверхнюк Т. Регіональна демократія : шлях до визнання / Т. Безверхнюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/3/01.pdf>.
2. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях : українська практика та європейський досвід / За ред. В.В. Толкованова, Н.В. Щербак. – К. : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2008. – 212 с.
3. Декларація щодо регіоналізму в Європі : затверджена на засіданні Асамблеї європейських регіонів (АЕР) 4 грудня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні / [упоряд. О. В. Бейко та ін.]. – К., 2003. – 396 с.
5. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О. Ю. Куленкової; Центр дослідж. адм. реформи. – К. : УАДУ, 2000. – 52 с.
6. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>.

7. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : [монографія] / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін. / За заг. ред. П.В. Ворони. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2009. – 280 с.

8. Зварич М. М. Оцінювання державних службовців в Україні : адаптація до європейських стандартів та усталених практик / М. М. Зварич // Координати управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 126–133.

9. Копиленко О. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування / О. Копиленко, І. Демченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vlnu_yu/2011_54/139con54.pdf.

10. Кравченко В. В. Конституційне право України. Навчальний посібник / В. В. Кравченко. – Друге вид., доповнене. – К. : Атіка, 2002. – 542 с.

11. Лазор О. Д. Місцеве управління : поняття, терміни, визначення / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – Львів, 2003. – 366 с.

12. Ляхівненко С. М. Міжнародні правові стандарти : до визначення поняття та видової характеристики / С. М. Ляхівненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/dip/2011_51/09_09.pdf.

13. Муніципальне право України : підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

14. Розроблення підходів та моделей адаптації системи управління місцевим розвитком до стандартів Європейського Союзу : наук. розробка / [Ю. А. Шаров та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – К. : [НАДУ], 2010. – 35 с.

15. Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу / М. І. Рудакевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.pdf>.

16. Сагайдак М. В. Стандарт ISO 9001:2001 як механізм забезпечення якості надання управлінських послуг / М. В. Сагайдак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/>.

Олена ВИШНЕВСЬКА

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СТВОРЕННЯ СТАТИСТИЧНОЇ СИСТЕМИ НА ОСНОВІ ЕЛЕКТРОННИХ РЕЄСТРІВ ДЛЯ ПОТРЕБ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Постановка проблеми. Основним завданням органів державної статистики у будь-якій країні є забезпечення користувачів надійними й об'єктивними статистичними даними, що передбачає створення такої інформаційної системи, яка б повністю задовольняла потреби користувачів у таких даних, була гнучкою щодо стрімких змін і послідовно відстежувала їх тенденції та вплив на загальну ситуацію. Європейські країни мають тривалу практику щодо розроблення та складання інформації за напрямками соціальної статистики на основі адміністративних електронних реєстрів, налагодження взаємодії між власниками реєстрів і національними статистичними офісами та створення на цій основі інтегрованої статистичної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду проблем статистико-інформаційного забезпечення державної соціальної політики приділяли увагу, зокрема, такі фахівці, як Н.Власенко, О. Грішнова, М. Кравченко, В. Колеснік, Е.Лібанова, О.Осауленко, В.Трошинський та ін. Водночас аналіз праць свідчить, що у вітчизняній науці державного управління ці питання залишаються недостатньо дослідженими, тому потребують подальшої наукової розробки.

Все це зумовлює необхідність вивчення найкращого досвіду з цього питання, що є однією з важливих умов подальшого удосконалення та підвищення якості офіційної статистичної інформації для потреб державної соціальної політики.

Метою статті є узагальнення досвіду зарубіжних країн щодо функціонування статистичних систем на основі адміністративних електронних реєстрів для з'ясування можливості його застосування у вітчизняній практиці з метою вдосконалення статистичного забезпечення соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. В останні роки число країн, які розглядають можливість складання соціальної статистики на основі адміністративних електронних реєстрів невпинно збільшується [3, 9], а практика їх застосування в європейських країнах дуже схожа, що дозволяє описати деякі основні принципи, однакові для всіх.

Адміністративні реєстри – це електронні реєстри, які використовуються насамперед у відомчих інформаційних системах державних або приватних підприємств, установ, організацій для обліку окремих одиниць з певною метою (оплата праці, надання соцзахисту та соціальних послуг, медичне страхування тощо). По суті, реєстром може бути як окремий список всіх одиниць населення, так і список, який містить деякі додаткові дані для кожної одиниці.

В європейських країнах більшість адміністративних реєстрів, які використовуються для статистичних цілей, охоплюють всю країну, ведуться державними органами або разом із місцевими органами (водночас існують і приватні реєстри, наприклад страхових компаній і організацій роботодавців) та складаються на основі деяких адміністративних процесів, які передбачають виконання державними та місцевими органами влади, іншими установами певних функціональних завдань [1, 3, 9]. Це так звані базові реєстри, основна



**ВИШНЕВСЬКА
Олена
Антонівна,**

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, директор департаменту Держстату України, м. Київ.

Анотація: у статті розглядається та узагальнюється досвід зарубіжних країн щодо функціонування статистичних систем на основі адміністративних електронних реєстрів для з'ясування можливості його застосування у вітчизняній практиці з метою вдосконалення статистичного забезпечення соціальної політики.

Ключові слова: інформаційна статистична система, статистичне забезпечення, адміністративні реєстри, спеціалізовані реєстри, соціальна статистика.

УДК 351/354 : 311.314

функція яких – облік різних категорій населення для забезпечення даними державно-управлінських структур.

У міжнародній та європейській практиці основними базовими реєстрами є [9]: реєстр населення; реєстр житла, який поєднує особу та місце проживання; реєстр зайнятості (робота, інші види діяльності ринку праці, освітня діяльність); реєстр господарюючих суб'єктів.

Спеціалізовані реєстри створюються окремими установами та організаціями для досягнення визначених ними конкретних цілей. Як правило, головним користувачем інформації з такого реєстру є відомство, яке його створило. В основному спеціалізовані реєстри інформацію про населення й деякі основні дані отримують з базового реєстру, але інші дані додають самі. Ці реєстри охоплюють майже всі сфери суспільного життя, але найбільше стосуються соціальної сфери, зокрема [4, 9]: реєстр доходів і добробуту; реєстр заробітної плати працівників; реєстр місця роботи; реєстр безробітних; реєстр рівня освіти; реєстр студентів; реєстр соціального забезпечення; реєстр стану здоров'я; реєстр злочинності; податкові реєстри (облік фізичних та юридичних осіб – платників податків); інші. Наведений перелік містить найважливіші реєстри фізичних осіб, інформація з яких може бути використана у статистичних цілях з метою забезпечення потреб розроблення та реалізації соціальної політики, але не є вичерпним. Як правило, до статистичних реєстрів у європейських країнах належать [9]:

1. Центральний реєстр населення, який містить базову інформацію про всіх осіб (стать, вік, сімейний стан, громадянство), посилання на дітей, батьків, місце проживання. Що дає можливість шляхом об'єднання осіб і житла виділити таку одиницю спостереження, як сім'я (домогосподарство).

Для потреб соціальної політики на основі цього реєстру статистичні органи розробляють інформацію про чисельність і статеві віковий склад населення, зміни його структури і коефіцієнтів смертності та народжуваності різних груп, яку суб'єкти державного управління використовують для визначення перспективних доходів і видатків держави, зокрема таких як фінансування пенсій, соціальних виплат, освітніх і медичних закладів тощо.

2. Реєстр власності (у деяких країнах – реєстр житла) поєднує спеціалізовані реєстри нерухомості (земельні ділянки, інша нерухомість, права на власність, місцезнаходження нерухомості й ідентифікація її власників), будівель і житла (адреса, рік будівництва, площа, устрій і використання будинків і житла) та адресні реєстри (географічні відомості про всі адреси, із зазначенням адміністративної одиниці, регіону, до якого належить адреса, розташування адреси (у густо- або малонаселеному пункті) та географічні координати адреси). Інформація, що розробляється на основі цього реєстру: співвідношення між кількістю міського та сільського населення, розвиток урбанізованих районів, географічний розподіл населення залежно від таких змінних факторів, як рід занять та рівень освіти тощо.

3. Реєстр роду занять (місця роботи). Оскільки єдиного реєстру, що охоплює всі види робіт, не існує, статистичні реєстри роду занять у різних країнах залежать від різних джерел спеціалізованих реєстрів, зокрема податкові реєстри, різні реєстри найманих працівників, реєстри пенсійного забезпечення тощо. Додаткову інформацію про особливі групи працівників можна зібрати з інших спеціалізованих реєстрів, наприклад, реєстру працівників центральних і місцевих органів влади, освітян, медиків, військових тощо.

Далі наведемо конкретні приклади розроблення показників соціальної статистики на основі адмінреєстрів, зокрема у Фінляндії [1, 2].

Для статистики зайнятості, заснованої на реєстрах, дані про робочі місця Центрального статистичного бюро (ЦСБ) Фінляндії отримує з різних джерел, оскільки виділяють три основні типи трудових відносин: у приватному секторі (включаючи індивідуальних підприємців), державному секторі й органах місцевого самоврядування. При зборі відомостей складається окремий реєстр всіх робочих місць поточного року.

Дані про діяльність, яка відрізняється від роботи за наймом, збираються з реєстру безробітних і учасників програм з працевлаштування, реєстру призваних на військову службу й пенсійного реєстру. Крім того, з різних адмінджерел формується реєстр студентів.

Дані з базового статистичного реєстру житла використовують для формування статистики будівельного виробництва, будівництва, житлового фонду й житлових умов населення. Крім того, дані реєстру використовують у статистичній практиці як основу вибірки для різних спостережень з питань обстежень житлових умов життя домогосподарств, зокрема дослідження рівня орендної плати за житло та бюджету домогосподарств.

Розробка інформаційної статистичної системи на основі електронних реєстрів у європейських країнах велася протягом тривалого часу. Статистичні реєстри були створені в окремих сферах, а до 2011 р. у багатьох країнах відповідно до державних планів була запроваджена система перепису населення й житлового фонду, повністю заснована на реєстрах [4].

Розглянемо досвід проведення перепису на основі реєстрів у Норвегії [9]. Центральний реєстр населення (ЦРН) Норвегії був створений в 1964 р. на підставі даних перепису населення 1960 р. Перепис у 1970 р. проводився для його перевірки й оновлення та створення реєстру освіти. При проведенні перепису 1980 р. адмінреєстри використовували для раціоналізації збору даних. Інформацію про демографію, освіту й доходи почали заносити до реєстрів, які також стали використовуватися під час кодування й обробки даних. Потім результати перепису були використані для оновлення реєстру освіти. У 1990 р. проведено збір даних про ринок праці й домогосподарства за допомогою вибіркового анкетування населення. Інформація цього спостереження була зведена разом з інформацією різних адміністративних і статистичних реєстрів, що забезпечило створення високоякісного статистичного реєстру.

При плануванні перепису 2001 р. стало зрозумілим, що майже всі дані про осіб можна зібрати з реєстрів. Однак на той момент ще не існувало реєстру житлового фонду, тому було прийнято рішення отримати дані про домогосподарства й житло, провівши повне обстеження з анкетуванням кожної зайнятої одиниці житла. У ході цього перепису були виявлені і занесені в реєстри інформація про житло й зв'язки між житловими одиницями й їхніми мешканцями. Так були створені всі необхідні реєстри для проведення в майбутньому переписів повністю на основі реєстрів.

Отже, як свідчить досвід європейських країн, система перепису населення на основі реєстрів містить у собі кілька статистичних підсистем, включаючи такі: демографічна статистика; структура населення; зміни в населенні; статистика сімей і домогосподарств; регіональна статистика зайнятості; статистика доходів; статистика освіти; студенти; статистика житлового фонду; статистика житлових умов [1, 5–7].

Це означає, що органи державної статистики з метою статистичного забезпечення мають можливість розробляти щорічно (а в деяких сферах навіть щоквартально або щомісячно) оновлену інформацію по більшості показників, включених у статистичні матеріали перепису, що є дуже важливим з погляду розроблення, реалізації та моніторингу соціальної політики держави.

Доцільно зауважити, що використання реєстрового методу має свої переваги й недоліки [8, 9]. До його переваг, зокрема, належить:

1. Статистика на основі реєстрів у принципі забезпечує повне охоплення одиниць, навіть якщо витрати на збір і обробку досить низькі. Використовуючи реєстри, органи статистики можуть розробляти більш докладну інформацію, ніж використовуючи вибіркові обстеження.

2. Дані реєстрів мають більший потенціал, оскільки забезпечується можливість поєднання інформації з різних реєстрів на основі визначених ключів (індивідуальні коди та номери для людей, суб'єктів господарювання, адресні коди тощо). Більш того, дані окремих адміністративних реєстрів зазвичай актуальні та мають досить високу якість, принаймні, для адміністративних цілей.

Серед недоліків можемо назвати:

1. Реєстровий метод може мати неповноту охоплення. Наприклад, у Норвегії реєстр вищої освіти населення стає усе менш повним, оскільки іммігранти не зобов'язані повідомляти про свою освіту при в'їзді в країну. Тому кожні десять років проводиться окреме обстеження з питань освіти іммігрантів.

2. Статистики віддалені від методів і практик органів влади, які відповідають за ведення реєстрів, у зв'язку з чим можуть не знати про точний зміст даних, процес збору й обробки, якість тощо. Дані з адмінджерел можна розглядати як уявлення органів влади про певне явище. Коли дані використовуються для статистичних цілей і особливо коли комбінуються дані з кількох реєстрів, можуть виявлятися проблеми узгодженості даних і їхньої якості. Кращий спосіб вирішити цю проблему – налагодити тісну співпрацю з власниками реєстрів. Це потребує відповідної правової бази з питань використання адміністративних реєстрів у статистичних цілях.

Адміністративні реєстри у європейських країнах мають досить широкий спектр застосування у статистичних цілях [1, 2], зокрема щодо розроблення інформації для статистичного забезпечення соціальної політики. Деякі статистичні дані, що характеризують соціальну сферу, розробляються тільки з використанням реєстрів. Наприклад, статистика населення, статистика доходів і добробуту, статистика житла. У деяких випадках дані з інших джерел, наприклад з вибіркового обстеження, можуть бути використані для оцінки якості, але не для зміни даних реєстрів, що використовуються у статистиці.

Найчастіше у практиці соціальної статистики європейських країн використовують комбінований метод, коли дані реєстрів доповнюють даними вибіркового обстеження. Прикладом може бути статистика зайнятості на основі реєстрів, де інформація про роботу зібрана з кількох адмінреєстрів. Також у європейській статистичній практиці реєстри використовують і як основу для побудови вибірки обстеження домогосподарств щодо умов їхнього життя. Найчастіше з цією метою застосовують реєстр населення, який містить важливі демографічні дані (вік, стать, сімейний стан, місце проживання), що використовують для визначення населення й складання вибірки. Крім того, залучаючи дані з інших реєстрів, можна робити вибірки для окремих категорій, наприклад найманих працівників, студентів, пенсіонерів тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що на сьогодні у більшості розвинених європейських країн розроблена та функціонує інформаційна статистична система на основі електронних реєстрів. Усі статистичні реєстри розглядаються як частина однієї системи, а не відокремлено. Основою системи є наявність базових реєстрів, що відслідковують певну цільову групу та забезпечують взаємозв'язок всіх основних реєстрів. На основі отримуваних з цієї системи даних органи статистики розробляють широкий спектр інформації, зокрема показники загальної чисельності, рівня смертності та народжуваності, тривалості життя, вікового та статевого складу населення; показники ринку праці (економічна активність населення, рівень зайнятості та безробіття, оплата праці, попит та пропозиція робочої сили та ін.); показники життєвого рівня та якості життя населення, доходів, витрат та споживання населення, житлових умов; рівень освіти, медичного обслуговування та захворюваності населення тощо. На цій статистичній інформації ґрунтуються заходи державного управління з реалізації соціальної політики за її окремими напрямками, а також формування загальної стратегії соціально-економічного розвитку.

Створення адміністративних реєстрів у європейських країнах було зумовлено необхідністю інформаційного забезпечення державного управління для потреб функціонування та розвитку суспільства та тісно пов'язане з розвитком суспільної безпеки, соціальної сфери (демографічний розвиток, соціальний захист і соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта та наука тощо) та виконання інших державно-управлінських функцій. В основному це сфери, керовані державою, тому реєстри було створено на державному рівні.

Отже, подальше вивчення зарубіжного досвіду розроблення й функціонування інформаційної статистичної системи на основі електронних реєстрів є доцільним та корисним з метою використання при створенні аналогічної системи у нашій країні. Звичайно, не всі практики можуть бути однаково застосовані і рішення про розроблення даних соціальної статистики на основі використання реєстрів повинне прийматися відповідно до національних умов.

Література:

1. Использование административных данных в переписях населения в Финляндии / Семинар ТАСИС. Париж, 4-6 октября 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.insee.fr/en/insee-statistique-publique/colloques/ussa/pdf/ruotsalainen_doc_ru.pdf

2. Использование данных обследования (ОРС) в целях оценки качества переписи на основе регистров в Финляндии : Записка Статистического управления Финляндии / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 14-е заседание. Женева, 22-23 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/use_of_register/WP_11_Finland_rus.pdf

3. К новой парадигме непрерывного использования регистров и геокодированных данных : Записка Национального института статистики Италии (ИСТАТ) / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 60-е пленарное заседание. Париж, 6-8 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.cisstat.com/ces/60-session/17-Italy_rus.pdf

4. Обзор переписей населения и жилищного фонда раунда 2010 года в регионе ЕЭК ООН / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 14-е совещание. Женева, 24-25 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/census_meeting/20_ECE_rus_updated.pdf

5. Переписи во Франции: от всеобщей переписи к циклической. Европейская экономическая комиссия. Документ ECE/CES/2006/24 29 March 2006, представленный НИСЭИ, Франция / Экономический и Социальный совет ООН. Конференция европейских статистиков. 54-я пленарная сессия. Париж, 13-15 июня 2006 г.

6. Перепись на базе регистра: опыт Португалии : Записка Статистического управления Португалии / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 60-е пленарное заседание. Париж, 6-8 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.cisstat.com/ces/60-session/16-Portugal_rus.pdf

7. Перепись на основе регистра в Словении: уроки : Записка Статистического управления Республики Словения / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 60-е пленарное заседание. Париж, 6-8 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012>

8. Сравнение подходов разных стран, (частично) основывающихся на регистрах : Записка Статистического бюро Нидерландов / Европейская экономическая комиссия. Конференция статистиков Европы. Заседание экспертной группы ЕЭК ООН – Евростат. Женева, 22-23 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/use_of_register/WP_3_Netherlands_rus.pdf

9. Статистика на основе регистров в Североευропейских странах : обзор передовых методик с уделением основного внимания на статистику населения и социальной статистике / Европейская экономическая комиссия ООН, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Register_based_statistics_in_Nordic_countries_Russian.pdf

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА: ПРІОРИТЕТНИЙ ДОСВІД ДЛЯ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Одними з найскладніших тематик наукового дослідження, на нашу думку, завжди виступали проблеми держави та соціуму. Не одне покоління дослідників переймалося ідеями щодо взаємовпливу даних складових людського існування, сперечалося з приводу першості та значимості одного поняття над іншим, визначало можливі шляхи їх подальшого становлення та поступу.

Саме соціальна політика в умовах складного процесу взаємоіснування ринкових відносин виступає визначальним вектором скерування внутрішньої політики держави. А як показали події останніх років (2007-2013) в державах-членах ЄС – і одним з вирішальних аспектів зовнішньої політики. І не лише в межах діяльності однієї держави, а й в конвергенції розвитку всього мегадержавного об'єднання.

Окреслюючи зміст соціальної політики держави, подається акцент на створення відповідних умов для подолання державою основних проблем суспільства – бідності та перерозподілу прибутків з метою її подолання. Державна соціальна політика передбачає виявлення основних тенденцій та подальше скерування розвитку в усіх галузях соціально-політичного життя, що, без сумніву, обумовлюють процес поступу соціального буття і соціального захисту людини.

Соціальна політика виступає складовою загальної політики, головним призначенням якої виступає розробка та втілення необхідних заходів по збереженню та укріпленню сталого суспільного та державного стану. Відповідно до статті 25 Декларації прав людини сучасна правова держава повинна гарантувати право на такий рівень життя людини і громадянина, який вміщує забезпечення їжею, місцем проживання, необхідним для підтримки здоров'я медичним обслуговуванням, тощо. І, звісно, правом на соціальне забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, втрати годувальника та решти випадків втрати засобів для існування відповідно від обставин, незалежних від людини.

Тому не дивно, що коло наших дослідницьких інтересів потрапили держави-члени Європейського Союзу. Саме в даному мегаоб'єднанні можна сміливо вивчати 28 майже різних шляхів становлення та розвитку державної соціальної політики, визначати їх спільні риси та різні засади функціонування. Саме в дослідженні соціальної політики ЄС можна відшукати певні практичні нароби та теоретичні напрацювання для їх можливого подальшого впровадження на українських теренах.

На початку літа 2012р. українські ЗМІ провели інформацію, про те, що Сергієм Леонідовичем Тігіпко до держав-членів Європейського Союзу були розіслані матеріали з соціально-економічного планування, текст нового Закону України "Про зайнятість". В пояснювальній записці даний жест трактувався українськими урядовцями як "можливий шлях до виходу країн ЄС зі сталої вже соціальної кризи". То можливо саме українські нововведення мають вивести Європу зі скрутного соціального становища, в якому вона



**СІМКІНА
Олександра
Вікторівна,**

аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентіві України, спеціаліст управління культури і туризму Ніжинської міської ради, м. Ніжин..

Анотація: у статті проаналізовано ситуацію, що закріпилася в соціальній політиці держав-членів Європейського Союзу, її основні позитивні та негативні сторони. Розглянуто можливість запозичення основних засад досвіду європейської соціальної галузі та подальше його впровадження на українських теренах.

Ключові слова: соціальна політика, держави-члени Європейського Союзу, соціальна модель, соціальний захист, соціальна відповідальність.

УДК 327.354.316 .364

опинилась? Тоді процес запозичення ідей та перейняти позитивного досвіду має мати зворотній характер - з українських візій на європейські простори?

Пошуки відповідей на окреслені вище питання автоматично переносить обрану тему до розряду найактуальніших проблем сучасних Європи та України, які вимагають негайного дослідження та досконального вивчення з подальшою пропозицією розв'язку цієї наболілої проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Враховуючи важливість питань соціальної політики на європейських теренах та в Україні багато провідних вітчизняних та зарубіжних науковців присвятили свої дослідження вирішенню комплексної проблеми з даного питання. Це, зокрема, Д. Белл, Дж. Гелбрейт, К. Ероу, Д. Норт, Т. Парсонс, Й. Шумпетер; Б. Губський, Ю. Зайцев, В. Куценко, І. Лукінов, Д. Лук'яненко, С. Сіденко, В. Чужиков, А. Філіпенко та інші. У своїх працях науковці Базилюк А., Данюк В., Заяць Т., Колота А., Купалова Г., Куценко В., Лібанової Е., Онікієнко В., Скуратівський В. А., Палій О. М., Лібанова Е. М. досить детально дослідили теоретичні аспекти необхідності забезпечення пріоритетності соціальної політики.

Загалом аналіз наукових джерел дає змогу дійти висновку, що дослідженню суспільних відносин у контексті впливу соціальної складової на державу, людину-громадянина та пріоритетності засад соціальної захищеності населення належить чільне місце в працях зарубіжних і вітчизняних учених у сфері державного управління - В. Князева, В. Авер'янова, В. Бакуменка, М. Білинської, В. Бодрова, В. Голубь, І. Грицяка, В. Гошовської, Ю. Кальниша, Ю. Ковбасюка, О. Лебединської, Н. Липовської, В. Лугового, І. Надольного, В. Олуйка, Т. Пахомової, Г. Райта, В. Рижих, І. Розпутенка, С. Ромата, С. Серьогіна, Г. Ситника, А. Сіцінського, С. Сьоміна, В. Трощинського, Л. Шкляра.

Разом з тим, аналіз наукової літератури засвідчив відсутність цілісних теоретико-методологічних уявлень щодо пріоритетності соціальної політики в державах-членах ЄС, що посилює наукову актуальність теми дослідження.

Мета статті – давши чітке визначення терміну "соціальна політика", проаналізувати пріоритетність даної галузі в державах-членах Європейського Союзу та, наразі, запропонувати доцільні та виважені нововведення до відповідної сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж проводити аналіз вектору європейської соціальної політики, відповідно до вище окресленої мети статті, маємо визначити саме поняття "соціальної політики", яке є доволі узагальненим.

Так, соціальну політику можна трактувати як систему управлінських, регулятивних, саморегулятивних способів та форм діяльності суб'єктів, сукупність принципів, рішень, дій, що знаходять втілення в соціальних програмах і соціальній практиці з метою задоволення соціальних потреб, збалансованості соціальних інтересів людини, соціальних груп суспільства, досягнення соціальних цілей, вирішення соціальних завдань, формування соціальних цінностей. Дане бачення соціальної політики у її широкому розумінні подають у "Основах соціальної політики" вітчизняні дослідники Скуратівський В. А., Палій О. М. та Лібанова Є. М. [8].

Трохи по-іншому наповнюють значення науковці з Європейського Союзу. Науковці PhilipManow та BrunoPalieg вважають, що соціальна політика – система правових, організаційних та інших заходів державних і недержавних установ та організацій, що враховують економічний потенціал країни і спрямовані на підтримання соціальної стабільності в суспільстві, створення умов для зростання добробуту працездатних осіб та забезпечення належного рівня життя тих, хто через непрацездатність чи інші життєві обставини не має достатніх засобів до існування [1].

Дещо інше трактування соціальної політики подається у восьмитомній Енциклопедії державного управління. Автори цього сучасного досягнення державно-управлінської науки та практики наводять наступне визначення – соціальна політика як важлива складова внутрішньої політики держави, яка проводиться урядом через місцеві та регіональні органи влади та здійснюється державними та громадськими ор-

ганізаціями; втілюється в життя через комплекс заходів, що охоплюють різноманітні напрями соціальної сфери суспільства з метою поліпшення рівня та якості життя, підвищення добробуту і надання соціального захисту різним верствам населення. Головною метою соціальної політики є створення умов для оптимального розвитку та функціонування соціальних відносин, освоєння соціальних цінностей і досягнення в суспільстві соціальної стабільності та злагоди [5].

Наступне трактування соціальної політики є авторським розумінням, яке може в чомусь дублювати пояснення сталих наукових авторитетів, може навпаки заперечувати та не погоджуватися з їх визначенням.

Отже, дослідивши ряд наукових тлумачень, приходимо до висновку, що найповніше соціальну політику слід розуміти як особливий аспект внутрішньої політики, метою і змістом якого є регулювання всього комплексу соціальних процесів і відносин класів, верств, соціальних, соціально-демографічних, соціально-професійних груп, соціальних спільнот з приводу збереження та зміни їх соціального стану. Таке синергетичне розуміння соціальної політики, на нашу думку, забезпечує не тільки її вірне тлумачення, але й визначає значну роль всіх зазначених соціальних суб'єктів у діяльності державного управління, взаємовплив та взаємозв'язок між ними та, врешті-решт, відповідальність за розв'язання проблематик пріоритетних соціальних візій на рівні державного врядування.

Незалежно від суспільного ладу, будь-яка держава визначає соціальну стратегію, соціальні пріоритети в той чи інший період розвитку країни. Тому зараз у світі широко поширені поняття "соціальна ринкова економіка", "соціально-орієнтована ринкова економіка", "соціальна держава", "соціальна безпека" та ін.

У сучасному ліберально-демократичному світі багато країн оголосили себе (і юридично закріпили в основних законах) соціальною державою.

Соціальна держава прагне здійснювати гуманну соціальну політику: дбати про працевлаштування робочих ресурсів, права людини, створювати доступні системи охорони здоров'я та освіти, розвинути систему соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, боротися з бідністю, злочинністю, попереджати соціальні конфлікти.

Державна соціальна політика – один з основних напрямів внутрішньої політики держави. Найважливішим завданням соціальної політики є досягнення певного рівня рівноваги у суспільному житті через:

- надання державних гарантій для запобігання або амортизації наслідків стихії, голоду, хвороб, природних і техногенних катастроф, демографічного "вибуху", тощо;
- перерозподіл матеріальних засобів і організаційних зусиль, спрямованих на забезпечення певного рівня життя і зміна його якості в напрямі, знижує соціальну напруженість;
- регулювання способу життя (податками, засобами, благодійність).

Загальновідомо, що соціальна політика виступає однією з найважливіших функцій будь-якої держави. Тому не дивно, що основним завданням соціальної політики виступає діяльність державних та громадських інститутів, суспільних груп та окремих осіб (суб'єктів соціальної політики), спрямована на реалізацію соціальних потреб людини, що забезпечують її життєдіяльність та розвиток як соціальної істоти на основі відносин принципу соціальної справедливості при беззастережному додержанні її громадянських прав та свобод.

Розглядаючи роль Європи як першопрохідника в галузі еволюції соціальної функції сучасної держави, слід відмітити, що вона виглядає найбільш вражаючою. За півтора століття було пройдено довгий шлях від приватної добродійності й початків державного патронажу до фундаментальних концепцій соціального партнерства, соціальної ринкової економіки і держави добробуту, покладених (в ряді країн – ще до Другої світової війни, а після її – майже всіма країнами Заходу) в основу соціальної політики держави. Вона поширюється на такі сфері соціального життя, як зайня-

тість і міграція трудящих, прибутки й податки, захист споживачів, освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, організація дозвілля й туризм. При цьому уряди керуються не тільки критеріями приватного інтересу й економічної рентабельності, але й критерієм суспільних потреб, який далеко не завжди співпадає з ринковими принципами й сприймається державою як результат тривалого тиску соціал-демократії й профспілок

Соціальна політика Європейського Союзу передбачає прийняття низки заходів, що сприяють підвищенню рухливості робочої сили, таких, як забезпечення права на проживання, визнання професійних дипломів, урегулювання пенсійних прав і порядку оподатковування громадян однієї держави-члена, що працюють в іншій державі-члені, тощо.

Західна Європа є регіоном найбільшої соціальної стабільності, забезпечуваної не тільки високою продуктивністю праці (ще до початку XXI ст. виробництво валового внутрішнього продукту на душу населення досягло 20 тис. дол.), але й активною соціальною політикою держави й усього суспільства (у країнах регіону на соціальні цілі витрачається 20-30% ВВП і 40-60% державного бюджету). Останні показники – 28% ВВП в державах-членах ЄС. Для нашої держави цей соціально-економічний досвід було б корисно запозичити.

Проте, як можна пояснити події останнього десятиліття в так би мовити "соціально налаштованій" Європі – виступи студентів Франції, іспанські заходи "не висловлювання", і врешті-решт, грецькі прояви збройної форми боротьби. Деякі інтеграційні фактори, які на ранніх етапах європейської інтеграції виступали каталізатором розвитку, нині перешкоджають йому. Вироблення спільної політики в соціальній сфері ускладнюється різними історично сформованими моделями в європейських країнах, що по-різному трактують співвідношення між економічною ефективністю й соціальною справедливістю. Виступаючи в Європейському парламенті у Страсбурзі, генеральний директор Міжнародної Організації Праці заявив, що настав час посадити за кермо реальну економіку, а фінансовій системі відвести місце для її обслуговування. Пан Хуан Сомавія зазначив у Euronews, що ЄС стикається з серйозними соціальними проблемами. Генеральний директор МОП закликав відновити довіру людей і, вирішуючи фінансові проблеми, не забувати про соціальну відповідальність.

Але незважаючи на соціально-економічні виклики останніх років, серед яких можна сміливо виокремлювати спалахи економічної кризи та глобалізаційні реакції на її регулювання, система соціального захисту продовжує своє чітке, майже годинникове функціонування. "Шлях від зародження Європейської соціальної ідеї до єдиної соціальної політики Європейського Союзу пролягав через кілька століть європейської історії в умовах соціальних колізій, зіткнення різнопланових інтересів на різних рівнях, нерозривно пов'язаних з економічними потрясіннями та політичними конфліктами" [6].

Перші прояви соціального феномену, що з часом еволюціонував у складну систему соціальної політики, свої витoki винаходить ще у морально-психологічних складових будь-якого суспільного об'єднання. Це можна прослідкувати у ряді моральних засад соціуму, а саме, категоріях справедливості, співчуття, чуйності, людяності – тих незначних, проте яскравих відмінностей, що різнять нас – людей – від інших мешканців біосвіту. В основі цієї психолого-етичної організації суспільства лежить прагнення спільноти "homo sapiens" забезпечити одну із сторін публічного інтересу – підтримку людини, котра фізично об'єктивно не в змозі забезпечити себе та своїх утриманців життєво необхідними умовами, а отже – життям в цілому. З перших кроків цивілізації, коли сім'я, домогосподарство були основним виробничим осередком у суспільстві, цілком логічним було покладати турботу про непрацездатних на інших членів сім'ї.

Поступово, з появою держави та права, моральна засада підтримки фізичного існування людського соціуму, необхідність подальшого захисту слабких, хворих, не-

мічних та дітей набуває нового забарвлення, зокрема, оформлюється організаційно. Таке прагнення починає свою реалізацію як поза новоутвореними державними регуляторами, так і за їх допомоги й співпраці.

Становлення соціальної політики в Європі має досить складну і багаторічну історію, яку як і кожен історичну складову можна розділити на ряд етапів. Перший етап становлення можна віднести від найдавніших (античних) часів до початку XVIII ст., коли соціальна політика та її роль у державі носить епізодичний характер, не має своєї присутності у всіх країнах світу. XVIII ст. – початок XX ст. – межі другого етапу розвитку соціальної політики світу. Це період становлення соціального захисту населення, активний розвиток адміністративних методів державної соціальної зацікавленості, поява та законодавче оформлення нових засад соціальних пріоритетів тощо. II половина XX ст. – до нині – третій етап, якому характерна саме законодавче оформлення та закріплення попередніх досягнень у розуміння соціальної сфери.

Вітчизняні і іноземні дослідники, приходять до однакового розуміння проблеми – на даний момент єдиної європейської моделі соціальної політики не має. Більш того, за словами німецького вченого Л.Вітте, держави-члени Європейського Союзу все більше віддаляються від можливості створення єдиної соціальної моделі - схеми розвитку суспільства, заснованої на принципах поваги людської гідності, соціальної справедливості, соціально орієнтованої конкурентноздатною економіки за неодмінної умови дбайливого збереження навколишнього середовища – і нині вони знаходяться від неї набагато далі ніж в перші роки об'єднання.

Якщо слідувати визначенням загальної Європейської соціальної моделі (ЕСМ), яке було дано на сесії Європейської ради в Барселоні в 2002 р., то вона передбачає високий рівень соціального захисту, турботу про якісну освіту і підтримка соціального діалогу – тобто ключові риси, притаманні соціальній політиці держав, що беруть участь в ЄС. [7; С.22]. Проте, нині держави-члени Європейського Союзу запроваджують на своїх територіях різні за державницьким аспектом соціальні моделі, функціонально змінюючи відповідно до неї засади соціальної політики.

Консервативна модель соціальної політики встановлює жорсткий зв'язок між рівнем соціального захисту і тривалістю професійної діяльності. В її основі лежить соціальне страхування, послуги якого фінансуються в основному за рахунок внесків застрахованих.

В основі даної моделі лежить принцип т.з. комунікативної справедливості: страхові відрахування визначаються страховими внесками. Яскравими представниками даної моделі виступають країни-члени ЄС Німеччина, Франція, Італія.

Ліберальна модель соціальної політики, використовувана Великобританією і Ірландією, радикально відрізняється від німецької. Основними умовами функціонування даної моделі є мінімальна залученість держави в ринкові відносини і обмежене застосування заходів державного регулювання, що не виходить за рамки вироблення макроекономічної політики; у внутрішньому валовому продукті (ВВП) державному сектору економіки належить лише невелика частка.

Соціал-демократична модель (її іноді називають солідарною) передбачає провідну роль держави в захисті населення. Причому пріоритетними завданнями державної соціальної політики вважаються вирівнювання рівня доходів населення і загальна зайнятість. Ця державна політика набрала чинності в країнах північної Європи — Швеції, Норвегії, Фінляндії, Данії, а також в Нідерландах і Швейцарії.

Сучасна проблема реформування соціальної моделі держави та її політичної складової не зводиться нині лише до рішення фінансування соціальної політики, як уявлялося багатьом ще на початку 1980-х років. Проблеми соціальної держави не мають суто економічного рішення. Згадаємо, що в часи післявоєнного становлення та відродження держав, в часи зародження мегдержавного об'єднання ЄС більша увага була приділена саме політичним проєкціям, відкидаючи економічну ефективність на другий план.

Модернізація моделі соціальної політики та її основних характеристик в першу чергу, завдання політично-культурне, що потребує нового рівня суспільної згоди, знаходження нового балансу сил та інтересів і настільки зміненому суспільстві.

Саме вищеокреслене бачення проблеми і пояснює, на думку автора, складність впровадження реформаторських ідей на сучасних теренах соціальної політики. Основна ідея про те, що соціальна захищеність нерозривна пов'язана з соціальною відповідальністю, на жаль не знаходить відгуку в серцях громадян держав-реформаторів.

Соціальна відповідальність не приваблює європейців. Вважається і активно характеризується, що всі спроби нововведень в соціально-економічне життя країни є беззаперечним посяганням на особистісні права людини і громадянина. Можна сміливо стверджувати, соціальна захищеність вважається громадянами ЄС як щось стале і гарантоване. Проте, жодних змін, іноді таких складних на початку становлення, суспільство ЄС не сприймає.

Яскравим прикладом подібного несприйняття державної політики, спрямованої на покращення соціальної політики та її умов, можна вважати відтік багатих та відомих людей з Європи до Росії та інших держав, де податковий внесок у 13 % більш привабливий за рідний французький, що планує перевищити 70%.

Як своєрідний висновок можна зазначити – майбутнє ЄС не обіцяє автоматичного рішення соціальних проблем, воно потребує креативної роботи по створенню нової форми соціальної політики. Звідси і важливість подальшого розвитку – головування інноваційного компоненту в соціальній політиці нового часу.

Звісно, сталі моделі соціальної політики, їх характеристика та відповідні шляхи розвитку – це є чудовим, своєчасним та доцільним надбанням ХХ століття. Саме завдяки розвитку даних моделей та їх подальшому вдалому впровадженню в соціальну політику і стало можливим успішне існування держав-членів ЄС та його розширення на схід.

Проте, вважаємо, неможливим приєднання України до представників якоїсь однієї соціальної моделі. Специфіка української соціальної політики не допускає сліпе копіювання та стовідсоткове запозичення комплексу соціальних засад, притаманних вищенаведеним прикладам з політики держав-членів Європейського Союзу.

Законодавчо окреслено, що політика України в соціальній сфері апіорі зорієнтована на захист соціальних прав і свобод людини і громадянина – достатньому рівні життя, забезпечення можливостей та умов для досягнення та подальшої підтримки власне добробуту.

На жаль, практика засвідчила, що реалізація соціальної політики в Україні не завжди забезпечувала можливості для дотримання державою своїх зобов'язань. Зрозуміло, за умови системної економічної кризи соціальна політика не може бути повноцінною, адже для реалізації соціальних програм потрібні значні ресурси.

Перша значна вада – наявність суто теоретичного недоліку, а саме зavelикий обсяг та термінологічна неузгодженість чинного соціального законодавства. Нормативні документи у сфері надання соціальних послуг відзначаються неадекватністю термінологічного апарату, розмитістю визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних органів і служб.

Недосконалість нормативно-правового забезпечення (відсутність єдиної системи "соціального права", наявність численних суперечностей) ускладнює реалізацію конституційних прав громадян.

Друга значна вада – неадекватність застосування понять "норма", "норматив" та "стандарт" у сфері надання соціальних послуг. Чинне законодавство дає суперечливі (а в низці випадків і неадекватні) визначення базових для соціальної сфери понять "норма", "норматив" та "стандарт", що унеможлиблює як визначення переліку мінімального обсягу послуг, що має фінансуватися державою, так і вироблення чітких критеріїв оцінки якості соціальної роботи.

Третя значна вада – недосконалість системи подальшого розвитку та фінансування закладів соціального обслуговування осіб, які перебувають на утриманні держави, не надання ряду послуг суто психологічного характеру утриманця даних закладів, які їх потребують.

Четверта значна вада – слабкість застосування технології замовлення на соціальне обслуговування.

Виходячи з вищезазначеного, вважаємо за доцільне здійснення наступного комплексу заходів, спрямованих на впровадження основних засад соціальної політики європейського зразка. Для досягнення даної мети, спробуємо поєднати найсильніші сторони соціальної політики в країнах-представниках різних соціальних моделей. І створивши певний "колаж" досягнень та пріоритетів соціальної політики перенести ці набірочки на візії української соціальної реальності. А саме:

- задля подолання суперечностей та неузгодженості чинного законодавства, з метою скорочення його обсягів, спрощення змісту, подолання термінологічних неузгодженостей, позбавлення від застарілих норм, що не виправдали себе, слід провести певну кодифікацію соціального законодавства та розробити т.з. Соціальний кодекс, в якому присвятити окремий розділ організаційно-правовим засадам надання соціальних послуг в Україні. Дані складові нормативно-правової бази вже кілька десятиліть активно впливають на законодавчий розвиток Німеччини;

- необхідно розробити єдину для різних відомств схему оцінювання потреб осіб та сімей, які потребують соціальних послуг (взявши за основу стандарт оцінювання потреб дитини та планування соціального супроводження прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу). Відповідний стандарт було запропоновано в Австрії у 1993 році;

- логічно, після виваженої праці над нововведеннями в систему законодавчої складової соціальної політики переглянути систему стандартів та норм. Нагадаємо, що соціал-демократична модель передбачає провідну роль держави в захисті населення. Причому до пріоритетних завдань державної соціальної політики відносять саме питання норм і стандартів. Ця модель знайшла практичне втілення в країнах північної Європи — Швеції, Норвегії, Фінляндії, Данії, а також в Нідерландах і Швейцарії. Тому досвід саме даних країн слід вважати при подоланні низки наступної вади в соціальній політиці України;

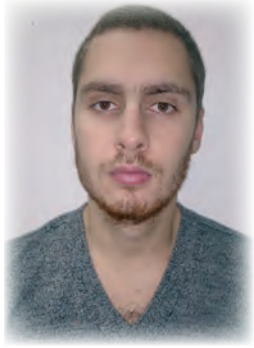
- з метою розширення переліку соціальних послуг, розширення можливості їх надання сім'ям та окремим особам, цільового стимулювання місцевих соціальних бюджетів необхідно визначити собівартість соціальних послуг, встановити механізм надання платних соціальних послуг населенню (яке не входить до переліку категорій, які мають право на отримання безкоштовних соціальних послуг у межах мінімальних стандартів для відповідної категорії) та механізм спрямування цих коштів до фінансування соціальних видатків місцевих бюджетів (позитивний досвід Нідерландів).

Це лише неповний перелік позитивних запозичень з боку основних засад соціальних політик в державах-членах Європейського Союзу. Вважаємо, що запровадження даних комплексних змін в сучасних реаліях української політики призведе до необхідних для поступу даної сфери зрушень.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, відповідно до мети статті, нами розтлумачено значення терміну "соціальна політика"; проведено аналіз основних характеристик соціальної політики в державах-членах ЄС, доведена необхідність та пріоритетність деяких візій державних соціальних впроваджень. У ході розгляду і дослідженні моделей соціальної політики в державах-членах Європейського Союзу було прийнято рішення запропонувати саме спектральне запозичення надбань соціальної політики в державах-членах ЄС та, по-можливості, створити теорію нової соціальної системи в Україні. З подальшим її впровадженням на теренах української державної соціальної політики.

Література:

1. Majone G. The European Community Between Social Policy and Social Regulation // Journal of Common Market Studies. – Oxford, 2003
2. R.M. Titmus. Social policy / R.M. Titmus - George Allen & Unwin (Publishers) Ltd., 1990
3. Ахинов Г.А. Социальная политика: учебное пособие / Г.А Ахинов, С.В. Калашникова. – М. : Инфра-М , 2009. – 380 с.
4. Багмет М.О. Державні соціальні стандарти в Україні – як гарантія формування європейського рівня і якості життя [Електронний документ] / М. О. Багмет, Д.О. Міхель // Гілея: збірник наукових праць. – К., 2011. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/http://www.niss.gov.ua/P5_doc.pdf
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
6. Каргалова Марина Викторовна. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80-90-е годы : диссертация ... доктора исторических наук : 07.00.03. – Москва, 1999. – 405 с. : ил. РГБ ОД, 71:00-7/56
7. Онищенко О. Соціально-економічна реформа: тільки шлях до ринку чи й побудова й нового суспільного ладу? / О. Онищенко, В. Юрчишин // Економіка України. – 1994. – № 3. – С. 18.
8. Скуратівський В. М. Соціальна політика : [навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності ”Державне управління”] / В. М. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – 2-е вид. доп. та перероб. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.
9. Тропіна В.Б. Фіскальне забезпечення реалізації соціальної функції держави в Україні [Електронний документ]. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит, Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління Міністерства фінансів України – К., 2009. – 38 с. – Режим доступу: www.bibliofond.ru/view.aspx?id=482619



ЕЛЬ-ШАМАНДІ
Самір Хассан,

здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті розглянуто основні нормативно-правові акти, які регулюють торговельно-економічне співробітництво України та Польщі. Проведено періодизацію формування законодавчого забезпечення. Виявлено переваги та недоліки існуючого законодавчого забезпечення сфери українсько-польського торговельного співробітництва.

Ключові слова: торговельно-економічне співробітництво, Україна, Польща, законодавче забезпечення, державне регулювання, нормативно-правові акти.

УДК 340.132.2:339-005.56(477+438)

Самір Хассан ЕЛЬ-ШАМАНДІ

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОГО ТОРГОВЕЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Постановка проблеми. Необхідність підтримки та розвитку зовнішньоторговельних відносин України з Польщею визначається не лише наявністю спільних кордонів, культурних традицій, спільного історичного минулого, а й схожими геополітичними та економічними інтересами.

Окрім цього Польща зацікавлена у постійному нарощуванні товарообігу з Україною та у здійсненні енергетичної стратегії, науковому, військовому, культурному співробітництві.

Українсько-польські відносини, як будь-які інші торговельні відносини, забезпечені певною законодавчою базою, яка, зважаючи на необхідність активізації українсько-польських господарських взаємовідносин, потребує детального аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості співробітництва між Україною та Польщею становили науковий інтерес багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, при цьому дослідження економічного аспекту співпраці проводили такі вчені: О. Баранович, К. Бухановський, О. Головка, Ю. Голубушин, М. Долішній, Г. Ковальчак, В. Колесник, Ю. Лавриненко, М. Марченко, Т. Панфілова, С. Пархомчук, А. Поручник, О. Сидоренко, В. Сіденко, С. Соколенко, К. Скрипченко, Т. Циганкова та інші.

Тож проблему функціонування та розвитку зовнішньоторговельних відносин між Україною та Польщею було розглянуто великою кількістю як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. При цьому, у сучасній та давнішій вітчизняній та закордонній науковій літературі не має достатнього аналізу.

Метою статті є законодавчого забезпечення торговельно-економічного співробітництва між Україною та Польщею.

Виклад основного матеріалу. Виклад основного матеріалу. На сьогодні між Україною та Польщею підписано більше 200 двосторонніх документів, які визначають умови українсько-польського співробітництва в економічній, політичній, гуманітарній, науково-технічній та військовій сферах.

Процес формування законодавчого забезпечення українсько-польських відносин триває протягом усього періоду функціонування та розвитку зовнішньої торгівлі цих країн, але найфундаментальнішими вважаються перші міждержавні документи, котрі сприяли закладенню основи економічних відносин та їх майбутнього розвитку.

Особливість укладання найперших українсько-польських документів полягала у тому, що їх підписання відбулось в умовах, коли Україна не була рівноправним суб'єктом міжнародних відносин, адже не мала повного суверенітету.

Першим кроком на шляху до загальновизнаної правосуб'єктності Української Радянської Соціалістичної Республіки у 1990 році була "Декларація про державний суверенітет України", яка, проголошуючи державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території, проголошувала незалежність УРСР рівноправність у зовнішніх

відносинах [2, с. 429]. Саме завдяки цьому документу Україна отримала можливість формувати відносини з іншими країнами на правах суверенної держави.

Завдяки "Декларації про державний суверенітет України" виникла можливість більш самостійно проводити зовнішню політику, але насправді цей документ декларував суверенітет УРСР у складі СРСР, але не повну незалежність України.

Зі сторони польського уряду першим кроком до торговельного співробітництва з Україною став візит у Київ в 1990 р. міністра закордонних справ Польщі К. Скубішевського, в результаті якого була підписана "Декларацію про основні принципи та напрямки розвитку українсько-польських відносин".

У цьому документі обидві сторони зазначили своє прагнення до створення між ними добросусідських відносин, розвитку співробітництва між країнами та проведення переговорів щодо обміну дипломатичними, консультаційними та торговими представництвами.

Окрім того, Декларація передбачала налагодження між Україною та Польщею культурної, політичної, економічної та науково-технічної співпраці. Також сторони домовились про проведення консультацій між Міністерствами закордонних справ України і Польської Республіки з проблем, які стосуються їх двосторонніх відносин, співробітництва на міжнародній арені, у рамках ООН та інших міжнародних проблем [3].

Восени 1991 року відбулася низка офіційних візитів українських посадових осіб до Польщі з метою обговорення широкого спектру важливих питань та підписання "Протоколу про консультації між Міністерством закордонних справ України і Міністерством закордонних справ Республіки Польщі".

У цьому документі зазначалась необхідність України та Польщі проводити консультації регіональних, загальноєвропейських та міжнародних проблем двосторонніх відносин [5].

Також восени 1991 року міністри закордонних справ Польщі й України сприяли:

- узгодженню засад розвитку українсько-польських відносин на основі визнання суверенності обох держав;
- встановленню консульських відносин та потенційному перенесенні їх до рівня дипломатичних;
- підписанню "Спільного комюніке" щодо налагодження дипломатичних відносини найближчим часом.

Варто зазначити, що першою незалежність України визнала Польща після референдуму 1 грудня 1991 року. Встановлення повноцінних дипломатичних стосунків між Україною та Польщею відбулося незабаром – 4 січня 1992 року, що сприяло новому етапі стосунків між країнами, адже тепер обидві стали незалежними державами та повноцінними суб'єктами міжнародної політики.

Результатом першого візиту Президента України Л. Кравчука до Республіки Польща, що відбувся 18-19 травня 1992 р., стало підписання основоположного міждержавного "Договору про добросусідство, дружні відносин та співробітництв". Ця угода торкається таких сфер:

- політичного співробітництва на регіональному та міжнародному рівнях;
- відсутності територіальних претензій між двома державами;
- відмови від війни як засобу вирішення спірних питань;
- проблем міжнародної безпеки;
- сприяння економічному, політичному, культурному, екологічному, науковому, правовому та гуманітарному співробітництву між Україною та Республікою Польща [4].

Загалом з 1992 року розпочалось:

- встановлення ближчих контактів України з Польщею, презентація України польської політичній еліті;

- підписання перших двосторонніх документів;
- аналіз економічних можливостей партнерів.

Наступним кроком у розвитку українсько-польських відносин стало створення у 1993 році Консультаційного комітету президентів України і Польщі. Цей Комітет був створений для того, щоб обмінюватись поглядами, інформацією і поглядами з приводу методів розвитку добросусідської співпраці та підготовки відповідних пропозицій для президентів обох держав.

Згодом, зважаючи на спільне бажання євроінтеграції дружніх країн, 25 червня 1996 р. у Польщі підписано "Спільну Декларацію Президента України і Президента Республіки Польщі", яка заклала основу переходу українсько-польських відносин на вищий рівень.

Цей документ, як і попередні, пріоритетного становища надавав політичним відносинам, адже з його 13 статей аж 8 стосувалися розвитку політичної співпраці [5].

Візит міністра закордонних справ Польщі до Києва у 1994 році сприяв визначенню позицію Польщі щодо України, яка полягала у зацікавленості Польщі у незалежності України.

Через півроку відбувся візит міністра закордонних справ України до Польщі, результатом якого стало прийняття "Декларації міністрів закордонних справ України та Республіки Польща про засади формування українсько-польського партнерства", у якій наголошувалась необхідність європейського контексту двосторонніх відносин, а Польща взяла на себе зобов'язання презентувати Україну іншим європейським країнам [1].

У 1995 – 1999 рр. почала активно розвиватися договірно-правова база українсько-польських відносин, а двосторонні відносини вийшли на рівень стратегічного партнерства, чому сприяло підписання Л. Кучмою та О. Квасневським Спільної заяви "До порозуміння і єднання" у травні 1997 р. Внаслідок підписання цього документу відбулася активізація українсько-польських контактів на різних рівнях: культурному, науковому, підприємницькому, міжгалузевому, загальнодержавному. У цей же час на Консультаційний комітет президентів України і Польщі поклали функцію координатора українсько-польського співробітництва в усіх галузях.

Одночасно у ці роки внаслідок підписання 26 травня 1997 р. "Великого договору" між Києвом та Москвою знизилась активність українсько-польських відносин.

Значних змін зазнали відносини між Україною та Польщею протягом 1999–2004 рр., що спричинив вступ Польщі до НАТО, набуттям Польщі членства у Європейському Союзі та визначення Варшави одним із найважливіших партнерів України на міжнародній арені.

Також цей етап характеризується тим, що фактично Польща почала активно сприяти просуванню України до членства в НАТО та ЄС.

Наприкінці цього етапу почав формуватися новий, дієвіший механізм співробітництва парламентарів України та Польщі, заснований на роботі з гармонізації договірно-правової бази двосторонніх відносин та приведення їх у відповідність до вимог ЄС.

Після 2000 року у зв'язку із зміною суспільної та політичної ситуації в Україні та Польщі виникла необхідність визначення орієнтирів та розробки нової стратегії подальшої співпраці, пошуку нових підходів до співробітництва.

Внаслідок цього у січні 2003 року за ініціативи польської сторони було висунуто пропозиції щодо розробки "східного виміру" політики Європейського Союзу, до складу якого повинна входити концепція взаємовідносин з Україною.

Суть польської пропозиції полягала в необхідності визначення українських перспектив щодо членства у Європейському Союзі та наданні статусу країни з ринковою економікою Україні. Також зі сторони Польщі поступили пропозиції щодо створення у рамках Європейського Союзу:

- Європейського фонду демократії для надання підтримки українським, білоруським, молдовським та російським неурядовим організаціям;
- Європейської програми стажувань з підтримки обміну випускниками вищих навчальних закладів та молодими спеціалістами;
- підтримки програми та кафедри європейської інтеграції у вищих навчальних закладах України;
- створення Європейського інвестиційного фонду з метою підтримки малого й середнього бізнесу в Східній Європі.

Польська сторона сподівалась, що втілення цих пропозиції сприятиме залученню України до світової торгівлі, але вони так і не отримали підтримки з боку інституцій Європейського Союзу.

Нового аспекту набули українсько-польські відносини після травня 2004 року у зв'язку зі вступом Польщі до Європейського Союзу та після входження у грудні цього ж року до Шенгенської зони. Польща почала активніше лобювати входження України до Європейського Союзу та НАТО.

Згодом 2005 рік проголосили Роком України в Республіці Польща й відбулось підписання угод про академічне визнання документів про наукові ступені та освіту і співробітництво у сфері інформатизації.

У цьому ж році відбулося значне розширення науково-технічних й торговельно-економічних зв'язків між Польщею та Україною. Одним із найважливіших економічних партнерів Польщі в Центральній Європі стала Україна, адже саме сюди спрямовувалась найбільша частка польського експорту.

Також варто зазначити, що сумісна українсько-польська програма співпраці у галузі науки та технологій у 2008 році нараховувала більше 150 спільних науково-дослідних проєктів.

В той же час на усі сфери українсько-польських відносин чинили певною мірою негативний вплив наслідки вступу Польщі до Шенгенської зони. Після цього виникла необхідність у нових правилах та процедурах перетину українсько-польського кордону, що створило додаткові труднощі для розвитку зовнішньоторговельних відносин між країнами.

У травні 2008 року світовому співтовариству було презентовано польсько-шведські пропозиції "Східне партнерство Європейського Союзу" щодо поглиблення політики Європейського Союзу до східних країн.

Ця ініціатива стосувалася України, Молдови, Грузії, Азербайджану, Вірменії, Білорусі. "Східне партнерство Європейського Союзу" включало набір конкретних інструментів, який дав би можливість відкрити канали Європейського Союзу для реалізації інтеграційних проєктів на території зазначених східних країн., але не гарантував цим країнам членства у Європейському Союзі.

Таким чином, входження Польщі до Європейського Союзу дуже вплинуло на відносини між Україною та Польщею, закріпивши за Польщею роль адвоката та лобіста євроатлантичного та євроінтеграційного курсу України.

Наступний період у розвитку польсько-українських відносин виділяють часовий відрізок з 2010 року й до тепер. Основними складовими цього етапу є:

- реформа та розширення саме економічних контактів між Польщею та Україною;
- інвестиційна співпраця між країнами;
- допомога Польщі в питаннях інтеграції України до Європейського Союзу;
- сприяння скасуванню візового режиму для громадян України з країнами Європейського Союзу.

Протягом 2010 – 2012 років співпраця України та Польщі відбувалась на рівні регіональних проєктів та транскордонної співпраці.

Періодизація українсько-польських відносин наведена у табл.1.

Періодизація українсько-польських відносин

№ етапу	Роки	Основні законодавчі акти
1.	1990–1992	- "Декларація про засади основних напрямів розвитку українсько-польських відносин"; - "Протокол про консультації між Міністерством закордонних справ України і Міністерством закордонних справ Республіки Польща" (1991р.).
2.	1993–1995	- "Договір про добросусідство, дружні відносин та співробітництво"; - створення Консультаційного комітету президентів України і Польщі (1993 р.); - "Декларація міністрів закордонних справ України та Республіки Польща про засади формування українсько-польського партнерства" (1994 р.).
3.	1996–1999	- "Спільна Декларацію Президента України і Президента Республіки Польща" (1996 р.); - "Спільна заява "До порозуміння і єднання", підписана Л. Кучмою та О. Кваснівським (1997 р.);
4.	2000–2004	- "Угода між Державною митною службою України та Міністром Фінансів Республіки Польща щодо обміну інформацією про товари і транспортні засоби, які перетинають українсько-польський державний кордон" (2003 р.); - "Угода між Урядом Республіки Польща та Кабінетом Міністрів України щодо використання потужностей системи транспортування вуглеводнів "Одеса – Броди" та її інтеграції з польськими потужностями" (2004 р.).
5.	2005–2009	- "Угода між Урядом Республіки Польща та Кабінетом Міністрів України про економічне співробітництво" (2005 р.); - Програма міжнародної співпраці Комітету Охорони споживачів Польщі та Антимонопольним Комітетом України на 2006 рік (2006 р); - "Угода між Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики (ДССУ) і Польським комітетом стандартизації (РКН) про співробітництво у сфері стандартизації (2007 р.); - польсько-шведські пропозиції "Східне партнерство Європейського Союзу" (2008 р.)
6.	2010 й до тепер	- "Протокол 4 засідання Польсько-Української міжурядової комісії з питань економічного співробітництва" (2010); - "Декларація про створення українсько-польського форуму партнерства між Міністерством закордонних справ України та Міністерством закордонних справ Польщі" (2011)

Висновки та перспективи подальших досліджень. Безперечно, прогалини у законодавчому забезпеченні зовнішньоторговельних відносин між Україною та Польщею дуже вплинули на сучасний стан торговельно-економічного співробітництва цих країн. Таким чином, аналіз законодавчої бази, яка регулює українсько-польські відносини, показав її неповноту та необхідність доопрацювання саме законодавчого забезпечення економічного співробітництва.

Література:

1. Декларації міністрів закордонних справ України та Республіки Польща про засади формування українсько-польського партнерства від 21.03.1994 № 616_072 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/616_072.
2. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1990. – № 31. – С. 429.
3. Декларація про основні принципи та напрямки розвитку українсько-польських відносин від 13.10.1990 № 616_176. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/616_176.
4. Договір про добросусідство, дружні відносин та співробітництво від 24.02.1994 № 703_150 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/703_150.
5. Протокол про консультації між Міністерством закордонних справ України і Міністерством закордонних справ Республіки Польща [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.licasoft.com.ua/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=231345&menu=52299>.
6. Спільна Декларація Президента України і Президента Республіки Польща від 25.06.1996 №616_088 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/616_088.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОТИВУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



ШОВГЕЛЯ

Олена Миколаївна,
здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, керуюча справами виконкому Криворізької міської ради, м. Кривий Ріг.

Анотація: у статті здійснено аналіз зарубіжного досвіду трудової мотивації посадових осіб місцевого самоврядування, розглянуто мотиваційні системи США, Японії, західноєвропейських країн, Російської Федерації. Визначено позитивні практики стимулювання професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, які можуть бути запроваджені в українських реаліях.

Ключові слова: мотивація, публічна служба в органах місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, посадова особа місцевого самоврядування, муніципальні службовці.

УДК 35.082

Постановка проблеми. В умовах реформування публічного управління в Україні, обговорення проекту нового Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" набуває особливого значення вивчення зарубіжного досвіду упровадження в роботу органів управління якісної системи мотивації праці з метою підвищення результативності професійної діяльності публічних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням зарубіжного досвіду проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, зокрема мотивації праці, займалися такі українські науковці, як Н.Богданова, Т. Желюк, Т. Мотренко, С. Озірська, Т. Пахомова, Ю. Полянський, В. Щегорцова [2, 7, 8]. Дослідження зарубіжного досвіду мотивації праці в органах державного управління дозволяє не тільки знайти недоліки вітчизняної системи, а й розробити пропозиції щодо удосконалення вітчизняної системи мотивації.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду мотивування професійної діяльності муніципальних службовців.

Вклад основного матеріалу. Протягом ХХ ст. у світі сформувалась умовна класифікація методів мотивації праці: американська, європейська та японська. Кожна з цих моделей має свої національні особливості та особисті підходи до мотивації персоналу публічної служби. В даний час у багатьох країнах Західної Європи, США і Японії мотиваційні аспекти управління персоналом державної служби набули великого значення, і ці методи і досвід мотивації можуть бути з успіхом перенесені в Україну.

Так, мотиваційна система США відрізняється цілеспрямованим характером формування мотивів трудової діяльності. Пріоритетним напрямом розвитку стратегічної політики державної служби при цьому визначено постійне вдосконалення мотиваційного механізму. В даному випадку важливе значення відводиться поліпшенню матеріального стимулювання, виявленню різноманітних видів стимулів з метою найповнішого задоволення потреб службовців. Має місце підвищення розмірів оплати праці при наданні переважного значення кваліфікаційному рівню службовця, що відображає характер освіти, кількість засвоєних спеціальностей. При цьому приділяється велика увага персональній відповідності.

Суть даної системи полягає в тому, що оклад і заробітна плата службовців зростають в залежності від особистої кваліфікації, кількості виконуваних завдань, якості їх виконання. При цьому розробляються підходи, які виявляють рівень кваліфікації виконавців, установлюється коло професій, якими вони можуть оволодіти в процесі підвищення кваліфікації, встановлюється шкала оплати в залежності від обсягу набутих професійних знань і навичок. Службовці отримують доплату лише за засвоєння тих професій, які необхідні організації. Оплата службовців складається з фіксованої ставки і гнучкої системи доплат залежно від індивідуальних професійних досягнень. Розмір преміювання службовця також визна-

чається категорією посади, на яку він призначений, розмір премії коливається від 10 до 50 % окладу залежно від посади [8]. При цьому слід зауважити, що водночас виявилася низькою ефективність форм морального стимулювання, що застосовується в державних установах (присудження спеціальних значків; звань "кращий за місяць" та інші).

Вдале впровадження систем матеріального стимулювання позитивно відбивається на загальному психологічному кліматі (поліпшення взаємовідносин між службовцем і керівництвом; зниження демотивації внаслідок незадоволення; скорочення витрат робочого часу; зниження плинності кадрів; підвищення почуття колективізму, професійної гордості).

Проте, важливо підкреслити, що така практика організації заробітної плати, крім позитивних прикладів виявила певні помилки, які мали негативні наслідки для дієздатності всієї системи організації заробітної плати.

Так, наприклад, надмірна увага, яка приділялась організаційним здібностям управлінців, та надання їм неконтрольованих пільг, а також, що найголовніше, фактична відсутність прямого зв'язку заохочувальних винагород із кінцевою результативністю їх праці спричинили надмірну диференціацію заробітної плати залежно від категорії персоналу, що завдало шкоди всій системі мотивації. При цьому застосовується широка система пільг і заохочень, які мають важливе економічне і соціальне значення.

На підставі результатів дослідження, проведених в американських організаціях з метою удосконалення методів мотивації (стимулювання) праці, робота цінується залежно від: можливості професійного зростання і просування по службі (67% опитаних); рівня заробітної плати (67%); можливості розвитку індивідуальних здібностей (61%); зв'язків оплати праці з якістю (59%); творчого характеру (55%); рівня самостійності робітника (54%); привабливості (54%); високого рівня вимог (53%); високого рівня відповідальності (50%); наявності пільг (45%); справедливого розподілу навантаження (43%) [4].

Широке розповсюдження в США отримали внутриорганізаційні програми і допомоги. В даному випадку компанії пропонують набір пільг, з яких службовець може вибирати для себе ті, що йому найбільш підходять в певний час. Службовцю при цьому надається можливість відрахувань у пенсійний фонд в обмін на лікарняне страхування, участь в страховому фонді компанії чи гнучкий графік робочого часу, скажімо працювати за одним робочим місцем в двох чи вибрати те робоче місце, яке йому більш до вподоби, різні види відпусток. Американське законодавство дає можливість робити вибір пільг один раз в рік і не переглядати до закінчення цього року.

Службовець має право добровільного прийняття рішення про підписку на програму соціальних виплат. При відмові від неї він попадає в "план без вибору" з фіксованими відрахуваннями і виплатами. В соціальні програми входить виплата підвищених стипендій для дітей службовців, підтримання діяльності спортивних закладів і закладів відпочинку. Підтримується опікуєтво над неповними сім'ями і тими, де обидва члени сім'ї працюють.

В різних країнах можуть бути різні підходи. Якщо в США організація соціальних програм діє за принципом використати або втратити, то в Канаді невикористані пільги в грошовому вираженні можуть накопичуватись і переноситись на послідууючий період [1].

Серед ефективних (витратних) методів мотивації праці доцільно відзначити створення для службовців "центрів здоров'я" з відповідним устаткуванням, надання фінансової допомоги особам, які усиновили дитину, грошову виплату сім'ям, що мають дітей-інвалідів. Крім того, застосовуються такі форми заохочення, як разові премії до річниць або відпустки, безкоштовна або за малу плату юридична допомога, організація дитячих дошкільних установ, встановлення стипендії та грошова допомога дітям службовців для продовження освіти, колективне страхування легкового автотранспорту, надання вільного дня серед тижня, допомога і консульгування лю-

дей до пенсійного віку [5].

Важливе мотиваційне значення має надання працівникам лікарняних послуг. Вони надаються для службовців і членів їх сімей через місяць після початку роботи. При виплаті службовцем певної суми коштів в корпоративні фонди, покривається певна частина їх витрат на лікування. Заслугує інтерес система "стоматологічного плану" при певних обмеженнях на протезування і послуги, програми виплат з втратою працездатності, починаючи з моменту прийняття на роботу, програми страхування життя, які розповсюджуються на інших членів родини, дружину, дітей, працюючого, програми пенсійного забезпечення. Вагомі місця займають програми пенсійного плану збережень, основані на можливостях використання пільгових режимів накопичення грошових сум, зменшенні виплати податків.

Інтерес викликає система диференційованого підходу по наданню відпусток: після першого року роботи тривалість відпустки 10 днів, після 5, 11 і 12 років – відповідно 15, 20 і 25 днів. Невикористані дні відпустки за бажанням працюючого можуть накопичуватись [6].

Для того, щоб утримати на робочому місці висококваліфіковані кадри, які сприяють зростанню престижу служби, здійснюється проектування рівнозначних моделей службового зростання: для керівника і для рядових службовців, їм пропонують спеціальні "плани розвитку кар'єри", які передбачають напрямки фахового і посадового зростання службовця на майбутнє.

Програми додаткового стимулювання в США в останні роки піддаються значним змінам. Тут, наприклад, почали використовуватись не лише вручення традиційних подарунків, але й оплати ділових поїздок, покриття різних витрат службовців, які певним чином пов'язані з їх роботою. Це, наприклад, програми ділових відряджень службовців разом з дружиною. Останнє дає можливість економити кошти за рахунок зменшення оподаткування. Створення додаткових пільгових умов для своїх співробітників, явище, безумовно, позитивне і сприяє не тільки підвищенню мотивації праці, але й зберіганню трудових ресурсів та закріпленню службовців за робочими місцями [1].

Таким чином, всі методи мотивації у США можна поділити на дві групи: ті, що підтримують престиж організації, і ті, що стимулюють продуктивність і якість праці. Стимули першої групи забезпечують підбір і закріплення найбільш кваліфікованих кадрів, другі – підтримують високий рівень результативності. До стимулів першої категорії можна віднести відрахування в пенсійний фонд, страхові і лікарняні доплати. Стимули другої категорії – це преміювання в формі грошових виплат, просування на службі, моральне стимулювання тощо. Найбільш ефективними методами мотивації спеціалістів і керівників є: застосування ефективних систем оплати праці; використання доплат і надбавок; керівництво спеціальними програмами; участь в управлінні в будь-якій формі, наприклад, у роботі комітету планування; грошові винагороди, короткострокове преміювання, підвищення заробітної плати за результати праці тощо.

Аналіз існуючих гарантій посадових осіб місцевого самоврядування, які є основоположними при формуванні системи їх стимулювання дозволяє виділити економічні і неекономічні методи.

Економічне стимулювання базується на матеріальних інтересах службовців. Початковим його положенням є формування доходів даної категорії працівників залежно від внеску в загальні результати роботи органів місцевого самоврядування. Головне місце в економічному стимулюванні відводиться матеріальній винагороді, що базується на економічному законі розподілу матеріальних благ відповідно до кількості і якості праці, яка прямо або опосередковано виражається в грошовому вимірюванні. Тому економічне (матеріальне) стимулювання можна представити у вигляді матеріально-грошового і матеріально-соціального стимулювання.

Основною формою матеріально-грошового стимулювання муніципальних служ-

бовців є грошове утримання.

Досвід муніципальної служби зарубіжних країн показує, що ефективними можуть виявитися найрізніші системи оплати праці муніципальних службовців [3].

Грошове утримання посадових осіб місцевого самоврядування є оплатою праці за виконання їх обов'язків на посаді в органі місцевого самоврядування. В Російській Федерації, наприклад, фінансування витрат на виплату грошового утримання посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється за рахунок засобів місцевого бюджету відповідного муніципального утворення. При цьому залучення засобів інших джерел (включаючи засоби, одержувані від надання платних послуг) не допускається. В цілому, на осіб, що займають муніципальні посади і посади муніципальної служби, розповсюджується дія законодавства Російської Федерації про працю (заробітну плату) з особливостями, передбаченими законодавством суб'єктів Російської Федерації [8].

Конкретний розмір грошового утримання осіб, що займають муніципальні посади муніципальної служби, встановлюється нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування, виходячи з таких чинників:

- не може бути нижчим за мінімальний розмір оплати праці, встановленої федеральним законодавством;
- не може бути вищим за грошове утримання, встановлене законами суб'єкта Російської Федерації.

Як правило, нижня межа розміру посадового окладу на молодшій муніципальній посаді муніципальної служби встановлюється рівною розміру посадового окладу на молодшій державній посаді державної служби (нормативними правовими актами суб'єкта Російській Федерації може встановлюватися і інше співвідношення – наприклад, в Новосибірській області розмір посадового окладу на молодшій муніципальній посаді муніципальної служби "фахівець" для муніципальних утворень на території області встановлюється рівним 90% розміру посадового окладу на молодшій державній посаді державної служби "фахівець" територіальних органів державної влади).

Максимальний же розмір посадового окладу муніципального службовця, за загальним правилом, не повинен перевищувати розмір посадового окладу державного службовця на відповідній посаді. Співвідношення муніципальних посад муніципальної служби і державних посад державної служби встановлюється законами суб'єкта Російської Федерації. До складу грошової винагороди посадових осіб муніципальної служби, входять: посадовий оклад; стимулюючі виплати; компенсаційні виплати; соціальні виплати.

Особам, що заміщають муніципальні посади муніципальної служби, передбачаються і інші виплати – наприклад, надбавки до посадового окладу за почесні звання Російської Федерації, почесні звання суб'єкта Російської Федерації, вчене звання. Дані надбавки встановлюються керівниками органів місцевого самоврядування.

У муніципальних утвореннях органи місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності і якості праці посадових осіб посади муніципальної служби, виконуваної на професійній основі, можуть приймати нормативні правові акти, що встановлюють додаткові регулярні виплати стимулюючого характеру (разові премії, премії за виконання особливих завдань і інші).

Регулярні додаткові виплати звичайно можуть встановлюватися в муніципальних утвореннях:

- а) таких, що мають недотаційні бюджети;
- б) за рахунок частини засобів фонду оплати праці, передбаченої на утримання органів місцевого самоврядування, що утворюються через наявність вакантних посад в штатному розкладі муніципального утворення.

Граничний розмір регулярних додаткових виплат обмежується законами суб'єкта Російської Федерації. Наприклад, в муніципальних утвореннях Московської області

їх розмір не може перевищувати тридцяти відсотків посадового окладу відповідної посади. За успішне і добросовісне виконання муніципальним службовцям своїх посадових обов'язків, тривалу і бездоганну службу застосовуються інші матеріальні заохочення, встановлені федеральними законами і законами суб'єкта РФ.

Крім вище розглянутих складових як матеріального, так і морального стимулювання, необхідно відзначити ще одну форму сильного впливу на мотивацію праці муніципальних службовців, - заохочення.

Заохочення муніципального службовця — це особлива форма оцінки і публічного визнання його заслуг в роботі, виконанні ним обов'язків на відповідній муніципальній посаді, найважливіший засіб морального і матеріального стимулювання його службової діяльності. Муніципальні службовці заохочуються за:

- 1) досягнення в роботі;
- 2) бездоганну і тривалу службу;
- 3) зразкове виконання обов'язків;
- 4) новаторство в праці;
- 5) особистий внесок в підготовку і проведення різних заходів;
- 6) успішне виконання завдань особливої важливості і складності;
- 7) заслуги в соціально-економічному і культурному розвитку муніципального утворення:

– у забезпеченні законності і правопорядку;

– у вдосконаленні і розвитку діяльності органів місцевого самоврядування;

8) інші досягнення в роботі, а також в інших випадках, передбачених федеральними законами, законами суб'єкта РФ, актами органів місцевого самоврядування [8].

У Німеччині питання оплати праці публічних службовців регулюються законом. Оклади встановлюються залежно від місця і терміну служби.

У Франції розмір оплати праці публічного службовця встановлюється залежно від наявності диплома, що засвідчує певний ступінь кваліфікації, оскільки вся система тарифних ставок прив'язана до дипломів і свідоцтв, що пред'являються у момент зарахування на службу.

У Франції заробітна плата публічних службовців складається з окладу, надбавки за дітей (близько 5 % від окладу), дотації за місце проживання в залежності від рівня життя в даній місцевості (3 %, 1 % і 0 % від окладу) та премії (за додаткову роботу, за особливі умови праці, за володіння іноземними мовами, за зміну місця проживання у зв'язку з переміною місця роботи, на покриття видатків на одяг, велосипед) [9, с. 36-39]. У Англії, Сполучених Штатах, Франції мінімальна заробітна плата першого розряду працівників органів місцевого самоврядування встановлюється в співвідношенні з середнім рівнем оплати праці в приватному секторі.

Слід підкреслити, що в розвинутих країнах, наприклад, у Франції, розмір премій відносно окладу складає приблизно п'яту частину, чого не можна сказати про Україну та Росію [9, с. 39]. Європейські аналітики стверджують, що ситуація, коли сума окладу складає основну частину заробітку, є найбільш вдалою, і рекомендують таку систему для країн, які прагнуть приєднатися до Європейського Союзу [8, с. 75].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Представлена система мотивування професійної діяльності муніципальних службовців достатня обширна, що базується як на матеріальних, так і на моральних методах стимулювання праці. Результатом дії такої системи мотивування повинне бути підвищення ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування по служінню територіальній громаді.

Література:

1. Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами / М. Армстронг ; [пер. с англ. С. Мордовин]. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 832 с.
2. Богданова Н. Світовий досвід підготовки молоді до державної служби та кар'єр-

ного росту державних службовців / Н. Богданова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. М. М. Їжа (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 213-221

3. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; [пер. з англ. О. М. Шаленко]. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.

4. Іляшенко А.Х. Історичний аспект формування мотивації праці / А. Х. Іляшенко // Економіка та держава : міжнар. наук.-практ. журнал. – К. : ФДКС, 2007. – № 7. – С. 82–85

5. Куликов Г. Т. Мотивация труда наемных работников : [монография] / Г. Т. Куликов. – К. : Институт экономики НАН Украины, 2002. – 339с.

6. Мартиненко В. М. Кадрова політика у сфері публічного управління: формування в контексті французького досвіду / В. М. Мартиненко, В. М. Щегорцова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : В. В. Корженко (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – № 2 (29) : у 2 ч. – Ч. 2. – С. 210-216

7. Пахомова Т. І. Мотивація як фактор управління персоналом у системі державної служби / Т. І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : В. В. Корженко (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – Вип. 2 (29). – Ч 2. – С. 253-258

8. Щегорцова В. М. Порівняльний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду організації мотивації праці державних службовців / В. М. Щегорцова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. / редкол. В. В. Говоруха (голов. ред.) [та ін.]. – Вип. 2 (21). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. – С. 417-423

9. Gévart P. Les grandes questions de la formation publique / P. Gévart. – Paris : L'Etudiant, 2003. –166 p.

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ОБ'ЄКТ І СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ



**БУЛЬБА
Володимир
Григорович,**

доктор наук з державного управління, доцент, декан факультету магістерської підготовки Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

Анотація: у статті наводиться сучасне наукове та суспільне бачення територіальної громади як об'єкта і суб'єкта реалізації державної соціальної політики. Наводяться результати соціологічного дослідження "Голос громади", що демонструє відношення мешканців м. Харків до стану та рівня реалізації соціальної функції держави в Україні, їх готовності до громадянської участі в процесах місцевого самоврядування.

Ключові слова: територіальна громада, соціальна політика, об'єкт і суб'єкт соціальної політики

УДК 242.25:304.4

Постановка проблеми. Особливості соціального розвитку сучасної України характеризуються тим, що логіка певної частини запропонованих владою трансформацій ґрунтується на парадигмі минулої епохи і не сприяє збалансуванню основних параметрів існуючої соціальної системи. Притаманна більшості урядів, які працювали над реалізацією місії держави з 1991 року, практика "консервації" дестабілізуючих соціальних процесів безпосередньо пов'язувалася з недостатнім розумінням необхідності формування розвинутої соціально орієнтованої економіки і залучення до співпраці органів місцевого самоврядування та суб'єктів громадянського суспільства. Різного рівня децентралізація владних повноважень сприймалась як підриг національних інтересів держави. Така "традиція" заважала сприймати суспільні конгломерати, у тому числі і територіальну громаду, як рівноправних партнерів в управлінні суспільними процесами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Місце і роль територіальної громади в забезпеченні управління соціальним розвитком стали предметом досліджень Бабаєва В.М., Куца Ю.О., Мамонової В.В. та ін. Реалізацію державної соціальної політики, у тому числі і на рівні територіальної громади, вивчають Скуратівський В.А., Трощинський В.П. та ін. Підвищується останнім часом інтерес науковців до питань взаємодії органів державного управління, місцевого самоврядування та недержавного сектору в питаннях формування соціального капіталу, досягнення суспільної стабільності та налагодження діалогу між різними суб'єктами суспільних відносин (Діденко Н.Г., Руденко О.М., Радченко О.В. та ін.). Але аналіз такого важливого елемента суспільних відносин як територіальна громада, розгляд її з точки зору і суб'єкта і об'єкта державної соціальної політики поки залишилося поза увагою науковців.

Метою статті є на основі запропонованих теоретичних підходів і використання соціологічних досліджень, проведених в м. Харкові, обґрунтувати нове розуміння територіальної громади як суб'єкта і об'єкта державної соціальної політики, що буде в нагоді в процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Вклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є саморегулятивним механізмом суспільної життєдіяльності за єдиних для всіх її членів правил поведінки, встановлюваних територіальною громадою [3, с. 24]. Тому територіальна громада не може бути тільки об'єктом державного управління. Її природа більш складна і суттєво відрізняється від значної кількості елементів традиційного суспільства. За умов самоврядування джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і знаходиться у самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування.. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів та об'єктів управління.

Логіка запропонованого підходу вимагає вивчення природи територіальної громади як суб'єкта і об'єкта управління. Особливо це стосується підготовки і прийняття управлінських рішень в реалізації завдань соціальної політики.

Значимо, що здійснення переходу від моделі індустріального суспільства до моделі постіндустріального типу супроводжуватиметься більш глибокими і швидкими трансформаційними процесами, а органи державного управління та місцевого самоврядування, забезпечуючи функції соціального відтворення населення та його соціального захисту, розглядають, як стратегічні, наступні завдання своєї діяльності:

- закріплення та підтримку соціальних стандартів рівня та якості життя, які б забезпечували самореалізацію та гармонійний розвиток особистості;
- стимулювання активної діяльності особистості, соціальних груп за допомогою правових, економічних, морально-етичних важелів;
- встановлення норм та правил соціального партнерства на засадах забезпечення балансу економічної сподоби та суспільних інтересів;
- забезпечення реалізації у суспільному житті держави механізму взаємодовіри між владою і громадянами, соціальними групами;
- забезпечення конкуренції на ринку надання соціальних послуг;
- надання високих соціальних гарантій кожній людині в обмін на чесну сплату визначених державою податків;
- використання коштів і ресурсів підприємств у механізмі соціального захисту населення;
- розробка і створення механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства, при використанні яких громадяни самі залучаються до самоорганізації та самозахисту;
- реалізації державних адресних програм соціальної допомоги;
- розробка стратегії забезпечення принципу соціальної справедливості у системі соціально-економічних відносин;
- упровадження різних форм і видів соціального страхування;
- професійної підготовки соціальних працівників;
- узгодження інтересів, регулювання правовими засобами конфліктів в суспільстві та забезпечення його усталеного розвитку[1, с. 228].

Як ці завдання відповідають очікуванням членів територіальної громади і є методом її інституціональної ініціативи? В який спосіб позиція населення міста може бути використана місцевою владою з метою уникнення антагонізму та налагоджено продуктивного діалогу на користь соціального прогресу? Точка зору територіальної громади з цих та інших питань є не тільки предметом наукового інтересу, а і матеріал для реалізації потенціалу громади як суб'єкта управління.

З метою верифікації запропонованої гіпотези було проведено соціологічне дослідження "Голос громади". В якості генеральної сукупності респондентів було обрано мешканців міста Харків. Предметом соціологічного дослідження стало відношення харків'ян до рівня реалізації соціальної функції держави та їх готовність взяти на себе відповідальність за вирішення певних соціальних проблем. Обсяг вибіркової сукупності склав 4013 осіб. Відповідно до результатів опитування, респонденти розподілилися (у % до загальної кількості опитаних): за статевою приналежністю: чоловіки – 42, жінки – 56, не відповіли – 2; за віком: до 21 року – 4, 22 – 35 років – 19, 36 – 45 років – 17, 46 – 55 років – 17, 56 – 65 років – 17, понад 66 років – 25, не відповіли – 1; за рівнем освіти: вища – 40, незакінчена вища – 8, середня спеціальна – 29, середня – 20, не відповіли – 3.

Звісно, що проведене дослідження не може претендувати на абсолютне відображення опінії українців у загальнонаціональному та міжрегіональному розрізі. Однак воно висвітлює картину на рівні міста Харкова й тим визначає певні загальнодержавні тенденції, які вимагають подальшої прискіпливої уваги науковців та управлінців.

Вимір загального стану соціального самопочуття громадян мав за мету висвітлити суспільну оцінку реалізації соціальної функції держави в цілому. Результати відповідей свідчать, що в трансформаційному суспільстві, обтяженому до того ж кризовими явищами, найпершою страждає саме соціальна функція і громадяни починають втрачати перспективи та почувати себе незахищеними (див. Рис. 1).

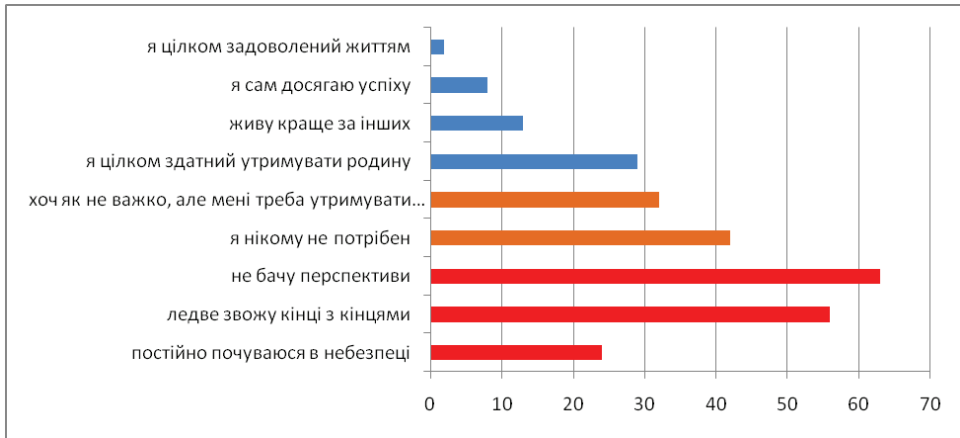


Рис. 1. Оцінка соціального самопочуття мешканців м. Харків у відповідях на питання "Які висловлювання найкраще описують Ваше перебування в українському суспільстві?" (Респонденти мали змогу обрати до п'яти варіантів відповідей з десяти запропонованих).

Найбільше незадоволення громадян (отже, найнижча оцінка реалізації зазначених соціальних функцій держави) стосується системи соціального захисту України, соціальних стандартів життя та соціальної адаптації до нових історичних умов, що вимагає суспільної злагоди, солідарності та довіри до влади і суспільних інститутів (Див. Рис. 2).

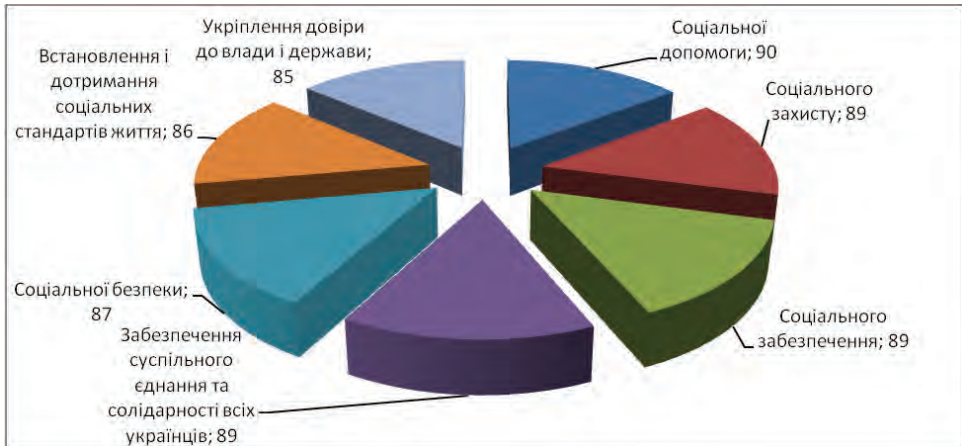


Рис. 2. Соціальні функції, що найбільше не задовольняють українців.

Таким чином, перший блок питань стосувався виявлення суб'єктивного рівня задоволеності громадян реалізацією в Україні тих або інших соціальних підфункцій. Результати відповідей представлено у Табл. 1.

Найменше незадоволення громадян викликали ті функції, характер яких є або не зовсім зрозумілим для громадян, або їх найменше стосується, наприклад, розвиток культури, освіти та науки, запровадження соціального партнерства влади й громад у вирішенні соціальних проблем

Таблиця 1.

Рівень задоволеності громадян реалізацією соціальних підфункцій

Наскільки влаштовує Вас діяльність органів влади та недержавних установ у наступних сферах:	Рівень суб'єктивної задоволеності громадян				
	Цілком задоволений	Більше задоволений ніж незадоволений	Більше незадоволений ніж задоволений	Повністю незадоволений	Не відповіли
Встановлення і дотримання соціальних стандартів життя	4	6	59	17	14
Забезпечення соціальної справедливості	2	19	43	23	13
Боротьба з бідністю	7	26	44	14	9
Створення умов опанування іншими видами діяльності	11	31	32	18	8
Регулювання трудових відносин	9	14	58	13	6
Збільшення народжуваності	8	34	43	12	3
Охорони здоров'я	6	26	55	11	2
Розвитку культури	7	36	41	10	6
Гармонізації сімейних відносин	8	21	56	8	7
Освіти та науки	11	34	38	12	5
Соціального забезпечення	3	7	55	24	11
Соціального страхування	4	9	53	21	13
Соціального захисту	2	7	52	27	12
Соціальної допомоги	2	6	62	18	12
Соціальної безпеки	4	8	63	14	11
Передбачення і прогнозування соціальних проблем	6	16	56	15	6
Гармонізації суспільних відносин	5	19	55	13	8
Забезпечення суспільного єднання та солідарності всіх українців	2	7	58	21	12
Соціального партнерства влади й громад у вирішенні соціальних проблем	12	33	34	17	4
Узгодження інтересів держави, суспільних груп та особистості	6	11	63	17	3
Укріплення довіри до влади і держави	2	12	56	24	6

На характер відповідей вирішальним чином вплинув віковий демографічний фактор. Якщо різниці у відповідях між чоловіками й жінками майже не відчувалося, то різниця в оцінках між громадянами старшого віку (понад 55 років) і молоддю (до 36 років) виявилася досить суттєвою в тих сферах реалізації соціальних функцій, які стосуються цих громадян безпосередньо (Див. Рис. 3). Так, оцінка літніми людьми стану справ в освіті, вірогідніше за все базується на старих уявленнях про високий рівень та якість освіти в країні.

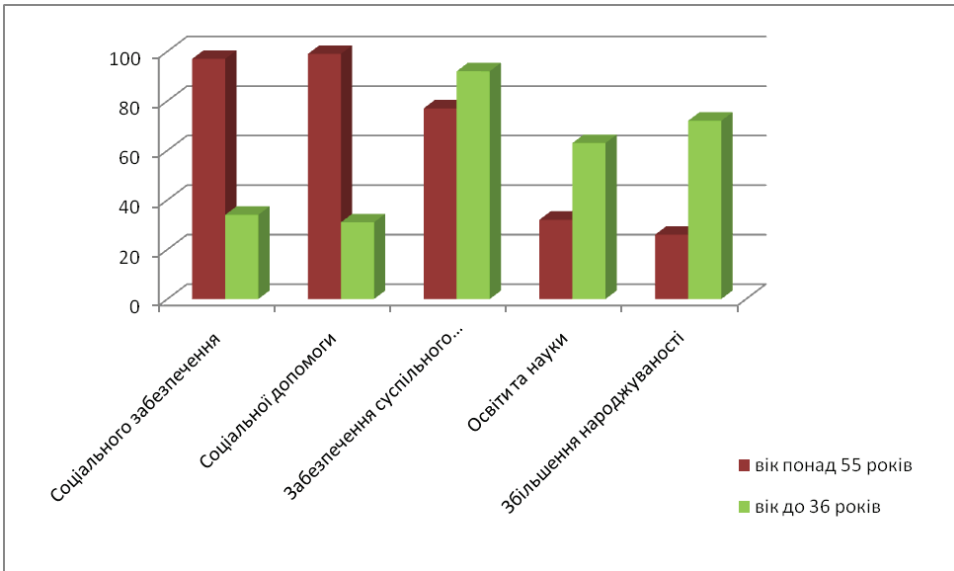


Рис. 3. Вікові розбіжності оцінки реалізації окремих соціальних функцій в Україні

Вагомою для старшого покоління виглядає і сума допомоги при народженні дитини, хоча для самої молоді цих грошей видається замало. Наведені данні свідчать про недостатнє розуміння частиною населення своєї ролі як суб'єкта суспільних відносин на рівні територіальної громади. Стан суспільного сприйняття й оцінки реалізації соціальної функції пояснюється домінуванням в суспільній свідомості проявів патерналізму як ментального спадку радянської системи [2, с. 307]. Надзвичайно високий (як для демократичної країни) рівень патерналізму в українському суспільстві, зокрема, засвідчили відповіді на два уточнюючі запитання: "Хто має забезпечувати реалізацію інтересів громадянина та гармонійний розвиток його особистості?" та "Хто несе відповідальність за життєві негаразди і труднощі, в які Ви потрапляєте?" (Див. Рис. 4 та 5).

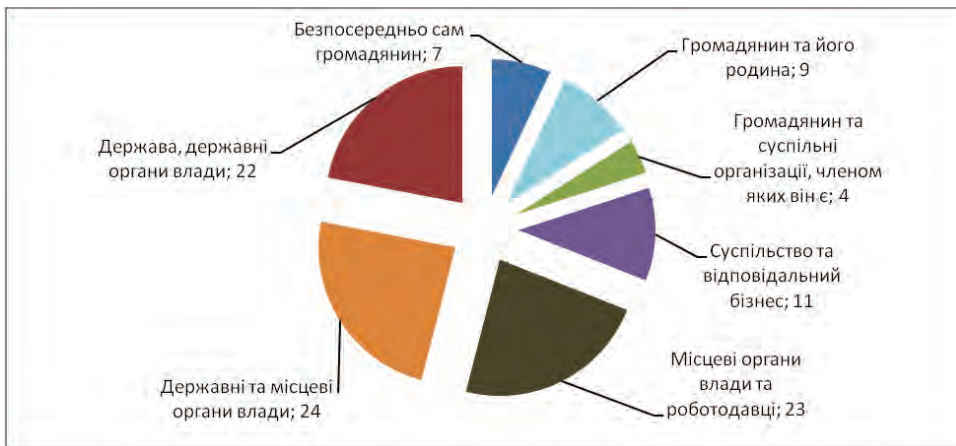


Рис. 4. Розподіл відповідей на запитання: "Хто має забезпечувати реалізацію інтересів громадянина та гармонійний розвиток його особистості?"

Як свідчать відповіді на означені запитання, наші співгромадяни не схильні брати на себе відповідальність, покладатися на себе, власну родину і громадські організації, членами яких вони є. Водночас не виправдано високими є покладання на державні та місцеві органи влади.

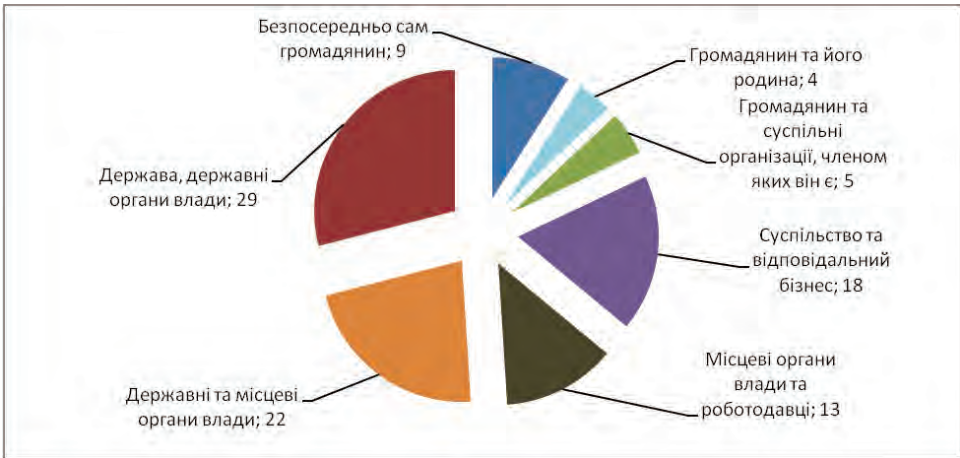


Рис. 5. Розподіл відповідей на запитання: "Хто несе відповідальність за життєві негаразди і труднощі, в які Ви потрапляєте?"

Але дефіцит власної активної позиції у громадян в управлінні процесом життєдіяльності громади пояснюється також низьким рівнем добробуту респондентів, з яких 63% користуються різноманітними пільгами та матеріальними допомогами від держави або органів місцевого самоврядування (Див. Рис. 6).

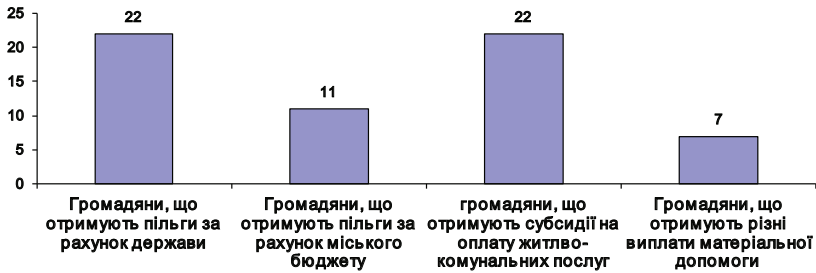


Рис. 6. Розподіл громадян, що користуються різноманітними пільгами та допомогами (у відсотках до загальної кількості респондентів).

Найбільшим чином громадяни, що безпосередньо споживають функції соціального захисту й соціального забезпечення, представляють старші покоління, що є цілком логічним з огляду на середній розмір пенсії в Україні та співвідношення її з прожитковим мінімумом (Див. Рис. 7).

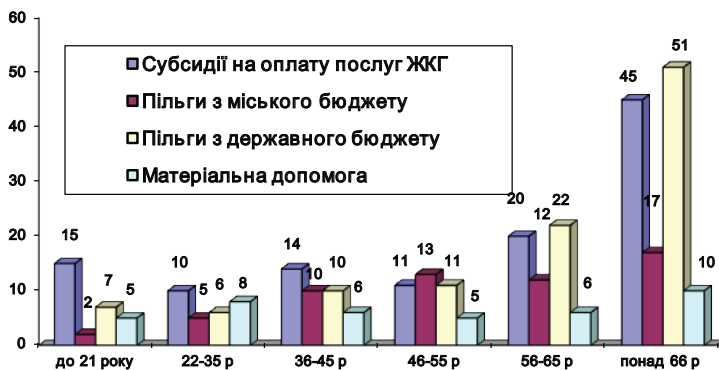


Рис. 7. Віковий розріз громадян, що споживають функції соціального захисту й соціального забезпечення

Дослідження виявило, що харківські респонденти у значній своїй масі звикли звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою у вирішенні різноманітних соціальних проблем. При цьому найменше звертаються по допомогу до інституцій публічної влади студенти (можливо через те, що таку допомогу їм надає власна родина), а найбільше – безробітні та пенсіонери (Див. Рис. 8.). Наскільки громадяни задоволені результатами таких звернень, демонструє Рис. 9.

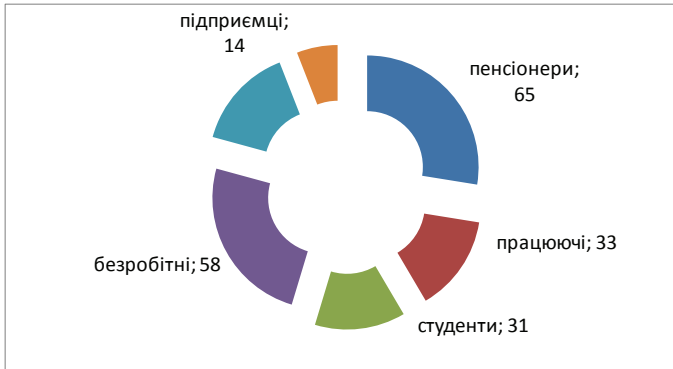


Рис. 8. Кількість респондентів, що зверталися по допомогу до органів публічної влади у віковому розрізі (у % до загальної кількості)

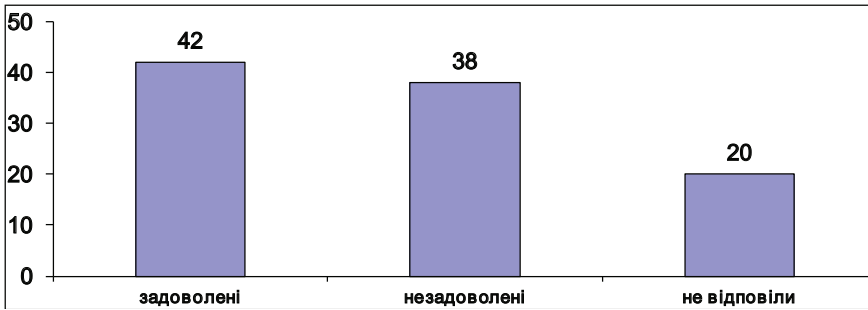


Рис. 9. Рівень задоволеності респондентів результатами звертання по допомогу до органів публічної влади(у % до загальної кількості)

Розгляд проблеми розвитку територіальної громади як суб'єкта суспільних відносин передбачає оцінку готовності її членів брати на себе ініціативу та відповідальність за соціальний розвиток та включатися у виконання соціальних функцій. Відповіді на запитання "В яких формах громадської активності Ви готові приймати участь?" (Див. Рис.10). знову продемонстрували достатньо високий рівень патерналізму серед жителів Харкова.

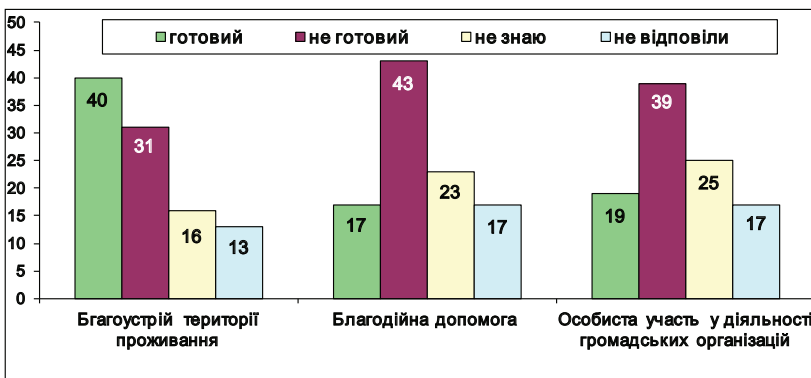


Рис. 10. Рівень готовності громадян до громадської активності у виконанні окремих соціальних функцій

Але позитивна тенденція вже проглядається. Рівень готовності громадян до участі у благоустрої території власного проживання виявився вищим відносно кількості тих, хто ще не готовий до такої діяльності. Але менш ніж кожен п'ятий погоджується взяти на себе виконання найпростіших соціальних функцій чи взагалі брати участь у громадській діяльності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, представлене дослідження дає можливість побачити позитивні і проблемні ознаки розвитку такого соціального явища як територіальна громада. В сучасному стані вона може розглядатися скоріше як об'єкт соціальної політики. Про це свідчать соціологічні заміри, простежені на прикладі міста Харкова.

Водночас патерналістські настрої жителів міста є наслідком тривалої епохи, коли соціалістична держава утримувала середній рівень соціальних гарантій шляхом обмеження в реалізації потреб членів суспільства і не можуть розглядатися як закономірність розвитку суспільних відносин в умовах сьогодення. А обмежені особисті амбіції членів територіальної громади є свідченням скоріше нерозвиненості громадянського суспільства, чим ознакою суспільної інертності населення міста.

Це дає можливість зробити висновок, що розвиток територіальної громади як суб'єкта і об'єкта державної соціальної політики буде успішним в разі активізації демократичних процесів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі і в питаннях соціального захисту населення, розвитку місцевих ініціатив та забезпеченню суспільних змін належною нормативно-правовою базою.

Література:

1. Бульба В.Г. Соціальні функції держави: [Монографія] / В. Г. Бульба. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. – 264 с.
2. Радченко О. В. Програма "Соціальний діалог" як політико-управлінський механізм реалізації соціальної взаємодії на рівні територіальних громад / О. В. Радченко, М. М. Кононенко // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону : практика реалізації [Моногр.] / В. Г. Бульба, С. О. Горбунова-Рубан, А. В. Меляков та ін; за ред В. Г. Бульби, А. В. Мелякова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. – с. 305 – 317.
3. Толкачова Н. Деякі аспекти співвідношення звичаю, традиції і права / Н. Толкачева // Вісник Київ. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2002. – Вип. 15. – С. 23–30.

Наталія КРИЗИНА Наталія ВАСИЛЬЄВА

ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ПРОДУКТ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ



**КРИЗИНА
Наталія
Павлівна,**

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті досліджено заходи зі створення мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні як продукт проектного підходу. Сьогодні існує загальна потреба громад у впровадженні інноваційного підходу до трансформації системи надання адміністративних послуг, підвищення ефективності використання існуючих ресурсів місцевого самоврядування та управлінської діяльності територіями.

Ключові слова: адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, проектний підхід, органи місцевого самоврядування, партнерство.

УДК 352.075

Постановка проблеми. Президент України В. Янукович неодноразово наголошував на необхідності розвитку місцевого самоврядування на засадах відкритості, прозорості, субсидіарності, доступності послуг, правовій, організаційній і фінансовій спроможності місцевого самоврядування, а також участі громади в прийнятті управлінських рішень. Створення протягом 2013 р. по всій країні мережі центрів надання адміністративних послуг дозволить забезпечити максимально комфортні та сприятливі умови громадянам і представникам бізнесу при зверненні до органів влади за принципом "єдиного вікна" [1].

Довід розвинутих передових країн свідчить, що ефективною методологією впровадження інновацій, які розв'язують проблеми конкретної соціально-економічної системи, є управління проектами. Таким чином забезпечується прозорість процесів для керівництва та ефективно планування фінансових ресурсів під час розроблення нової інноваційної продукції, а також підвищення результативності й ефективності діяльності, шляхом задоволення очікувань клієнтів [2, с. 16].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі теоретико-методологічні аспекти управління проектами досліджені у працях таких вчених як В.М. Бабаєв, В.В. Морозова, О.В. Пономаренко, В.Д. Шапіро та інших. Проблеми реформування системи надання адміністративних послуг висвітлені у роботах В.Б. Авер'янова, Т.О. Буренко, Е.Ф. Демського, І.Б. Коліушка, Г.М. Писаренко, В.М. Сороко, В.П. Тимощука, Ю.П. Шарова та інших.

Створення зручних і доступних умов для отримання населенням адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Реалізація цієї задачі особливо актуальна для України на сучасному етапі її розвитку, де система надання адміністративних послуг є непрозорою, нерациональною та повільною.

Мета статті. Дослідити заходи зі створення мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні як продукту проектного підходу.

Вклад основного матеріалу. Управління проектами є однією з найбільш актуальних і прогресивних технологій, що швидко розвиваються. Роль державного управління має зводитись до з'ясування спільних тенденцій різновекторних проектів, узагальнення безсистемних і хаотичних з них, а також виявлення реальної потреби суспільства в їх запровадженні. У процесі реалізації адміністративної реформи пріоритетним завданням для органів державної та місцевої влади стало створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Головна ідеологія полягає в поєднанні ідентичних процедур органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з надання послуг громадянам та юридичним особам шляхом утворення єдиної точки прийому, реєстрації і видачі необхідних документів.

Тобто всі адміністративні послуги акумулюються в межах одної будівлі, ліквідував спілкування заявника з чиновниками й відом-

ствами. Спрощення процедури їх надання, наявна повнота та наявність необхідних відомостей, достовірних і актуальних даних про об'єкти і процеси на території міста корінним чином впливають на потреби при зверненні споживачів, швидкість і точність ухвалення рішень. Підвищення якості та результативності надання адміністративних послуг розвиватимуть довіру мешканців до місцевої влади, сприятимуть активнішій участі в суспільно-політичних процесах розвитку місцевого самоврядування.

Проаналізувавши існуючий стан, ми дійшли висновків, що наявна система надання адміністративних послуг на регіональному рівні характеризується багатьма об'єктивними й суб'єктивними недоліками, до яких можна віднести наступні:

- необхідність звернення до кількох виконавчих органів для вирішення питань, що передують отриманню кінцевого документа - результату надання адміністративної послуги, що значно розтягує строки його отримання;
- розпорошеність органів виконавчої влади в різних приміщеннях і переважно не в одній будівлі;
- обмеженість днів і години прийому в більшості виконавчих органів;
- відсутність повної та доступної інформації щодо порядку надання адміністративних послуг;
- наявність різноманітних баз даних виконавчих органів ради та інших відомств, не пов'язаних між собою, що свідчить про відсутність єдиної системи взаємодії виконавчих органів щодо надання адміністративних послуг;
- недостатній організаційний і технічний рівень комунікації між органами влади;
- відсутність моніторингу реалізації виконавчими органами ради функцій у сфері надання адміністративних послуг, тощо.

Отже, сьогодні існує нагальна потреба громад у впровадженні інноваційного підходу до трансформації системи надання адміністративних послуг, підвищення ефективності використання існуючих ресурсів місцевого самоврядування та управлінської діяльності територіями. З боку держави цьому в певній мірі сприяє Всеукраїнський конкурс проектів і програм місцевого самоврядування, який практично підтримує модернізаційні зміни спільних ініціатив органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Основними критеріями конкурсного відбору Проектів (програм) є [3, с. 17-18]:

- актуальність – відповідність проблематики Проекту (програми) потребам, державним, регіональним і місцевим стратегіям і програмам розвитку;
- технологічність (технологічна обґрунтованість) – наявність чіткого плану та механізмів розв'язання проблем;
- реалістичність – наявність досвіду та потенціалу в учасника та партнерів Проекту (програми) щодо розв'язання зазначених проблем; кадрова, фінансова, технічна, організаційна та інша спроможність учасника втілити Проект (програму);
- показники успішності – наявність обґрунтованих якісних і кількісних критеріїв оцінки успішності реалізації Проекту (програми) та показників соціальної й економічної ефективності, які повинні бути досягнуті шляхом його реалізації;



**ВАСИЛЬЄВА
Наталія
Вікторівна,**

кандидат економічних наук, доцент докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

***Анотація:** у статті досліджено заходи зі створення мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні як продукт проектного підходу. Сьогодні існує нагальна потреба громад у впровадженні інноваційного підходу до трансформації системи надання адміністративних послуг, підвищення ефективності використання існуючих ресурсів місцевого самоврядування та управлінської діяльності територіями.*

***Ключові слова:** адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, проектний підхід, органи місцевого самоврядування, партнерство.*

УДК 352.075

– база місцевого розвитку – створення підґрунтя подальшого розвитку (через економію бюджетних коштів, створення робочих місць, сприяння місцевій діловій активності, пришвидшення інформаційного обігу тощо);

– інноваційний потенціал – наявність у Проекті (програмі) елементів сучасних технологій і методів управлінської діяльності, наявність інновацій (на місцевому, регіональному та національному рівні у технічній, організаційній, методичній, економічній, нормативній та інших сферах), нових підходів до вирішення проблем розвитку території;

– поширюваність – можливість передачі набутого досвіду і знань у інші громади та території (інакше, мультиплікативність, повторюваність);

– сталість – можливість функціонування створених інженерних, організаційних та інших результатів після завершення реалізації Проекту (програми);

– фінансова обґрунтованість – обґрунтованість вартості реалізації відповідного Проекту (програми), прозорість запланованих видатків;

– залучення додаткових фінансових ресурсів – рівень залучення сторонніх (не з державного бюджету) ресурсів до співфінансування Проекту (програми): власних (з місцевого бюджету учасника конкурсу) та коштів партнерів.

Крім того під час проведення експертизи й оцінки Проектів (програм) до уваги береться:

– антикорупційність – наявність застережників від корупції;

– відповідність Проекту (програми) уніфікованим вимогам, встановлених чинною нормативно-правовою базою, а також викладеною у Методичному посібнику;

– логічна несуперечливість складових Проекту (програми) одна одній (анотація – опис, мета – результат, бюджет – завдання, план-графік, план-графік – заходи, заходи – результати тощо).

Встановлено, що Конкурс стимулює партнерство (міжсекторне – влади, підприємництва та громадськості) у підготовці й реалізації Проектів (програм). Зокрема така співпраця сприяє залученню додаткових ресурсів, запобігає нецільовому використанню коштів. Спільна діяльність партнерів дозволяє їм краще зрозуміти формат роботи один одного, взаємно збагатитися знаннями й досвідом для благополуччя жителів відповідних територій. Далі наведемо деякі з проектів-переможців у сфері надання адміністративних послуг [4]:

1. У 2012 р.:

1.1. Центр надання адміністративних послуг – зміна управлінської поведінки влади (Яремчанська міська рада Івано-Франківської обл.): з державного бюджету – 170,0 тис. грн., з місцевого – 93,0 тис. грн., кошти інших організацій партнерів – 10,0 тис. грн.

1.2. Організація інноваційної системи надання адміністративних послуг населенню в м. Краснодоні, через організацію роботи "Центру надання адміністративних послуг" (Краснодонська міська рада Луганської обл.): з державного бюджету – 500,0 тис. грн., з місцевого – 423,1 тис. грн., кошти інших організацій партнерів - 306,6 тис. грн.

1.3. Впровадження засад доброго врядування у діяльність органів влади м. Артемівська шляхом створення універсального центру (Центр "Добре Врядування") (Артемівська міська рада Донецької обл.): з державного бюджету – 300,0 тис. грн., з місцевого – 217,9 тис. грн., кошти інших організацій партнерів – 1,5 тис. грн.

1.4. Розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури електронного управління питаннями надання послуг населенню органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим (Верховна Рада АР Крим): з державного бюджету – 500,0 тис. грн., з місцевого – 350,0 тис. грн., кошти інших організацій партнерів – 350,0 тис. грн.

1.5. Міська влада для людей. Удосконалення системи надання адміністративних послуг на основі концепції "нуль дефектів" з використанням електронного уряду-

вання (Дніпропетровська міська рада): з державного бюджету – 100,0 тис. грн., з місцевого – 217,4 тис. грн., кошти інших організацій партнерів – 0,0 тис. грн.

2. У 2013 р.:

2.1. Створення центру з надання адміністративних послуг в Сватівському районі (Сватівська районна рада Луганської обл.): з державного бюджету – 200,0 тис. грн., з місцевого – 269,1 тис. грн., кошти інших організацій партнерів – 54,3 тис. грн.

2.2. Створення Центру надання адміністративних послуг в місті Кіровське Донецької області (Кіровська міська рада Донецької обл.): з державного бюджету – 185,8 тис. грн., з місцевого – 129,4 тис. грн., кошти інших організацій партнерів – 5,2 тис. грн.

2.3. Впровадження ефективної моделі співробітництва місцевої влади та органів контролю з підприємцями, територіальними громадами, громадськими організаціями шляхом створення Центру адміністративних послуг і запровадження системи інформаційного забезпечення (Брянківська міська рада Луганської обл.): з державного бюджету – 498,0 тис. грн., з місцевого – 500,0 тис. грн., кошти інших організацій партнерів – 785,0 тис. грн.

2.4. Створення центрів надання адміністративних послуг у Вінницькій області (Вінницька обласна рада): з державного бюджету – 310,0 тис. грн., з місцевого – 115,3 тис. грн., кошти інших організацій партнерів – 384,8 тис. грн.

Цільовими групами проекту є споживачі адміністративних послуг (суб'єкти господарювання та громадяни) і суб'єкти надання послуг (органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які надають зазначені послуги).

З'ясовано, що протягом 2012-2013 років в Україні розпочали роботу 114 центрів надання адміністративних послуг, з яких: 1 республіканський, 48 міських, 44 районних, 10 районних у місті Києві, 2 обласних центри, 9 центрів, які одночасно є міськими й обласними.

Сьогодні, на думку громадських експертів, ефективно налагоджена робота Центрів надання адміністративних послуг у містах Вінниці, Дніпропетровську, Івано-Франківську, Луганську, Харкові, Черкасах і Хмельницькому. Проте робота більшості з існуючих потребує суттєвого вдосконалення.

У 2013 р. Урядом передбачена державна підтримка регіонам у розмірі 50 млн. грн. на створення центрів надання адміністративних послуг та їх належне облаштування. З метою підвищення доступності й зручності обслуговування громадян центральні органи виконавчої влади зорієнтовані у перспективі на надання своїх послуг у регіонах через центри надання адміністративних послуг.

У м. Луганську, завдяки наданому Європейським Союзом гранту, розпочато реалізацію проекту "Східноукраїнський учбово-методичний центр компетенцій адміністративних службовців (Ресурсний центр)". Проект розроблений і впроваджується Луганською міською радою в партнерстві з Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) та громадською організацією "Агентство стійкого розвитку Луганського регіону". В його рамках передбачається створити нову інституцію – Ресурсний центр, діяльність якого спрямована на підготовку кваліфікованих кадрів нової формації. Це дозволить докорінно змінити підхід службовців до виконання своїх обов'язків і покращити рівень обслуговування громадян. Проект буде реалізовано протягом 2013-2016 років. Бюджет проекту становить 258,8 тис. євро, з яких 186 тис. надано Європейським Союзом, 66,3 тис. – GIZ, 6,5 тис. євро буде профінансовано за рахунок міського бюджету [5].

Крім того, у Львівській обл. реалізується пілотний проект "Адміністративні послуги: спрощений доступ через пошту", який надає можливість дистанційно отримати 11 адміністративних послуг у м. Львові та 25 – у 3 районах області. В Одеській обл. триває робота із створення регіональної системи захищеної електронної пошти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка забезпечить можливість взаємодії автоматизованих систем діловодства і баз даних державних органів та

установ з надання адміністративних послуг з використанням електронного цифрового підпису.

Дніпропетровський обласний автоматизований інформаційно-ресурсний центр "Відкрита влада" надає послуги в електронному вигляді за європейськими стандартами та координує роботу всіх 35 ресурсних центрів міст і районів області. До структури відносяться Центр прийому громадян, Центр адміністративних послуг і веб-портал [6, с. 163].

У м. Києві створено веб-портал адміністративних послуг, який забезпечує систему електронного документообігу й автоматизованого обміну даними між суб'єктами надання адміністративних послуг, впроваджує систему керування електронною чергою та надає можливість здійснювати моніторинг стану надання адміністративних послуг. У районних центрах надання адміністративних послуг столиці запроваджено замовлення по телефону та через мережу Інтернет 5 адміністративних послуг ("Швидкі послуги").

Водночас з тим, на думку експертів Центру політико-правових реформ, для децентралізації адміністративних послуг в Україні потрібно [7]:

- реформувати Міністерство внутрішніх справ, передаючи адміністративні послуги від органів міліції до органів місцевого самоврядування (насамперед, реєстрацію транспортних засобів і видачу посвідчень водія);

- зупинити поширення мережі підрозділів Державної міграційної служби як органу, відповідального не лише за іноземців та осіб без громадянства, а й за міграцію громадян України. До місцевого самоврядування мають відійти послуги з реєстрації місця проживання й видачі паспортних документів, які надаватимуться через ЦНАП;

- переглянути ідею утворення нового адміністративного монстра - Укрдержреєстру (центрального органу виконавчої влади в системі Мін'юсту з власними територіальними органами). Адміністративні послуги з реєстрації суб'єктів господарювання, нерухомості слід повернути до місцевого самоврядування;

- спростити послуги, наприклад, не проводити під час перереєстрації транспортних засобів їх огляду; забезпечити заявницький спосіб реєстрації місця проживання (а не дозвільний); з обласного рівня передати до місцевого адміністративні послуги у сфері будівництва тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Висновки. Таким чином, сучасні тенденції в розвитку споживання, що супроводжуються підвищенням добробуту та зміною структури пріоритетів, характеризуються різким зростанням ролі послуг у системі потреб суспільства [8, с. 301-302]. Реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг повинна реалізовуватися за критеріями, що мають входити до стандартів і відповідно до яких буде оцінюватися якість надання цих послуг, зокрема:

- результативності (спрямованість на позитивне вирішення справи);

- своєчасності (надання або вирішення справи в обґрунтовані законодавством строки);

- доступності (зручне для громадян місце розташування адміністративного органу, наявності транспортної розв'язки, під'їзних шляхів і місць для паркування транспортних засобів; доступ до приміщення без перепусток; безкоштовний доступ до бланків тощо);

- зручності організації надання адміністративних послуг (вибір альтернативного способу звернення (в т.ч. звичайною чи електронною поштою); надання послуг за принципом "єдиного вікна"; зручний графік прийому відвідувачів та порядок оплати адміністративних послуг та інше);

- відкритості інформації (вільний доступ до інформації про порядок надання адміністративних послуг, необхідного пакету документів для їх замовлення, правил заповнення формулярів, строків розгляду справи, розмірів плати; повноту й актуальність інформації, її розміщення на інформаційних стендах, сайті органу, в інших

джерелах; надання консультативної допомоги, в т.ч. за допомогою засобів телефонного або поштового зв'язку, електронної пошти);

– ввічливості до громадянина (рівне ставлення до всіх споживачів послуг, наявність належних побутових зручностей у приміщенні адміністративного органу тощо);

– професійності (наявність у працівників адміністративних органів відповідних знань і навичок, що виявляється у виконанні обов'язків, наданні консультацій).

Перспективи подальших досліджень: проектний підхід у створенні центрів надання адміністративних послуг дозволяє наочно проаналізувати всі процеси, з урахуванням встановлених стандартів; здійснити комплексну оцінку результативності діяльності; корегувати підсистеми управління; проводити моніторинг реалізації процесів і виявляти проблемні місця у функціонуванні структури; впроваджувати автоматизовані інформаційні системи; впроваджувати електронні послуги тощо. Кожна нова послуга надавана у центрах адміністративних послуг, - це крок у напрямку створення в країні повноцінно функціонуючого електронного урядування.

Література:

1. Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ : Указ Президента України від 12.06.2013 р. № 327/201312 // Урядовий кур'єр від 18.06.2013 – № 108.

2. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку : навч. посіб. / О. М. Медведєва, В. А. Рач, О. В. Россошанська ; за ред. В. А. Рача. – К. : "К.І.С.", 2010. – 276 с.

3. Методичні рекомендації щодо підготовки проектів і програм розвитку місцевого самоврядування на 2014 рік [Електронний ресурс] : метод. посіб. – К., 2013. – Офіційний сайт Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/>

4. Офіційний сайт Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні[Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/>

5. Офіційний сайт Центру надання адміністративних послуг у місті Луганську [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://gorod.lugansk.ua/poslugi/>

6. Васильєва Н. В. Вітчизняний досвід діяльності центрів надання адміністративних послуг / Н. В. Васильєва // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. [вип. 1] / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : АМУ, 2011. – С. 159-165.

7. Офіційний сайт Центру політико-правових реформ[Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/>

8. Wasyliewa N. Zaspokayanie potrzeb spolecznych – aspekt lokalny i centralny / N. Wasyliewa // Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie / red. M. Karpiuk. – 2013. – S. 295-302.

**АШИКОВА**

**Евеліна
Ібрагімівна,**

магістр державного управління, здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ.

Анотація: у статті проаналізовані особливості участі громадськості у реалізації державної екологічної політики. Визначено позитивні та негативні наслідки від цієї участі. Запропоновані шляхи подолання складнощів повноцінної участі громадськості у реалізації державної екологічної політики.

Ключові слова: громадськість, громадські об'єднання, участь у прийнятті рішень, програми розвитку, державна екологічна політика, розвиток громадянського суспільства.

УДК 353.1:061.2

Евеліна АШИКОВА

ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Постановка проблеми. Загальновідомо, що лише державними заходами екологічні проблеми не вирішити, необхідно розвивати взаємодію влади з громадськістю. Одним з показників, які характеризують ефективність реалізації державної екологічної політики, є рівень участі громадськості у вирішенні екологічних проблем, її освіта, виховання та небайдужість. Головна роль тут належить засобам масової інформації і громадським екологічним організаціям. Сучасні умови демократичного управління в країні передбачають широку участь громадськості у процесах ухвалення та впровадження рішень, особливо важливо це в галузі охорони навколишнього природного середовища. Діяльність органів державної влади зокрема на регіональному рівні не може бути ефективною та успішною без підтримки та участі громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розбудови громадянського суспільства в Україні, присвячені праці вчених А. Колодій, О. Михайленко та ін. На сучасному етапі історичного розвитку, питання, пов'язані з формуванням громадського впливу щодо визначення та реалізації екологічної політики в державі висвітлювалися в роботах науковців: Н. Багрова, О. Білявського, В. Гетьмана, О. Лазора, Ю. Сагалкіна, В. Шевчука та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Ряд питань функціонування громадянського суспільства та його участі у вирішенні екологічних проблем (майбутніх та тих, що вже існують) досліджені недостатньо. Одним з таких є нестача офіційних процедур та інструментів, які б забезпечили реальну участь громадськості на всіх рівнях: від розробки екологічної політики, прийняття рішень до її впровадження, контроль та моніторинг їх виконання.

Метою статті є вивчення особливостей участі громадськості у реалізації державної екологічної політики, виявлення її наслідків та шляхів вирішення виникаючих в цьому процесі проблем.

Вклад основного матеріалу. Громадськість, яку складають люди чи організації, які не є органами влади, – це один з найважливіших національних ресурсів для гармонізації життєдіяльності суспільства. Громадяни, неурядові організації, підприємці тощо в сукупності становлять громадськість. Кожен член громадськості приносить з собою унікальний підхід до розв'язання екологічних питань. Усі разом вони мають більше знань про природні ресурси і проблеми забруднення у своїй країні, ніж уряд. Саме їх кількість робить громадськість найбільшою рушійною силою. Проте, щоб переконатись у тому, що прийняті рішення і закони стосовно навколишнього середовища є слухними і відповідними, усі члени громадськості повинні мати можливість висловлювати свою позицію та опротестування рішення, закони і дії, які не відповідають їхнім поглядам [1, с. 311].

Для захисту своїх конституційних прав на сприятливе навколишнє середовище та з метою охорони дикої природи найбільш активні громадяни об'єднуються в екологічні громадські об'єднання, тобто

такі організації, у яких екологічна діяльність є, принаймні, однією із пріоритетних.

Варто відзначити, що участь громадськості в реалізації державної екологічної політики, у тому числі і на регіональному рівні, на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів, до яких відносяться Укази Президента України “Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” [4], “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” [11], “Стратегія національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється”” [12]; Закони України “Про громадські об’єднання” [5], “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” [6], “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року” [9], “Про охорону навколишнього природного середовища” [10]; постановами Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [7], “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” [8], та ін.

За визначенням закону “Про громадські об’єднання”, громадське об’єднання – це добровільне об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об’єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка [5].

Існуючи громадські об’єднання за формою участі в державному екологічному управлінні можна поділити на три категорії, а саме:

- які являють собою пряму форму участі громадськості в державному екологічному управлінні. Вони переважно зайняті політикою охорони навколишнього середовища, яка проводиться урядом та намагаються впливати на офіційну політику за допомогою різноманітних засобів і, якщо це потрібно, змінювати її;

- впливають на політичний процес прийняття рішень і офіційну політику непрямим шляхом. Вони прагнуть впливати на свідомість громадськості, змінювати її менталітет стосовно довкілля (інформаційна та освітня діяльність);

- які власним прикладом (здоровий спосіб життя) намагаються переконати інших, змінити загальний менталітет [1, с. 311-312].

Законом України про охорону навколишнього природного середовища визначені спеціальні функції громадського екологічного управління, це організація і проведення громадської екологічної експертизи і громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища [10].

Головними завданнями громадських екологічних об’єднань є здійснення громадського контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, практична природоохоронна робота з розв’язання екологічних проблем, поширення екологічної інформації, здійснення освітньої і виховної роботи з метою формування екологічної свідомості населення.

Важливим сполучною ланкою між єднанням і стабільністю та обґрунтованою доцільністю втілення природозберігаючих ідей є спільна діяльність органів державної влади та громадськості. Необхідною умовою такої співпраці є доступ громадськості до екологічної інформації, що забезпечує її повноцінну участь у процесі реалізації державної екологічної політики.

Досвід розвинутих демократичних країн свідчить про необхідність, корисність та важливість громадської участі, як механізму впливу, на діяльність органів державного управління в питаннях охорони й збереження довкілля.

Прикладом взаємодії влади та громадськості в галузі охорони навколишнього природного середовища в США є прийняття закону в 1986 р. Emergency Planning and Community Right to Know Act [2], який одержав неформальну назву “Закону про право знати”. Відповідно до одного з положень закону, всі відомості про викиди та скиди токсичних речовин підприємствами, які задовольняють певним критеріям, повинні

подаватися у відповідні підрозділи Агентства по охороні навколишнього середовища. На основі цих відомостей Агентство зобов'язане вести Реєстр викидів токсичних речовин (TRI, Toxic Release Inventory), доступ до якого повинен бути відкритим. На практиці одним з основних каналів доступу до цього реєстра стала онлайнова служба RTK NET ("Мережа права знати"), організована в 1989 р. Служба була створена в рамках проекту двох неурядових організацій (OMB Watch і The Unison Institute), які спеціалізувалися, зокрема, в області суспільного контролю за діяльністю державних органів, доступу громадськості до урядової інформації, а також в області нових інформаційних технологій. Проект фінансувався як державними агентствами, так і благодійними фондами. Дані TRI були поміщені в електронну базу даних з можливістю пошуку інформації. Спочатку доступ до бази даних здійснювався за допомогою модему по телефонних лініях. З поширенням нових комунікаційних технологій з'явилася можливість доступу через Інтернет у текстовому режимі, а потім і можливості більш зручного доступу через WWW (<http://www.rtknet.org/>). У рамках проекту серед широкої громадськості поширювалася (у т.ч. шляхом проведення семінарів) як технічна інформація про роботу з базою даних, так і змістовна інформація, необхідна для правильного розуміння й інтерпретації даних TRI [13].

У контексті управлінської діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища громадська участь дає змогу враховувати екологічні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики при прийнятті та реалізації управлінських рішень, корегувати програми і плани органів влади відповідно до інтересів чи потреб громади, злучаючи її до процесу ухвалення управлінських рішень щодо впливу на довкілля та наслідків від цієї діяльності.

Для впровадження програмно-цільового принципу ефективного функціонування регіональних систем екологічного управління (самоврядування і державних) розробляються, приймаються і реалізуються місцеві та інші територіальні комплексні екологічні програми з участю громадськості. Порядок розробки регіональних екологічних програм регламентується місцевими органами влади [1, с. 298]. Отже, міцна система участі громадськості має позитивні моменти для влади, оскільки на практиці підвищується якість процесу прийняття рішень, так само як і якість виконання закону. Необхідно, щоб між органами державного управління та громадськістю встановлювалися відносини, які ґрунтуються на взаємодовірі.

Нині громадяни мають певні можливості впливати на управлінські рішення ще на етапі їхнього планування, а також контролювати їх виконання. Завдяки механізмам громадської участі мешканці територіальних громад мають можливість домагатися врахування їх інтересів. Громадська участь – це джерело додаткового професійно-інтелектуального ресурсу для органів державної влади.

Неурядовими громадськими організаціями в регіонах країни проводиться робота, яка спрямована на вирішення різних конкретних завдань - інформування населення про стан навколишнього середовища, про те, які саме несприятливі фактори представляють найбільшу небезпеку для здоров'я, які профілактичні заходи може використовувати саме населення або вимагати їх здійснення від органів місцевої влади та керівників підприємств. Основні напрями такої роботи - це збереження дикої природи й, у тому числі, біорізноманіття, запобігання забрудненню навколишнього середовища, охорона водних джерел і морського узбережжя, захист екологічних прав громадян. Серед методів найбільше широко використовується екологічна освіта, дослідження, експертні оцінки. Наприклад, у населених пунктах із забрудненою питною водою швидко вирішити питання про нове джерело водопостачання або заміні застарілих водопровідних систем досить дорого і складно, але можна пропагувати використання фільтрів в квартирах і вимагати від органів місцевої влади установки водоочисних установок в дитячих садах, школах, лікарнях, будинках ветеранів.

Багато організацій виконують практичні заходи щодо поліпшення стану природного середовища. Менше число організацій використовує вплив на органи влади

(любювання) і бере участь у підготовці й прийнятті рішень, ще менше – використовує юридичні методи. Поки досить рідко застосовуються радикальні акції. Крім екологічних громадських організацій, у регіонах останнім часом стали з'являтися місцеві екологічні групи, стурбовані збереженням локальних природних комплексів (скверів, гаїв, окремих дерев, джерел і ін.). Найчастіше вони виникають стихійно, у відповідь на виникнення проблем. Виникнення місцевих екологічних груп є показником росту суспільної екологічної свідомості й підвищення цивільної активності.

Екологічні організації спочатку виникали як суспільні, тобто їхні члени діяли винятково на громадських засадах. Однак, складність екологічних проблем і необхідність високого освітнього й організаційного рівня для їхнього рішення вимагають постійної професійної роботи. Це веде до того, що громадські організації стають неурядовими або недержавними, залишаючись незалежними від держави, переходять до роботи на професійній основі. До тенденцій розвитку екологічного суспільного руху в регіонах можна віднести перехід до роботи на професійній основі, просування екологічних ідей у суспільну свідомість, прагнення до кооперації між екологічними громадськими об'єднаннями, побудові коаліцій і мереж, включення в українські й міжнародні мережі та організації, прагнення до посилення впливу на формування екологічної політики в регіоні, до фінансової й організаційної незалежності.

Серед джерел фінансування таких організацій необхідно вказати гранти закордонних і українських фондів, підтримку місцевих донорів, включаючи комерційні фірми, політичні партії, місцеві органи влади.

Громадські організації можуть зіграти важливу роль, привертаючи увагу до підприємств, діяльність яких призвела до порушення стану довкілля. Вкрай важливо, щоб екологічні дані були отримані з використанням сучасних технологій, що зробить доводи більш аргументованими.

Узагальнення та публікація наявних даних про реальний стан справ у різних регіонах країни повинні сприяти концентрації уваги різних структур суспільства (органів державної влади, які здійснюють управління якістю навколишнього середовища, ЗМІ, громадські екологічні організації та ін.) на найбільш проблемних питаннях та дієвих заходах щодо профілактики несприятливих наслідків забруднення навколишнього середовища для здоров'я населення. Крім того, необхідність широкого розповсюдження такої інформації зумовлена тим, що, у ЗМІ часто дається неправильне трактування впливу забрудненого навколишнього середовища на показники здоров'я населення. З одного боку, нерідко перебільшується роль наслідків впливу екологічних факторів (наприклад, тези про втрати генофонду, повної деградації здоров'я нації тощо), з іншого, не приділяється належної уваги тим ситуаціям і регіонам, де дійсно спостерігаються значні зміни в стані здоров'я населення, пов'язані з несприятливою середовищем проживання.

При ігноруванні владою, промисловими компаніями інтересів місцевих жителів, порушенні їхніх екологічних прав громадські організації проводять акції протесту – це дії, спрямовані на залучення уваги влади і місцевих жителів до невідкладних екологічних проблем регіону.

Основними проблемами існування та розвитку екологічного суспільного руху є: фінансова нестабільність, незначна участь в прийнятті управлінських рішень і використання юридичних методів. До проблем, треба віднести й той факт, що місцеві органи влади та місцевого самоврядування, відповідальні за реалізацію державної екологічної політики, практично не підтримують і не розглядають екологічні громадські організації як довгострокових партнерів, прагнучи залучати їх лише у випадках, коли необхідний "голос громадськості" у підтримку влади.

Можливості реального впливу громадськості на прийняття екологічно значущих рішень відсутні, в тому числі через такі причини:

– рішення приймаються потайки та кулуарно, громадськість дізнається про них, як правило по факту початку робіт;

– в Україні відсутні законодавчі норми, які б зобов’язували чиновників керуватися думкою громадськості. Практика показала, що тільки завдяки неймовірним зусиллям громадськості може вплинути на екологічно значущі проекти.

Не в повній мірі враховується потенціал громадськості як ефективного партнера в запобіганні появи екологічних проблем, у розробці планів і програм розвитку, залученні населення в діяльність по охороні та збереженню навколишнього природного середовища, залученні фінансування міжнародних фінансових інститутів на грантовій і кредитній основі для підтримки збалансованого розвитку. Частково це пов’язане із триваючою орієнтацією застарілий “природопідкорюючий” принцип і “закритість” у прийнятті рішень, що може призвести до неефективних управлінських рішень і додаткових витрат бюджетних коштів на усунення наслідків цих рішень. Обмежене інформування населення й організацій про стан навколишнього природного середовища. Відсутня прийнята обов’язкова процедура, що забезпечує участь громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень.

Взаємодія органів державної влади та громадськості в сфері охорони навколишнього природного середовища при прийнятті нормативно-правового забезпечення, захисті прав і інтересів громадян і держави на національному та міжнародному рівні, проведенні експертизи проектів будівництва екологічно небезпечних об’єктів тощо сприятиме раціональному та ефективному використанню природних ресурсів [14, с. 287–291].

З наведеного вище, можемо сформулювати позитивні та негативні наслідки від участі громадськості в реалізації державної екологічної політики (табл. 1).

Таблиця 1

Можливі наслідки від участі громадськості
в реалізації державної екологічної політики

Позитивні	Негативні
Підвищення якості процесу прийняття та виконання рішень	Збільшення фінансових витрат
Підвищення рівня довіри до органів державної влади, органів місцевого самоврядування	Затягування процесу прийняття рішень
Налагодження партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськості	Гальмування здійснення політики

З метою подальшого розвитку громадянського суспільства як одного із суб’єктів реалізації державної екологічної політики, необхідно:

– вдосконалення законодавства для створення правових умов, що дозволяють громадянам брати участь у прийнятті та реалізації екологічно значущих рішень, у тому числі шляхом проведення опитувань, громадських слухань, експертиз і референдумів;

– забезпечення можливості проходження служби в структурах та на об’єктах, що реалізують політику в області екології;

– підтримка екологічних громадських об’єднань і благодійної діяльності;

– створення умов для підтримки і розвитку традиційного екологічно збалансованого природокористування;

– вдосконалення законодавства з метою розвитку громадського екологічного контролю, у тому числі громадських інспекцій.

Необхідно також забезпечити участь громадськості в процесах надання дозволів і в процесі екологічної оцінки впливу на навколишнє природне середовище з розпов-

сюдженням інформації про діяльність, що може призвести до шкідливого впливу на довкілля. Слід розробити і прийняти механізми комплексного узгодження позицій між суб'єктами господарської діяльності, органами, відповідальними за надання дозволів і громадськістю територіальних громад [1, с. 315].

Можливим напрямом активності екологічних громадських організацій у співпраці з науковцями, експертами, лікарями-епідеміологами та ін. в регіонах може бути надання допомоги органам державної влади та органам місцевого самоврядування при обґрунтуванні управлінських природоохоронних рішень на підставі даних про збиток здоров'ю населення від впливу забрудненого навколишнього середовища. Така робота може бути проведена шляхом:

- уточнення і оцінки первинних даних про стан здоров'я населення на підставі використання сучасних методів статистики;
- уточнення і оцінка первинних даних про ступінь забруднення навколишнього середовища на основі наявних даних і результатів моделювання розсіювання забруднюючих речовин в атмосферному повітрі;
- створення бази даних по екологічно обумовленим захворюванням, специфічним для даної території і пов'язаними із впливом несприятливих хімічних факторів навколишнього середовища;
- виявлення найбільш неблагополучних в екологічному відношенні територій.
- оцінка ризику здоров'я населення від хімічного забруднення навколишнього середовища (наприклад, проведення оцінки наслідків від якості питної води на здоров'я населення та екологічного ризику для поверхневих водойм);
- прогнозна оцінка наслідків для здоров'я населення зміни екологічної політики в досліджуваних регіонах, в тому числі при зміні паливного балансу, при впровадженні нових технологій та ін.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ефективність реалізації екологічної політики значною мірою залежить від активності населення та громадських організацій. У складних умовах несформованого громадянського суспільства велике значення мають реальні громадські ініціативи, спрямовані на вирішення екологічних проблем.

Останнім часом зусиллями громадських організацій розвиваються різні форми участі громадськості в прийнятті рішень. Їм належить важлива роль у залученні жителів до вирішення екологічних проблем, впровадження нових методів інформування та освіти населення.

Перспективні напрями подальших досліджень: дієвим інструментом, який дасть змогу підвищити ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, може стати розробка модельного Положення про організацію громадського обговорення та громадських слухань з питань охорони навколишнього середовища, природокористування та екологічної безпеки.

Література:

1. Екологічне управління: Підручник / [В. Я. Шевчук, Ю. М. Сатакін, Г. О. Білявський та ін.] – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
2. Emergency Planning and Community Right to Know Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/192541>
3. Основи демократії. Навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А. Колодій. – К. : Вид-во “Ай Бі”, 2002. – 684 с.
4. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 32/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України – 2013 р. – № 1. – Ст. 1.

6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T400400.html

7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

8. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 5 листопада 2008 року № 976 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://kr-just.at.ua/PDF/dokument_microsoft_word-2.pdf.

9. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546

11. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента від 24 березня 2012 року № 212/2012 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

12. Стратегія національної безпеки України ”Україна у світі, що змінюється” : Указ Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

13. Экологическая информация и принципы работы с ней [Електронний ресурс]/ [Гусева Т.В., Дайман С.Ю., Хотулева М.В., Виниченко В.Н. та ін.] ; под ред. В.Н.Виниченко. – 209 с. – Режим доступу : <http://www.ecoline.ru/mc/infobook/>

14. Экология Крыма : справочное пособие / Под ред. Н. В. Багрова и В. А. Бокова. – Симферополь : Крымское учебно-педагогическое государственное издательство, 2003. – 360 с.

Святослав СЕРЕБРЯНСЬКИЙ

СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ОБЛАСТЯХ У ПОСТСТАЛІНСЬКУ ЕПОХУ



СЕРЕБРЯНСЬКИЙ
Святослав
Миколайович,

перший заступник
директора Інституту
інноваційних технологій
і змісту освіти Мініс-
терства освіти і науки
України, м. Київ.

Анотація: стаття
містить історичний
аналіз формування та
реалізації державної
соціальної політики
СРСР на теренах
Західної України в часи
хрущовської "відлиги"
та епохи "розбудови
соціалізму" початку
правління Л. Брежнєва.

Ключові слова:
державна, державна
соціальна політика,
постсталінська епоха,
Західна Україна.

УДК 94:316.334.23
(477.8)"1953/1974"

Постановка проблеми. Державна соціальна політика сучасної України характеризується непослідовністю та доволі низькою ефективністю і практично увесь час незалежності супроводжується критикою як з боку суспільства, так і з боку науковців та практиків, про що свідчить низка наукових публікацій провідних фахівців у сфері соціальної політики держави [1; 2; 3]. Такий стан можна пояснити двома групами факторів, перша з яких пов'язана з радянською спадщиною (рудименти котрої й досі впливають на формування та реалізацію соціальної політики в Україні), друга – з інтегруванням у вітчизняну політичну дійсність західноєвропейських моделей сучасної соціальної політики.

Проте, як виявилось, простий переніс ефективних діючих моделей такої політики на інше національно-ментальне підґрунтя далеко не завжди дає аналогічні результати. Водночас, далеко не все, що робилося в радянську добу в соціальній сфері, варто безоглядно відкидати як віджиле й ганебне, хоча б з огляду на те, що значна частина літніх українців психологічно все ще очікує (а нерідко й вимагає) від держави колишнього, радянського обсягу соціальних програм, допомоги, гарантій тощо.

З огляду на зазначене все частіше лунають заклики відмовитися від сліпого копіювання західних зразків соціальної політики та спробувати викристалізувати українську національну модель соціальної політики, яка б гармонійно поєднувала в собі як кращі практики радянської доби, так і адаптовані до українських умов здобутки країн європейської демократії [4, с. 208]. Все це актуалізує науковий аналіз державної соціальної політики Радянського Союзу в різні його історичні етапи, насамперед, у такі державорозбудовчі часи як хрущовська "відлига" та початок правління Л. Брежнєва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про достатню увагу з боку науковців до проблематики генезису, становлення, формування та розвитку соціальної політики держави. Зокрема, в цьому дискурсному полі плідно працюють В. Бульба, А. Васильєв, В. Намчук, Л. Приходченко, Я. Шабала,

Водночас, в історіографії обраного предмету дослідження мають місце прогалини, коли поза увагою науковців залишаються цілі етапи й епохи, наприклад щодо соціальної політики держави в західноукраїнських землях в період з 1953 по 1984 рр. Адже більшість вітчизняних істориків якщо й досліджували проблематику соціальної політики на Західній Україні, то обмежувалися або 1917 – 1930-ми роками, або 1939 – 1941 рр, або ж 1943 – 1953 рр. Практично відсутні публікації, що стосувались би постсталінського періоду, насамперед, хрущовських реформ та епохи "розбудови соціалізму" початку правління Л. Брежнєва.

Метою статті є дослідження стану і характеру соціальної політики Радянської держави у 1953 – 1974 рр.

Виклад основного матеріалу. Соціальна політика будь-якої держави є процесом реалізації однієї з фундаментальних функцій впо-

рядкування життєдіяльності державно організованого соціуму – соціальної. Під соціальною політикою розуміють комплекс заходів, що охоплюють різноманітні напрями соціальної сфери суспільства з метою поліпшення рівня та якості життя, підвищення добробуту, створення умов для оптимального розвитку та функціонування соціальних відносин, освоєння соціальних цінностей і досягнення в суспільстві соціальної стабільності та злагоди [5, с. 546]. Соціальна політика як інструмент публічного управління спрямована на знешкодження соціальних антагонізмів у суспільстві, формування динамічного розвитку та вдосконалення всієї системи соціальних відносин, що включає підсистеми соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, науки, культури тощо та інфраструктуру зазначених галузей життєдіяльності суспільства.

Предметом розгляду соціальної політики можна визначити соціальні умови життя всієї сукупності різних прошарків та суспільних груп, структура соціальних умов життя, межі прожиткового мінімуму та максимальних умов життя, проблеми відповідності людських потреб та структури умов життя.

Яким же чином вирішувалися соціальні проблеми та протиріччя на теренах Західної України в період між 1953 та 1974 роками?

Насамперед зазначимо, що смерть Йосипа Сталіна стала переломним етапом у розвитку Радянського Союзу майже в усіх сферах політики та суспільного життя. Нове керівництво СРСР прагнуло відмежуватися від зловісної фігури "вождя всіх народів", набути в очах радянського суспільства більшої легітимності та підтримку й відтак почало проводити кардинально іншу соціальну політику на засадах суттєво нижчого партійно-державного контролю над суспільством. За сучасними визначеннями політику нового партійно-радянського керівництва того часу можна було б назвати популістською, адже регулярними стали підвищення зарплат та пенсій, зниження цін на окремі товари народного вжитку, широке застосування заходів матеріального стимулювання. Щоправда заплановані широкі соціальні програми у повному масштабі так і не вдалося реалізувати, насамперед, через їх низьку економічну прорахованість та нарощування глобального протистояння в економічній та військовій сфері із західним світом у ході "холодної війни".

Геополітичне протистояння із Заходом вимагало якнайскорішого укріплення політичної системи Радянського Союзу. Звичних заходів політичної пропаганди для цього вже було замало, необхідно було дати народу соціальні блага, адже величезна кількість фронтовиків, які нещодавно пройшли половину Європи вже побачили європейський рівень життя, що і у воєнний час залишався значно вищим за радянський.

Соціально-економічний стан різних адміністративно-територіальних одиниць в Радянському Союзі був неоднорідним – території, що не потрапили під окупацію, були біль-менш благополучними, європейська частина, насамперед Білорусія та Україна значною мірою лежала в руїнах. Ще складніше була ситуація на західноукраїнських теренах, де фактично до самої смерті Сталіна точилася партизанська боротьба ОУН-УПА проти радянської влади, а отже – військовий стан та фактично воєнні умови життя охопили ціле десятиліття. Не випадково, соціальна політика на західноукраїнських теренах перебувала на особливому контролі радянського керівництва. Ще йшла Велика вітчизняна війна, а вже 13 грудня 1943 р. Державний Комітет Оборони прийняв постанову про відбудову народного господарства Львова. Через кілька днів ЦК КПУ та уряд України ухвалили рішення про надання допомоги західним областям, за два роки було прийнято ще кілька важливих постанов про подальший розвиток західноукраїнських земель, в тому числі дві постанови про розвиток Львова [6, арк. 45].

Слід зазначити, що на специфіці соціальної політики на Західноукраїнських теренах суттєво впливав той фактор, що українське населення переважно складалося з селян, а радянська влада піклувалася про них за залишковим принципом – селянство щонайменше до кінця 80-х років ХХ століття в СРСР жило значно гірше за промислових робітників і мешканців міст. При цьому на самому початку пост сталінської

добу навіть серед робітників та службовців найнижчого рівня майже половина отримували зарплатню, що було меншою за офіційний прожитковий мінімум. Становище селян в цей період було ще гіршим. Певним соціальним покращенням для робітників того часу стала відміна карної відповідальності за прогули, звільнення з роботи, а для селян – певна господарчо-економічна декриміналізація, зокрема відміна ”закону про три колоски” тощо.

Єдина соціальна верства, соціальний стан якої був суттєво кращим за середній рівень по країні, – це була радянська, партійна та військова номенклатура, яка мала не тільки вищі оклади, але й харчувалася з спецрозподільників, мала доступ до якісного медичного обслуговування, отримувала пайки, першочергово забезпечувалась житлом тощо.

Селянство ж навіть оплату праці отримувало не в грошовому вигляді, а натуроплатою за трудові і то – за остаточним принципом – тільки після виконання всіх планів і зобов’язань перед державою. Відтак склалася певна диспропорція, коли в середньому 80% доходів колгоспної родини складали продукти натуроплати і тільки 20% були у грошовому вигляді [7, с. 114]. Відсутність на селі медичних закладів і спеціалістів та високі податки на присадибні господарства робили українських селян найбільш обездоленими в соціальному плані громадян. Навіть зниження загального граничного віку для виходу на пенсію для чоловіків – до 60, а для жінок – до 55 років не розповсюджувалося на селян [8, арк 1-24].

Соціальну політику радянської влади того часу можна структурувати за наступними напрямками:

- державна політика щодо економічного забезпечення громадян (доходів у вигляді тарифів та заробітної платні для працездатних);
- державна пенсійна політика економічного забезпечення непрацездатних та літніх громадян;
- державна політика соціального страхування та забезпечення;
- державна політика у житлово-комунальній сфері;
- державна культурно-гуманітарна політика;
- державна політика в галузі освіти;
- державна політика в сфері побутового обслуговування.

Головною складовою соціальної політики держави у другій половині 1950-х років були заходи, спрямовані на зростання питомої ваги оплати праці в сукупному обсязі реальних доходів громадян. Наприклад з 1 січня 1957 року було підвищено мінімальну зарплатню робітників і службовців у містах до 300–350 дореформених карбованців, на селі – до 270. Найбільше це позначилося на зростанні доходів кваліфікованих промислових працівників, шахтарів та будівельників, зарплатня яких виросла за п’ятирічку у 1,3 – 2,8 рази. В цілому ж середня зарплатня з 1950 по 1964 рр. виросла з 63,9 до 121 карбованця.

Для Західної України цей сегмент соціальної політики приніс покращення дуже незначній кількості мешканців – переважно нафтовикам, робітникам важкої й вугільної промисловості, яких було не так багато. Переважна ж більшість селян працювала в колгоспах і радгоспах, темпи зростання оплати праці в яких значно поступалися робітничим. До того ж двома постановами Ради Міністрів СРСР у 1956 р. було прийнято низку обмежень для селян, яким зменшувалися розміри присадибної ділянки, обмежувалась дозволена для утримання кількість худоби, заборонялося годувати домашніх тварин і худобу хлібом, крупою та іншими продуктами, що купувалися в державних та кооперативних крамницях.

У подальшому така соціальна політика отримала своє продовження на грудневому Пленумі ЦК КПРС 1958 р, де було поставлено питання про різке скорочення індивідуальної худоби для робітників радгоспів, та на червневому пленумі ЦК КПРС 1959 р., де було прийнято рішення про заборону тримати худобу жителям міст та робітничих селищ. В результаті такого комплексу заходів присадибне господарство захід-

ноукраїнських селян, яке тривалий час було головним джерелом добробуту родини, стало другорядним і додатковим, оскільки вже не було в змозі задовольнити потреби громадян навіть у товарах найпершого вжитку.

Лише у 1962 році соціальний стан західноукраїнського селянства трохи покращився з прийняттям Постанови Ради Міністрів СРСР "Про підвищення закупівельних цін на велику рогату худобу, свиней, овець, птицю, масло тваринне й вершки" згідно якої закупівля м'яса у селян виросла на 30-34%, молока та вершкового масла – на 25%. У 1954 р. було прийнято постанову ЦК КПРС "Про усунення необґрунтованих обмежень підсобного господарства колгоспників, робітників радгоспів та службовців", а у 1956-му – на виконання спільної постанови ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР Львівський обком КП України та виконком обласної ради депутатів трудящих приймає відповідну постанову "Про дальше поліпшення постачання населення продовольчих і промислових товарів масового споживання та поліпшення побутового обслуговування населення", згідно якої встановлюється завдання львівському рибтресту виростити на ставках рибгоспів додатково 20 тисяч водоплавної птиці, колгоспам і радгоспам – розпочати масове вирощування кролів тощо [9, арк. 134].

У 1956-1958 рр. знижались ціни на дитячий одяг, тканини, алюмінієвий посуд, фото- та радіотовари, у 1959-1960 рр. відбулося зниження ціни на часи, велосипеди, дитячі іграшки, виноградні вина, медикаменти, шовкові тканини. Також було розгорнуто широку торгівлю в кредит предметів культурно-побутового призначення, меблів.

Найбільшою соціальною проблемою повоєнного радянського суспільства був дефіцит житла. Ті будинки, що не були зруйновані або понівечені війною, вимагали серйозної реконструкції. Так, у листі голови виконкому Львівської обласної ради депутатів трудящих С. Стефаніка на ім'я першого заступника голови Ради Міністрів СРСР М. Сабурова було наведено кричущі факти: у Львові станом на 1954 р. налічувалося понад 4600 житлових будинків з газогонями, що не відповідають всім існуючим технічним вимогам, а ще 1000 будинків знаходиться у крайньо аварійному стані та вимагає невідкладної реконструкції. Такий стан спричинив тільки по Львову 24 аварії з людськими жертвами за рік [10, арк. 373]. Місцева влада зазначала, що здатна відремонтувати зазначені будинки, та для цього необхідно на ліквідацію аварійних очагів та капітальний ремонт мереж газопостачання щорічно 460 тон труб, в той час як фактично урядом виділялося лише 25 тон. Проте у цьому проханні львів'янам було відмовлено.

Катастрофічний стан із забезпеченням громадян житлом у повоєнний час поставив перед державою соціальне завдання вивести людей з бараків, землянок, напівпідвалів та надати їм більш пристойне житло. У пошуках рішення партійного схвалення отримала ідея відмови від "архітектурних надлишків", максимальної індустріалізації, здешевлення будівництва та мінімізації площ квартир новобудов, названих пізніше "хрущовками". Цей план спочатку було озвучено на XX з'їзді КПРС Микитою Хрущовим, а з 1957 р. він почав активно втілюватися в життя. За Хрущовим будівництво серій житлових будинків за єдиним серійним типовим проектом зі стандартним внутрішнім плануванням задумувалося як тимчасова міра, розрахована на 20 років – до остаточного завершення будівництва комунізму, коли на зміну цим будинкам придуть нові, більш комфортабельні.

Дійсно, нова серія житлових будинків передбачала однокімнатні квартири площею до 20 кв.м., двокімнатні – 30 кв.м, трикімнатні – до 40 кв. м. Всі "додаткові площі" були зменшені до фізіологічного мінімуму, напр. кухні мали площу 6 кв.м., а ліфти, комірчини й сміттєпроводи взагалі ліквідовувалися. За реальної відсутності радянських громадян купити меблі ці квартири обладнувалися вбудованою гардеробною та вбудованими полками й антресолями для речей та білизни (досить часто і ці "надлишки" при будівництві вилучалися).

У своїх мемуарах М. С. Хрущов писав, що в умовах неймовірного дефіциту житла "ми вимушені були переглядати проекти та вичавлювати все зайве, щоб якнайскорі-

ше задовольнити більшу кількість громадян, що потребували хоч якесь житло. Адже хай як важко жити без ліфту, але без квартири ще важче [11, с. 393-394].

В результаті широкомасштабного будівництва протягом 1957 – 1963 рр. на Львівщині було побудовано близько 500 млн. кв. м. житла – більше ніж за попередні 40 років. На урочистих зборах до 30-річчя возз'єднання Західноукраїнських земель з Радянською Україною 25 травня 1969 р. зазначалося, що станом на 1968 рік в Західній Україні новозбудованою у повоєнний час була кожна четверта хата [12, арк. 52]. Водночас, попри красиві реляції забезпечення житлом як пересічних громадян, так і навіть пільгових категорій було надзвичайно далеким від необхідного. Так, станом на 1 липня 1972 р. по Львівській області 910 осіб все ще перебували на обліку інвалідів війни та сімей загиблих воїнів, що потребують поліпшення житлових умов, з яких тільки 75 врешті-решт було забезпечено житлом [13, арк. 185].

Важливим елементом соціальної політики постсталінського періоду стало будівництво дитячих закладів і шкіл, до яких залучалися не тільки державні кошти, але й значною мірою підприємства, установи, колгоспи й радгоспи Західної України. Так, лише за 1954 рік на Львівщині було збудовано дитячі ясла на 60 місць при електроламповому заводі, на 40 – при велозаводі, на 66 місць – при заводі "Львівсільмаш" тощо. Всього ж за цей рік в області було збудовано 23 об'єкти дитячих ясел та садочків загальною місткістю понад 1000 дітлахів [14, арк. 115].

Безсумнівним досягненням соціальної політики держави за 25 повоєнних літ став розвиток на західноукраїнських теренах мережі вищих навчальних закладів. Так, на початок 1969 р. на Західній Україні функціонувало 3 університети, 20 інститутів та 130 технікумів, в яких навчалось понад 250 тисяч студентів. При цьому якщо у 1930 р. до Львівського політехнічного інституту було прийнято тільки 6 українців, то у 1968 – 2041 українця, або 81,6%. На той час у розрахунку на 1000 чоловік загальної кількості населення студентів у Західних областях України було втричі більше, аніж у таких країнах як Англія, Франція, Італія, Західна Німеччина [12, арк. 52].

Вартим уваги можна визначити й такий сектор соціальної політики як транспортні перевезки пасажирів, причому на початку 70-х років в УРСР особливу увагу приділяли розвиткові повітряного транспорту. Зокрема постановою бюро Львівського обкому КЕ України та виконкому Львівської обласної ради депутатів трудящих "Про заходи по дальшому розвитку повітряного транспорту в області" поставила завдання завершити реконструкцію Львівського аеропорту та побудувати за рахунок державних капітальних вкладень, обласного та місцевих бюджетів аеропорти місцевих повітряних ліній у Радехові, Лопатині, Буську, Бобрці, Сколі, Ходорові, Стрию, Жидачіві, Неморові, Трускавці, Моршині, Дрогобичі, Золочеві, Добромилі та Любені Великім й обладнати їх радіотехнічними й навігаційними засобами. [15, арк. 332].

Радянська влада чудово розуміла значення культури та розвитку художньої самодіяльності і намагалася всеосяжно керувати цією сферою соціального буття українців. Під контролем партії та влади та під відповідним ідеологічним кутом зору відбувалося становлення інституту народної творчості та гуртків художньої самодіяльності в Західній Україні. Так, наприклад, станом на 1960 р. на Львівщині у 12 тисячах самодіяльних гуртків брало участь понад 200 тисяч українців. Серед закладів народної творчості налічувалося 22 самодіяльні симфонічні оркестри, 2161 драматичний гурток, 2192 – хорових, 1426 – хореографічних, 985 – музичних, 133 – образотворчого мистецтва, понад 1500 гуртків художнього читання, 25 самодіяльних кіностудії тощо [16, арк. 33]. У тісній змичці соціальної політики й пропаганди на теренах Західної України прискореними темпами прокладалася мережа радіофікації, при цьому, наприклад, вже до кінця 1959 р. було завершено повну радіофікацію колгоспів, радгоспів та населених пунктів Львівської області [17, арк. 376].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз стану соціальної політики на західноукраїнських теренах у постсталінську епоху свідчить, що така політика диктувалася не тільки і не стільки необхідністю відновлення зруйнованого війною життєукладу громадян, скільки вимогами політичного зміцнення державної

й партійної системи, геополітичним протистоянням із Західним світом. Ідеологічно обумовлювалась також значно більша увага до забезпечення соціальними благами робітничого класу та номенклатури й службовців за рахунок обділення селянства. Тому хоча для радянської держави соціальна політика в західноукраїнських областях і була більш пріоритетною відносно інших регіонів, все ж вона будувалася за остаточним принципом і задовольняла, переважно, найпростіші соціальні потреби людини, та й то не у потрібному обсязі.

Водночас досвід минулого століття свідчить, що в соціальній політиці УРСР було чимало елементів, які необґрунтовано забуті або мінімізовані в незалежній Україні (розбудова та забезпечення функціонування мережі сільських клубів і кінотеатрів, масове охоплення населення різноманітними формами участі в народній творчості, довгострокове збереження соціальних гарантій та соціального забезпечення всіх нужденних прошарків і громадян на рівні прожиткового мінімуму тощо). Формування соціальної політики сучасної України має будуватися за принципом відбору та апроксимації до поточних умов як передового досвіду демократичних країн сьогодення, так і кращого вітчизняного досвіду минулих часів, зокрема, й УРСР.

Література:

1. Намчук В. Моделі соціальної держави : вибір для України / Віктор Намчук // Публічне управління : теорія і практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – № 2(14). – 2013 р. – С. 44–50.
2. Бульба В. Г. Основні напрямки соціальної політики в умовах реформування українського суспільства / [В. Г. Бульба, В. П. Елагін, А. Е. Тамм та ін.]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 100 с.
3. Приходченко Л. Теорія та практика оцінювання ефективності державної соціальної політики / Людмила Приходченко // Публічне управління : теорія і практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – № 4(12). – 2012 р. – С. 118–123.
4. Васильєв А. Конвергенція моделей реалізації державної політики, спрямованої на молодь / Андрій Васильєв // Публічне управління : теорія і практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – № 3(15). – 2013 р. – С. 205–209.
5. Скуратівський В. Соціальна політика / В. А. Скуратівський // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління. – с. 546 – 548.
6. Львівський обласний державний архів (далі – ЛОДА). – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 6281. – арк. 45.
7. Історичний архів, 1993. – № 1. – с. 114.
8. Государственный архив РФ. – фонд 7523. – Оп. 71. – Д. 130. – Л. 1-24.
9. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 3376. – арк. 134.
10. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 3135. – арк. 373.
11. Хрущев Н. Воспоминания. Избранные фрагменты. / Н. С. Хрущев. – М. : Вагриус, 1997. – 509 с.
12. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 6281. – арк. 52.
13. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 6887. арк. 185.
14. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 3135. – арк. 115.
15. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 4464. – арк. 332.
16. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 4434. – арк. 33.
17. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 2985. – арк. 376.
18. Шабала Я. Соціально-економічний розвиток волинського села в добу хрущовських реформ (1953 – 1964 рр.) / Ярослав Шабала // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – Історичні студії. – 2012. – № 10. – С. 128 – 133.

Іван ЛОПУШИНСЬКИЙ, Віталій СОЛОВИХ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СОЦІАЛІЗАЦІЇ В СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ

Постановка проблеми. Соціалізація постає як входження людини до соціально-економічної структури суспільства через процес мобілізації, сукупністю методів, які забезпечують таке входження у соціальну сферу є виховання. Політична соціалізація представлена як адаптація індивіда до політичної системи, де особистість є об'єктом впливу політичної системи, виконавцем політичних функцій. Джерело влади та політичного порядку вбачається в цінностях і цілях, встановлених людьми, тому й особистість розглядається як первинна інстанція по відношенню до політичної системи.

В даному дослідженні встановлюються такі параметри аналізу, як діяльність органів державної влади, що виступають, з одного боку, об'єктами політичних дій громадян, а з іншого, – суб'єктами регламентації цих дій, функціонування політичних та неполітичних організацій, залучаючись до яких особа реалізує свої політичні інтереси та цілі, виконує політичні функції в рамках політичної системи, наявна політико-правова система, що регулює та санкціонує політичні дії індивідів та груп, встановлюючи рамки політичної активності, впроваджуючи стандарти політичної поведінки, міру застосування примусу до їх виконання. Так, для сучасних демократичних країн характерний тип політичної соціалізації, що передбачає активне включення особистості у політичний процес на основі усвідомлених групових та індивідуальних інтересів. Для таких суспільств характерна "організаційна модель" у взаємозв'язку особистості та політичної системи. У цілому, демократичні процедури формування органів влади створюють можливість широкої участі індивідів у політичному житті суспільства, стимулюючи стійку заінтересованість громадян у політичній системі та активну участь в ній.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі накопичений цілий комплекс теоретичних наробок, присвячених аналізу взаємозв'язку особистості і соціуму, становлення особистості під впливом соціальних норм і цінностей, взаємодії людини та політичної системи, соціально, соціально-психологічному, внутрішньо особистісному рівнів цієї взаємодії, механізмів формування "політичної людини" з певними якостями громадянина, причин поведінки індивідів у політиці, можливості стабілізації політичної системи, суспільства в цілому шляхом наступності поколінь [2, с. 38]. Такий широкий спектр досліджень процесу входження особи у політичне життя суспільства на всіх рівнях вимагає систематизації та критичного осмислення ідей та підходів, що лягли в основу сучасної теорії політичної соціалізації. Не применшуючи значення розробок українських вчених, треба зазначити, що в них відсутні комплексні теоретичні дослідження процесу політичної соціалізації як складової становлення демократії, а також аналіз змін, що відбуваються в характері його протікання, спрямованості та змісті під впливом демократичних перетворень суспільства. Також відсутні роботи, що присвячені виявленню загальних рис та закономірностей протікання процесу політичної соціалізації в сучасних суспільствах



**ЛОПУШИНСЬКИЙ
Іван Петрович,**

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, заслужений працівник освіти України, м. Херсон.

Анотація. у статті досліджуються особливості політичної соціалізації сучасних держав. Вивчено належність традиційних інститутів соціалізації до трансформаційних процесів під впливом соціокультурних змін суспільства. З'ясовано безпосередність впливу якісних змін системних процесів суспільної організації в напрямку демократизації на динаміку протікання соціалізації та політичної соціалізації.

Ключові слова: соціалізація, трансформаційні процеси, соціокультурні зміни, політична соціалізація, становлення особистості, особа, соціум, демократизація, суспільна організація.

УДК
351.84:35.072.2:342.5



**СОЛОВИХ
Віталій
Павлович,**

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, м. Харків.

Анотація. у статті досліджуються особливості політичної соціалізації сучасних держав. Вивчено приналежність традиційних інститутів соціалізації до трансформаційних процесів під впливом соціокультурних змін суспільства. З'ясовано безпосередність впливу якісних змін системних процесів суспільної організації в напрямку демократизації на динаміку протікання соціалізації та політичної соціалізації.

Ключові слова: соціалізація, трансформаційні процеси, соціокультурні зміни, політична соціалізація, становлення особистості, особа, соціум, демократизація, суспільна організація.

УДК
351.84:35.072.2:342.5

з врахуванням всієї динамічності світового політичного процесу. Залишається без уваги розгляд загальних особливостей розвитку політичної соціалізації в ряді країн, що схожі за специфікою трансформаційних процесів.

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Перспективи подальших вітчизняних та зарубіжних досліджень детермінуються необхідністю вивчення закономірностей процесу демократизації у сучасному світі та виявлення тих перемінних, які безпосередньо впливають на модифікацію політичної соціалізації [7, с. 92]. Розглянувши основні етапи розвитку та сучасний рівень розробленості проблематики політичної соціалізації перейдемо до розгляду підходів аналізу особистості в політиці з метою висвітлення методологічних основ дослідження та з'ясування політологічного змісту цих теорій.

У цілому, аналіз у підході до розуміння політичної соціалізації ставить питання про необхідність всебічного дослідження формування цілісної особистості, розуміння включення її в суспільний процес в єдності поведінки, свідомості та мотивації. Розробки концепцій політичної соціалізації в науці пов'язані з вирішенням проблеми впливу політичної системи на індивіда. Теоретики системного аналізу звертаються до теорій ролей, що були вироблені в соціології та соціальній психології. Головна увага приділяється соціально-психологічному аспекту ролі, що пов'язаний з суб'єктивним сприйняттям тієї чи іншої ролі як самим її виконавцем, так й соціальним оточенням.

Застосування психологічних методів для дослідження політики не доповнювалися інституціональним аналізом на макрорівні. Головною метою є спрямованість на пошук встановлення політичного порядку та стабільного функціонування політичної системи. Одним з механізмів розглядається як соціалізуючий варіант нав'язування політичних ціннісних орієнтацій, установок, норм політичної поведінки, виконання ролей необхідних для підтримання політичної системи [10, с. 8]. Однак, теоретики системного аналізу звужують розуміння політичної соціалізації до меж відносно стабільних систем.

Метою статті є запропонувати теоретико-методологічні засади соціалізації та політичної соціалізації особи в державі.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Дослідити процеси політичної соціалізації в країні, що спрямовані на формування особистості в контексті її політичної участі.

2. Вивчити приналежність традиційних інститутів соціалізації до трансформаційних процесів під впливом соціокультурних змін суспільства.

3. Проаналізувати взаємозв'язок особи та соціуму і становлення особистості під впливом соціальних норм і цінностей.

З'ясувати безпосередність впливу якісних змін системних процесів суспільної організації в напрямку демократизації на динаміку протікання соціалізації та політичної соціалізації.

Вклад основного матеріалу. Ефективного застосування знаходить порівняльний метод в теорії політики для співставлення політичних інститутів, їх функцій та політичних процесів різних суспільств, визначення специфіки окремих політичних систем, але в тісному взаємозв'язку з конкретно-історичним підходом.

Одним з елементів політичної системи визначалася політична культура, що й окреслило проблемне коло теоретичних досліджень з використанням відповідних методів, в рамках яких відбувався аналіз політичної соціалізації. Проблему політичної соціалізації піднімали у зв'язку з питанням політичної освіти як складової частини політичної культури, що включає в себе різні види знань: політична інформованість, політична грамотність, політична освіченість.

Ще одним елементом політичної культури було названо політичну усвідомленість, що означає розуміння індивідами своєї приналежності до соціальної спільності, політичних інтересів та потреб, шляхів їх реалізації. Політична соціалізація розуміється з точки зору формування політичної культури, тобто як єдиний процес політичної освіти, виховання, формування політичної усвідомленості у суспільно-політичній діяльності. Показником високого ступеня засвоєння політичної культури є політична зрілість індивіда, яку він розуміє як результат політичного розвитку особистості, цілеспрямованого формування людини суспільством. Наявність стійких політичних ціннісних орієнтацій, стабільного та інтенсивного інтересу до політичного життя, здатність реалізувати на практиці політичні цілі, потреба в активній участі в політиці є ознакою політичної зрілості.

Можна виокремити механізм формування політичної свідомості індивіда, який відтворює структуру суспільної свідомості у певному зрізі: класовому, груповому. Цей механізм зводиться до наступного:

- формування системи потреб та соціальних очікувань;
- прийняття соціальних ролей й актуалізація потреб під впливом цих ролей;
- формування ціннісних орієнтацій, що відповідають ієрархії потреб та прийнятим соціальним ролям;
- ідеологічний вибір на основі соціально-політичних цінностей;
- ідентифікація своєї соціальної групи у відповідності до системи цінностей;
- усвідомлення власних цілей у соціально-політичній сфері на основі системи потреб, ціннісних орієнтацій, характеру групової самосвідомості;
- закріплення рівня очікувань та оцінки своїх можливостей впливати на політичну систему для реалізації усвідомлених інтересів.

Вчені відійшли від трактування політичної соціалізації як безперешкодного процесу переводу вимог системи в структуру особистості, передачі цінностей, норм, цілей, установок, довіри до влади від старшого покоління та автоматичного засвоєння їх молодшим. Вони зробили акцент на тому, що в процесі соціалізації індивід виступає не як об'єкт впливу, а є суб'єктом власного політичного розвитку, активним учасником політичних відносин [1, с. 9]. Політична соціалізація розглядалася як результат складної системи факторів, серед яких особливе значення має засвоєння соціального досвіду та конкретні соціальні умови існування індивіда.

З точки зору соціально-психологічного підходу, під соціалізацією розуміється двосторонній процес, що включає в себе, з одного боку, засвоєння індивідом соціального досвіду шляхом входження в соціальне середовище, систему соціальних зв'язків, а з іншого, процес активного сприйняття системи соціальних зв'язків індивідом за рахунок його активної діяльності, активного включення в соціальне середовище, або конкретніше – це процес входження людини до різних соціальних спільностей колективів і груп, а її соціальна діяльність виступає чинником соціалізації.

В такому розумінні політична соціалізація виступає паралельним процесом усвідомлення потреб та інтересів, цілей і способів їх реалізації у соціально-політичній сфері, оволодіння навиками соціально-політичної діяльності через виконання політичних ролей [3, с. 18].

Дослідження політичної соціалізації має ґрунтуватися на засадах комплексного підходу до застосування методів дослідження. Системний та структурно-функціональний метод дає можливість цілісного аналізу протікання процесу політичної соціалізації в політичній системі та виявлення впливу основних її елементів таких як

політична культура, політичні інститути, відносини, норми на специфіку політичної соціалізації в конкретному суспільстві. Порівняльний метод дозволить з'ясувати спільні риси процесів демократизації в конкретних авторитарних та тоталітарних суспільствах з метою їх узагальнення. Історичний метод дає можливість дослідити сутнісні характеристики політичних структур, відносин, норм, що були характерні для конкретного суспільства в минулому, сформований соціально-історичний досвід та відображений у сталих формах масової політичної свідомості, прослідкувати їх вплив на процес політичної соціалізації в нових історичних умовах існування суспільства.

Процес політичної соціалізації не зводиться лише до засвоєння соціального досвіду, що сконцентрований у політичній культурі або формуванню індивідуальної свідомості особистості. Не можна не враховувати значимості цього аспекту, тоді дії сприймаються та усвідомлюються суб'єктом як суспільний акт, як включення його до системи суспільних відносин. Застосовуючи даний підхід до проблеми політичної соціалізації, можна стверджувати, що аналіз повинен відбуватися через розкриття змісту взаємозв'язку політичної системи, як зовнішньої об'єктивної реальності і особистості, як суб'єкта політичної діяльності, а також визначення механізмів, форм і типів цього взаємозв'язку.

Система соціально-політичних уявлень є певним способом пізнання політичної реальності, що пов'язана не стільки з психологічними процесами особистості, скільки з історичним типом суспільства. Тоді можна стверджувати, що соціально-політичні уявлення є продуктом безпосереднього соціального спілкування, тобто залежать від суспільної організації і є колективними уявленнями про дану організацію, що сформовані на рівні повсякденної свідомості. Основна роль політичної культури в процесі політичної соціалізації полягає у встановленні найбільш загальних ідеалів та уявлень щодо політичних явищ та процесів, принципів політичної поведінки у відносинах з владою та її інститутами [11, с. 56].

Дії людини в політиці набувають усвідомленого і цілеспрямованого характеру, де рефлектуються умови досягнення мети, набір тих суспільно-політичних функцій, які необхідно виконати для задоволення своїх потреб, а також відбувається вибір способів діяльності. В основі політичної діяльності лежать потреби, інтереси та цілі, що обумовлені соціально-економічними умовами життя індивіда. На їх основі формуються ціннісні орієнтації та установки особистості. Ціннісні орієнтації спрямовують політичну поведінку людини на основі певного ставлення до соціально-політичних об'єктів.

Важливим механізмом політичної соціалізації є соціальна ідентифікація із групою, системою цінностей, що для неї характерна, інституціоналізованим типом політичних поглядів. Найбільша наукова проблема, що постає – це співвідношення вимог суспільства та вимог індивіда, тобто співпадіння індивідуального та соціального, яка до певної міри вирішується шляхом природної потреби людини належати до певної соціальної групи. Більш того ідентифікація індивіда із соціальною групою є первинною у самосвідомості особи. Однак, індивід може ідентифікувати себе з різними соціальними групами: професійною, демографічною, етнічною тощо, але формування системи ціннісних орієнтацій в даному випадку, пов'язане з прагматичним вибором людиною найбільш значимої для неї групи, а тому, мова йде про формування самосвідомості особи та здійснення на цій основі свідомого політичного вибору. Таким чином, соціальна ідентифікація є важливою складовою політичної соціалізації, адже визначає індивіда в якості групового суб'єкта політичної діяльності. Соціальна структура суспільства виступає проміжною ланкою між людиною та політичною сферою, базисом для формування індивідуальних мотивів політичної діяльності, переконань, поглядів, ціннісних орієнтацій.

Політичні інститути представляють собою історично сформовану структуру, що організує та регулює суспільне життя, впорядковує суспільні відносини, забезпечу-

ючи їм стійкість та стабільність. У вигляді видових понять виступають організаційні та нормативні політичні інститути. Політична організація даного суспільства, наявні соціально-політичні норми визначають весь процес становлення індивідів як суб'єктів політичної діяльності. Ці інститути обумовлюють процес залучення до всієї системи соціально-політичних відносин, включення в інституціональну структуру суспільства встановлюючи політико-рольові функції.

Отже, значення організаційних інститутів в процесі політичної соціалізації полягає у наступному: консолідація класу, соціальної групи з метою виявлення сутнісних інтересів та соціальних прагнень; регулювання дій членів даної групи на реалізацію соціальних інтересів; інтеграція в систему соціально-політичних відносин на основі колективних дій громадян; забезпечення стійкості суспільного життя, його оптимального розвитку на основі соціальної солідарності всіх колективів та груп [8, с. 37].

Головним інститутом політичної системи є держава, саме їй належить провідна роль у встановленні правової системи суспільства, визначенні правового статусу особи, наділення громадян певними правами та обов'язками, допущення певної міри свободи політичних дій. На основі встановлених норм відбувається інтеграція колективної організації суспільства. Вони задають межі індивідуальній та колективній діяльності встановлюючи відповідні обов'язки, права та характер санкцій за порушення норм, а також винагородження за їх дотримання.

Як зазначає О. Радченко, трансформація соціальної системи відбувається під впливом домінуючої в суспільстві політичної культури, але динаміка державотворчих процесів здатна привести політичну культуру до фрагментарності, розшаруванню, розколу, появи різних політичних субкультур. Отже, політичні інститути можна розглядати, з одного боку, як продукти відображення політичної культури, а з іншого боку вони самі становлять підвалини формування політичної культури. Можна сказати, що політична культура та державно-владний режим – це самостійні підсистеми політичного, вони впливають одна на одну та не можуть існувати одна без одної [12, с. 64]. Отже, процеси соціалізації, спрямовані владними інституціями, спираються на пануючу в суспільстві політичну культуру і мають за мету включення молоді в дану політичну культуру та сприйняття існуючого державно-владного режиму.

Лояльність щодо встановлених обов'язків, норм, ролей є основа інтеграції індивіда та суспільства. Вона досягається шляхом усвідомлення індивідами суспільних інтересів на основі ціннісної легітимації нормативного порядку суспільства. Правова система виступає методом досягнення інтеграції суспільства. Методи впливу на політичну діяльність індивідів, соціальних груп, колективів з боку політичних інститутів можуть бути різними: переконання, навіювання, накладання санкцій, винагородження.

Зміст взаємозв'язку політичної системи та особистості, як суб'єкта політичної діяльності розкривається через аналіз форм залученості індивідів до політичного життя суспільства. Людина вступає в систему соціально-політичних відносин в індивідуалізованій та груповій формах. Формування системи потреб, усвідомлення соціальних інтересів, що формують мотиваційну сферу особистості обумовлюють її індивідуальну політичну поведінку. Поведінка індивіда уявляє собою достатньо складну структуру, що містить наступні складові: специфічна реакція суб'єкта на певну ситуацію, або поведінковий акт; дія, що залежить від більш складних обставин, відповідає більш високому рівню регуляції поведінки в соціально-політичних умовах, встановлення зв'язку між політичною ситуацією та соціальною потребою суб'єкта; цілепокладання та ціледосягнення, що вибудовують цілісну структуру політичної діяльності.

Отже, поведінка індивіда в загальному вигляді – це вмотивована, цілеспрямована діяльність, що відображає позицію людини щодо соціальних та політичних об'єктів. Саме в діях відбувається формування певного ставлення до соціально-політичної

реальності, що стає елементом політичної свідомості особи, її сприйняття та переживання політичної дійсності. Організоване суспільство встановлює рамки поведінки, вносить її, однак не може вплинути на внутрішнє ставлення людини до даної системи відносин або норм, яка може бути нею не сприйнята [4, с. 238]. Тоді суспільнозначиме буде суперечити індивідуальнозначимому, а дії людини набуватимуть лише зовнішнього характеру не виконуючи функції особистісної інтеграції в суспільну організацію.

Так, в основі політичної позиції громадян лежить емоційне сприйняття даної політичної системи, що проявляється в індивідуальній лінії політичної поведінки. Така теза підтверджується тим, що навіть в умовах абсолютної соціальної та політичної несвободи, людина може здійснювати певний психологічний вибір: інтеріоризувати своє положення в політичній системі, соціальні та політичні норми, які фіксують такий підпорядкований стан у власну політичну орієнтацію, тобто сприймати функціонування політичної системи як належне, а також може на внутрішньому рівні не сприйняти своє положення, навіть за умови відсутності можливостей зовнішнього виразу своєї позиції в політичних акціях.

В залежності від типу політичної системи характер протікання процесу політичної соціалізації має свою специфіку. Розкриття змісту взаємозв'язку політичної системи та особистості, як суб'єкта політичної діяльності повинно здійснюватися через аналіз типів цього взаємозв'язку.

Характер такої взаємодії обумовлений співвідношенням різноманітних інтересів людини та суспільства, особистості та політичних інститутів даного суспільства. На нього впливають низка сукупних факторів: спосіб в який формуються органи влади, становище і роль громадських організацій та політичних партій, правовий статус особи, встановлена законодавча система, зміст і співвідношення дозволеної та забороненої політичної діяльності, порядок функціонування каральних та правоохоронних органів, рівень економічного розвитку суспільства, наявна соціальна структура, політична стабільність суспільства, а також ціннісні взірці та загальні принципи політичної поведінки, культурні традиції та моральні звичаї народу, що відображають тип політичної культури [5, с. 187].

Складовими демократичного політичного процесу в будь-якій країні є участь громадян на протязі всього процесу прийняття політичних рішень, які мають адекватні та рівні можливості для виявлення своїх позицій щодо кінцевого результату цих рішень; рівність громадян під час голосування, а також не застосування примусу та насильства; існування альтернативних незалежних від уряду джерел інформації, що дає змогу кожному визначити та обґрунтувати свій вибір, який відповідає інтересам індивіда.

Процес політичної соціалізації в демократичних країнах спрямований на формування особистості, яка зацікавлена у політичній участі, відчуває себе причетною до політичних процесів, психологічно готова до виконання політико-рольових функцій та має потенційну здатність до активних колективних дій в політиці. Колективні дії індивідів спрямовані на створення та перетворення соціальних умов свого існування, зміни практики соціальних відносин через політичну систему, що вимагає високого рівня самоідентифікації особистості.

Сучасну демократію можна охарактеризувати як систему, що створює оптимальні умови для самореалізації індивідів в якості групових суб'єктів. Хоча суб'єктність великих соціальних груп важко аналізувати в силу різного їх становища у соціальній структурі суспільства, неоднакових принципів та мотивів залучення їх членів в політичний процес, не можна не врахувати вплив рівня психологічної єдності та внутрішньогрупових зв'язків на процес політичної соціалізації в демократичному суспільстві.

Особливою рисою демократичних політичних режимів є наявність соціального плюралізму тобто нежорстка система соціальних статусів та ролей, що стимулює

індивіда до варіативного ціннісно-орієнтованого групового вибору на основі самоідентифікації. Груповий вибір політичної позиції тісно пов'язаний із соціальним становищем індивіда. Широка мережа асоціацій та організацій різного роду виступає каналами політичної діяльності індивідів у реалізації своїх цілей.

Соціально-політичні норми, в тому числі і правові, наділяють індивідів широкими правами та свободами, що дає можливість реалізації своїх інтересів у різних формах політичної залученості. З іншого боку, дана модель включає набір методів обмеження політичної активності мас з метою стабільного функціонування політичної системи. Політико-правові норми запроваджують загальні рамки політичної діяльності груп та індивідів, їх обов'язки та права, а також встановлюють ситуації в яких застосовується примус.

В демократичній політичній системі мінімальний діапазон політичної свободи корелюється з широким діапазоном конституційно забезпечених політичних прав. Однак, правова система не єдиний регулятор політичної поведінки індивідів, вона знаходиться у тісній взаємодії з політичною культурою демократичного суспільства, що підтримує та відтворює політичний порядок [9, с. 284]. Тут слід зазначити, що саме засобом політичної культури впроваджується в масову політичну свідомість ще один принцип даної моделі політичної соціалізації: принцип громадянства, як основи консолідованості дій в політиці. Значення демократичної політичної культури у формуванні даного принципу полягає у створенні ефективних механізмів реалізації громадянських якостей людини, перетворення зовнішніх форм регулювання суспільно-політичного життя у політичні установки.

Ще однією особливістю політичної соціалізації цього типу політичних систем є локалізація соціальних груп, чітка орієнтація на соціальну приналежність лише до однієї групи. Цьому сприяє інституціональна організація суспільства впливаючи на формування неоднорідних соціально-політичних установок населення. Однак, не ізольованість політичних субкультур, вільна циркуляція інтересів та поглядів в політичній сфері дає можливість встановити консенсус населення щодо підтримки демократичного політичного режиму, ідентифікацію з політичною системою в цілому.

Вивчення сутнісних характеристик процесу політичної соціалізації невід'ємне від конкретних-історичних умов його протікання. Тому, дослідження політичної соціалізації має включати: політичну організацію даного суспільства, наявні соціально-політичні норми, що визначають весь процес становлення індивідів як суб'єктів політичної діяльності; зміст соціально-історичного досвіду, що сконцентрований у політичній культурі; структуру соціальної системи, як проміжної ланки між людиною та політичною системою, що виступає базисом для формування індивідуальних мотивів політичної діяльності, переконань, поглядів, ціннісних орієнтацій тощо [6].

Для демократичних політичних режимів характерна "організаційна модель" суть якої полягає у активному включенні особистості у політичний процес на основі усвідомлених групових та індивідуальних інтересів. Основні риси її проявляються у тому, що громадяни беруть активну участь у процесі прийняття політичних рішень, домінують колективні форми політичної участі, приватні інтереси організовані в асоціації, а унормування політичної активності відбувається шляхом встановлення правових меж політичної діяльності індивідів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Становлення особистості через засвоєння соціального досвіду, взаємозв'язок з історичним розвитком суспільства, входження в соціальну структуру суспільства утруднюється у зв'язку з ускладненням суспільних відносин. Соціалізація включає не лише контрольований, цілеспрямований вплив, але й стихійні, спонтанні процеси, які так чи інакше впливають на формування особистості.

Соціалізація не може бути односпрямованим процесом на єдиний кінцевий результат; цей процес відбувається протягом усього життя людини і має свої особливості на різних вікових етапах, включає власну активність індивіда та варіативність

поведінки особистості; набір ціннісних орієнтацій, установок, поглядів тощо, може бути різним; на процес соціалізації впливає велика кількість факторів, агентів, інститутів, які не зводяться до ієрархічної системи впливів і розвиваються за власними законами, тому соціалізація не є результатом виховання чи навчання, освіти; традиційні інститути соціалізації знаходяться в процесі трансформації під впливом соціокультурних змін суспільства.

Процес політичної соціалізації обумовлений розвитком всієї системи наявних суспільно-політичних відносин та інститутів, точніше функціонуванням політичної системи суспільства, де політичний режим виступає провідним фактором. Ціннісні системи різних колективів, які засвоює індивід в процесі соціалізації, включають ідеали та норми демократичного ладу, що є основою соціальної солідарності та консенсусу в суспільстві. Якісні змін системних процесів суспільної організації в напрямку демократизації, що характерні для сучасних країн, безпосередньо впливають на динаміку протікання політичної соціалізації, її спрямованість та характер, обумовлюють набуття якісно нових рис.

Література:

1. Айвазян А.А. Гражданственность и гражданское участие (теоретико-методологический анализ) [Текст] : автореф. дис... канд. полит. наук : 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / А. А. Айвазян. – Екатеринбург, 2001. – 20 с.
2. Актуальные проблемы современной политической науки [Текст] : Сб. науч. ст. / Ю.С.Коноплин др. – М. : МПГУ-МЭЛИ, 2001. – 92 с.
3. Алексеенко И. Личность. Политика. Управление [Текст]. / И. В. Алексеенко. – К. : Знання України, 2001. – 191 с.
4. Арендт Х. Джерела тоталітаризму [Текст] / Ханна Арендт; пер. з англ. – К. : "Дух і літера", 2002. – 539 с.
5. Бжезинский З. Выбор: мировое господство или глобальное лидерство [Текст]. / З. Бжезинский. – М. : "Международные отношения", 2005. – 286 с.
6. Бідзюра І. Етапи і перспективи системних реформ в Україні [Текст] / І. Бідзюра // Політичний менеджмент. – 2004. – №1. – С. 75-81.
7. Гетьманчук М. Особливості перехідних суспільств [Текст]. / М. П. Гетьманчук. – Львів : "Львівська політехніка", 2002. – 114 с.
8. Грищенко З. Відчуття політичної ефективності у громадян: чи вірять українці у свою спроможність впливати на політику і у відповідальність влади [Текст] / З. Грищенко // Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнародної наукової конференції. – К. : Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 639-655.
9. Даль Р. Демократия и ее критики [Текст]. / Роберт Даль. – М. : РОССПЭН, 2003. – 564 с.
10. Дем'яненко В. Політична свідомість українського суспільства в умовах демократичної трансформації [Текст]: автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / В. М. Дем'яненко; Національний педагогічний університет ім. М.П.Драгоманова. – К, 2003. – 16 с.
11. Жадан І. Політична культура та проблеми громадянської освіти в Україні [Текст] : Методичний посібник. / І. Жадан, С. Кисельов, О. Кисельова, С. Рябов. – К. : Тандем, 2004. – 80 с.
12. Радченко О. В. Громадянська політична культура як ціннісна основа демократичного державотворення в Україні / О. В. Радченко // Державне управління та місце самоврядування : зб.наук.пр. /редкол. : С. М. Серьогін (голов ред.) та ін. – Дніпропетровськ : ДрІДУ НАДУ, 2010. – № 1 (4).– С. 62–69.

Олександр НЕПОМНЯЩИЙ, Олександр РАДЧЕНКО

НАЦІОНАЛЬНИЙ ОГЛЯД ЖИТЛОВОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ: ДОРОГОВКАЗ УРЯДОВОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ



**НЕПОМНЯЩИЙ
Олександр
Михайлович,**

доктор наук з державно-го управління, директор департаменту житлового будівництва, будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, м. Київ.

Постановка проблеми. Галузь житлового будівництва завжди була і залишається своєрідним лакмусовим папірцем загального стану економіки будь-якої держави, що обумовлює підвищену увагу до стану житлового сектору як науковців, так і практиків. Хоча за кілька останніх років в Україні внаслідок світової фінансової кризи відбулося уповільнення інвестиційної діяльності, в цілому житлова галузь характеризувалась певним зростанням основних показників виробничої діяльності. Однак при цьому навіть у найбільш успішні роки обсяги введення в експлуатацію житла складали лише половину від аналогічного показника 1987 року [1, с. 124]. За таких умов важливим є неупереджений фаховий аналіз чинників та факторів як позитивних, так і негативних тенденцій на житловому ринку.

Одним із важливих кроків в цьому напрямку став здійснений представниками Секретаріату Європейської Економічної Комісії ООН національний огляд житлового сектору в Україні, який дає можливість презентувати цілі реформування цього сектору національної економіки, а також висвітлити пріоритети соціальної політики нашої держави. Національний огляд житлового сектору дає можливість забезпечити об'єктивною інформацією процес прийняття відповідних рішень Урядом України та місцевими органами публічної влади, спрямований на покращення стану житлового сектору, що й становить *мету даної статті*.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розробки і реалізації державної житлової політики присвячені роботи таких авторів, як С. Булгаков, Н. Вікторов, Д. Ісаєнко, С. Казанцев, П. Кларк, О. Кучабський, Н. Олійник, В. Рапопорт, В. Титов, Ф. Франчук та ін. Проте в усіх цих роботах проблематика державної житлової політики розглядається в секторальному розрізі, залишаючи поза увагою системні характеристики всієї галузі.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до рекомендацій, наданих Європейською економічною комісією ООН під час огляду житлового сектору України, національний уряд сприяє створенню правового поля, яке б заохочувало збільшення житлового будівництва, розвиток будівельних технологій і скорочення термінів і витрат на проектування і будівництво, виявлення та спрощення адміністративних перепон у будівельній галузі, удосконалення національного житлового законодавства та законодавства, що регулює права й обов'язки мешканців стосовно управління та утримання спільного сумісного майна в багатоквартирних будинках та забезпечення його реалізації.

Наймасштабніше за останнє десятиліття реформування в цій сфері започатковано з прийняттям у лютому 2011 року Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [2]. На виконання його положень прийнято 3 Закони України, 21 постанову Уряду, 15 наказів Мінрегіону та 8 нормативних актів. Як результат впровадження їх положень, в Україні:

Анотація: У статті розкривається сутність заходів, що розробляються українським урядом у відповідності до рекомендацій, наданих Секретаріатом Європейської Економічної Комісії ООН під час національного огляду житлового сектору в Україні. Охарактеризовано необхідну нормативно-правову базу, що дасть можливість запровадити ринкові відносини у житловому будівництві, житлово-комунальному господарстві та землекористуванні.

Ключові слова: житлова галузь, національний огляд житлового сектору, житлове будівництво, європейські стандарти.

УДК 351.778.532



РАДЧЕНКО
Олександр
Віталійович,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної служби, адміністрування та управління Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Луганськ.

Анотація:

У статті розкривається сутність заходів, що розробляються українським урядом у відповідності до рекомендацій, наданих Секретаріатом Європейської Економічної Комісії ООН під час національного огляду житлового сектора в Україні. Охарактеризовано необхідну нормативно-правову базу, що дасть можливість запровадити ринкові відносини у житловому будівництві, житлово-комунальному господарстві та землекористуванні.

Ключові слова: житлова галузь, національний огляд житлового сектору, житлове будівництво, європейські стандарти.

УДК 351.778.532

– суттєво скорочено перелік видів планувальної документації, максимально спрощено процес її погодження та громадського обговорення;

– впроваджено безстроковість дії генеральних планів;

– організовано роботу зі створення містобудівного кадастру;

– значно розширено перелік об'єктів, для проектування яких не потрібно отримувати містобудівні умови і обмеження;

– відмінено ліцензування проектної та будівельної діяльності, окрім виконання робіт на об'єктах IV-V категорій складності. Натомість започаткована професійна атестація фахівців: архітекторів, інженерів-проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів;

– встановлено декларативні принципи початку виконання підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття об'єктів в експлуатацію;

– відмінено обов'язковість експертизи об'єктів I-III категорій складності та створено ринок експертних організацій різних форм власності;

– надано можливість громадянам зводити індивідуальні житлові будинки площею до 300 м² без проектної документації (на основі будівельного паспорту), а також набути право власності на самочинно зведені житлові будинки та інші об'єкти I-II категорії складності.

В результаті кількість дозвільних процедур зменшено з 32 до 3–5, а часові витрати замовника на оформлення дозвільно-погоджувальних документів у будівництві скорочено із 296 до 65 днів. При цьому залежно від категорії складності вони можуть бути і меншими.

Якщо до проведення реформ щорічно видавалось 40 тисяч дозволів, то за підсумками 8 місяців цього року тільки 473 об'єкти (0,6 % від загальної кількості) вимагали отримання дозволу, інші 72,5 тисячі замовників отримали право на будівництво за декларативним принципом.

Кількість об'єктів, на які отримано документи про початок будівництва у 2012 році порівняно з 2009 зросла майже втричі. До 2015 року цей показник може збільшитися ще на 50 %.

Мінрегіоном спільно з місцевими органами влади забезпечено актуалізацію генеральних планів населених пунктів України. До кінця року буде завершено розроблення та затвердження схем планування територій всіх областей.

Розвитку будівельної галузі сприяє формування нормативної бази у будівництві. Зокрема, у 2014-2015 роках остаточно буде забезпечено припинення дії всіх нормативних документів колишнього Радянського Союзу; паралельне функціонування двох гілок нормативної бази – традиційної національної та гармонізованої до європейської; скорочено кількість діючих будівельних норм, обов'язкових до виконання, у порівнянні з 2009 роком у три рази; здійснено перехід від обов'язкової сертифікації будівельних виробів на декларативний принцип підтвердження відповідності.

Механізм забезпечення населення доступним житлом унормовано ст. 4 Закону України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" [3], де, зокрема, визначено поняття такого житла та державної підтримки його будівництва або придбання, коло осіб, що мають право на

отримання такої підтримки, джерела фінансування будівництва доступного житла, основні вимоги до нього та умови здешевлення. У відповідності до нього внесено зміни до 14 статей 10 законів, прийнято 14 актів Кабінету Міністрів України та 18 документів Мінрегіону. При цьому:

- встановлено податкові пільги громадянам, що здійснюють будівництво (придбання) доступного житла;
- операції з постачання будівельно-монтажних робіт з будівництва доступного та першого постачання такого житла звільнено від оподаткування податком на додану вартість;
- таке житло звільнено від відрахувань на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів та від плати за приєднання до електричних мереж і до Єдиної газотранспортної системи України.

Визначено архітектурно-планувальні вимоги до доступного житла, що відповідає рекомендаціям, наданим за результатами огляду житлового сектору України.

Прийнято загальнодержавну та відповідні регіональні програми забезпечення населення доступним житлом. Всього в Україні на сьогодні реалізується 5 державних житлових програм:

- здешевлення вартості іпотечних кредитів;
- будівництво (придбання) доступного житла;
- молодіжне житлове будівництво;
- пільгове кредитування сільських забудовників ("Власний дім");
- забезпечення житлом інвалідів війни.

Програми мають різні умови та механізми державної підтримки громадян залежно від їхніх доходів і фінансових обставин: від безоплатного надання житла соціально незахищеним верствам населення – до пільгового кредитування або часткової компенсації вартості квартири. Це дозволяє кожній сім'ї обрати найбільш прийнятний для себе варіант вирішення житлового питання.

При цьому соціальний ефект поширюється на всі без виключення прошарки населення, забезпечується поступовий перехід від безоплатного надання житла до придбання за державної підтримки. Держава сплачує лише частину вартості квартир. Це дозволяє забезпечити житлом утричі більше громадян, при цьому право вибору об'єкта інвестування із переліку запропонованих залишається за громадянином. Це – додатковий стимул для забудовників до покращення співвідношення ціни і якості житла.

Програми схвально сприйняті населенням, підтримані забудовниками і місцевими органами влади. Їх реалізація дозволяє державі – зменшити свої житлові зобов'язання, будівельній галузі – отримати платоспроможного споживача та подолати кризові явища у житловому будівництві, територіальній громаді – завершити довгобуду, громадянам – поліпшити житлові умови.

Одночасно продовжується робота з формування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Ця діяльність вже знайшла визнання в ході огляду житлового сектору України.

Зокрема, на цей час сформована нормативна база для формування Реєстру; розроблено автоматизовану систему накопичення інформації (баз даних); організовано робочі місця реєстраторів в усіх регіонах України; створено систему захисту інформації Реєстру та робочих місць реєстраторів у всіх регіонах України, яка пройшла державну експертизу, триває наповнення Реєстру.

Житлове будівництво поступово виходить з кризового стану 2009 р., коли було введено в експлуатацію 6,4 млн. кв. метрів житла. Так, у 2012 р. цей показник був найвищим за останні 2 десятиліття і складав 10,75 млн. кв. метрів житла [4], у 2013 р. за попередніми даними цей показник сягнув позначки у 11млн. кв.метрів житла, у 2015 заплановано 11,7 млн. кв.метрів.

З урахуванням результатів Національного огляду житлового сектору в Україні пріоритетними напрямками діяльності держави в галузі житлового будівництва мають стати:

- створення сприятливого інвестиційного клімату та забезпечення гармонійного розвитку територій шляхом дерегуляції будівельної діяльності;
- розвиток програм будівництва доступного житла;
- розвиток внутрішнього ринку та створення умов для забезпечення реалізації інвестиційних намірів забудовників;
- формування нормативної бази, інтегрованої у міжнародний нормативно-правовий простір технічного регулювання.

Виходячи з цих пріоритетних напрямків та рекомендацій, наданих за результатами національного огляду житлового сектору України, визначено такі завдання на середньострокову перспективу:

- подальше удосконалення законодавчо-нормативної бази з питань дерегуляції та забезпечення імплементації її положень на місцях з метою входження України у дослідженні Світового банку "Ведення бізнесу" за індикатором "Отримання дозволів на будівництво" до першої сотні країн;
- прийняття закону про технічний регламент та запровадження на його основі будівельних стандартів, гармонізованих з Європейськими нормативними актами;
- систематизація містобудівельного законодавства шляхом створення єдиного базового закону у сфері містобудівної діяльності;
- забезпечення розроблення та оновлення містобудівної документації, створення містобудівного кадастру на місцевому та державному рівнях;
- нарощування обсягів будівельного виробництва на 7-8 % щорічно, створення 30 тис. додаткових робочих місць, доведення рівня заробітної плати у будівництві до 4,4 тис. грн. на місяць;
- доведення обсягів житлового будівництва до 11,7 млн.м² на рік, у тому числі за державними житловими програмами до 1,7 млн.м² (25 тис. квартир);
- забезпечення використання вітчизняних будівельних матеріалів будівельним комплексом України на рівні 85 %, доведення експорту будівельних матеріалів та виробів до 17 млрд. грн.

В результаті очікується підвищення рівня доступності житла для населення в Україні та стандартів житлового будівництва відповідно до рекомендацій Комітету з питань житлового господарства і землекористування Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй.

Важливою складовою державної житлової політики є регулювання стану та розвитку житлово-комунального господарства з метою забезпечення населення послугами життєзабезпечення належної якості. Ключовим елементом реформування ЖКГ і підвищення якості житлово-комунальних послуг є демонополізація попиту і позиції цих послуг скрізь, де це можливо.

В першу чергу – мова про послуги з управління і утримання багатоквартирного будинку. Існуюча ситуація в Україні характеризується тим, що відповідно до чинного законодавства функцію управління фактично на себе взяли органи самоврядування, але не маючи головних повноважень – повноважень власника приватизованого житла – вони не можуть виконувати ці функції ефективно. За відсутності ефективного власника житла органи місцевого самоврядування призначають виконавця послуг, власники приватизованого житла не усвідомлюють своїх прав, що знаходиться у спільній власності багатоквартирного будинку, не мають механізмів реалізації своїх прав і як результат відсутній клієнт, який здатний обирати і контролювати надання цих послуг [5, с. 150].

Тобто наявною є монополізація попиту на послуги з управління. З метою демонополізації попиту необхідно пропонувати споживачам свободу вільного вибору як

між формами управління (безпосереднє, через ОСББ, через управителя) так і власне управителя. Для цього необхідно забезпечити сприятливі умови для створення ОСББ та надати власникам квартир, не об'єднаним в ОСББ відповідний механізм прийняття спільних рішень. В цьому плані розроблений Мінрегіоном проект Закону України "Про особливості права власності у багатоквартирному будинку" дасть можливість врегулювати порушені проблемні питання та міститиме пряму вказівку на право співвласників самостійно управляти своїм будинком. Наразі такий законопроект знаходиться на розгляді в Уряді та найближчим часом буде переданий до Верховної Ради України для його прийняття. Метою законопроекту є надання власникам квартир у багатоквартирних будинках простий і доступний механізм легітимного прийняття спільних рішень щодо їхньої спільної власності.

На сьогодні для більшості співвласників багатоквартирних будинків єдиною реальною можливістю приймати спільні рішення щодо свого будинку є створення ОСББ. Це у свою чергу пов'язано з певними організаційними труднощами, до яких не всі готові. Запропонований же законопроект дає можливість приймати спільні рішення встановленою більшістю голосів навіть без створення ОСББ. Крім цього, законопроект передбачає включення до переліку спільного майна в багатоквартирному будинку прав на земельну ділянку, на якій розташований багатоквартирний будинок та його прибудинкова територія; пряму заборону поділу та виділу в натурі частки спільного майна в багатоквартирному будинку; надання кожному співвласнику права вільного доступу до проектної документації на багатоквартирний будинок, і обов'язок органів місцевого самоврядування зберігати таку документацію та відновити її в разі, якщо вона була втрачена; перехід, у разі продажу квартири, до нового власника всіх прав і обов'язків попереднього власника як співвласника багатоквартирного будинку [6].

Для власників, які свідомо відмовляться від власного вибору моделі управління будинком, орган місцевого самоврядування за конкурсом вибере управителя. Управитель буде відповідальний за організацію надання комунальних послуг в будинку та за надання послуг управління (включаючи утримання) будинків.

Отже, можна сказати, що запропоновані нововведення дадуть можливість співвласникам абсолютно всіх багатоквартирних будинків стати дійсними господарями свого дому – на практиці, а не лише на папері, – і без додаткових формальних дій, як-от створення ОСББ.

Слід зазначити, що згаданий законопроект "Про особливості права власності у багатоквартирному будинку" вирішує лише частину завдання – демонополізує попит шляхом надання співвласникам багатоквартирних будинків реального механізму прийняття спільних рішень, включаючи рішення щодо форми управління будинком і залучення управителя. Однак проблема полягає в тому, що пропозиція на ринку управління і утримання житла здебільшого є монополізованою. Створити законодавчі передумови до демонополізації цього ринку управління та утримання житла покликаний проект закону "Про управління багатоквартирним будинком", який підготовлено українським урядом у 2013 р.

Концептуальні підходи, передбачені цим законопроектом, визначають зміст управління, форму та порядок управління, договір про надання послуг багатоквартирним будинком, вимоги до управителів, порядок контролю якості послуг управителів, відповідальність управителів. Дія закону поширюється на багатоквартирні будинки, в яких окремі квартири і нежилі приміщення є самостійними об'єктами нерухомого майна і не поширюється на багатоквартирні будинки, що мають одноособового власника [7]. Втім, закон дозволяє і одноособовим власникам багатоквартирних будинків керуватися його положеннями – за їх бажанням.

Прийняття Закону дасть можливість реалізувати підхід, прийнятий у світовій практиці, коли поняття управління і утримання багатоквартирним будинком не роз-

діляються, а управління охоплює собою утримання. Проект закону передбачає три форми управління багатоквартирним будинком, які співвласники самі обирають та самі ж можуть у будь-який час змінити:

- по-перше, управління безпосередньо (самостійно) співвласниками багатоквартирного будинку;
- по-друге, управління об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) або асоціацією об'єднань співвласників багатоквартирного будинку;
- по-третє, управління управителем.

Законопроект не передбачає якихось формальних вимог, які би обмежували доступ на ринок потенційних управителів. Натомість законопроект містить низку вимог до діяльності управителя. Ці вимоги покликані гарантувати якісну роботу управителя і можливість реального контролю з боку співвласників [7].

З метою врегулювання всіх проблемних питань на шляху реалізації реформ у галузі Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розроблено законодавчі пропозиції, якими передбачено уніфікацію термінології, визначення видів діяльності, суб'єктів, що їх провадять, а також видів товарів та послуг, що виробляються та надаються такими суб'єктами на ринку житлово-комунальних послуг; визначення класифікації житлово-комунальних послуг; створення умов для переходу потенційно конкурентних ринків до конкурентних.

Разом з тим затверджено заходи щодо переведення відносин у сфері управління (обслуговування та утримання) багатоквартирних будинків на ринкові засади до 2015 року, якими буде передбачено здійснення заходів, спрямованих, зокрема:

- на вільний вибір співвласниками багатоквартирних будинків способів управління спільним майном багатоквартирного будинку та осіб, які здійснюють таке управління на договірних засадах,
- на вільний вибір співвласниками багатоквартирних будинків суб'єктів, що надають житлово-комунальні послуги без узгодження з органом місцевого самоврядування,
- на встановлення вільних (договірних) цін на послуги з управління (обслуговування та утримання) багатоквартирними будинками,
- на врегулювання порядку надання послуг з управління (обслуговування та утримання) багатоквартирними будинками у випадках, якщо співвласники багатоквартирних будинків не визначили надавача таких послуг.

Оперативний розгляд та прийняття Верховною радою України зазначених законопроектів створить правове поле та необхідні передумови переходу всієї галузі житлового будівництва та житлово-комунального господарства на європейські стандарти, наблизить нас до євроінтеграційної перспективи та надасть нового поштовху до покращення забезпечення пересічних українців конституційно гарантованим правом на достойне житло.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, заходи української влади, розпочаті на виконання рекомендацій Секретаріату Європейської Економічної Комісії ООН, викладених під час національного огляду житлового сектора в Україні, мають остаточно сформувати до 2015 року необхідну нормативно-правову базу, що дасть можливість запровадити відповідні до найкращих світових і європейських стандартів повноцінні ринкові відносини у житловому будівництві, житлово-комунальному господарстві та землекористуванні.

Всебічна підтримка та допомога ООН Україні у реалізації заходів щодо розробки політико-правових документів, аналітично-дорадчої діяльності та заходів з поліпшення спроможності національних партнерів та окремими пілотними проектами дає можливість Україні покращувати умови проживання громадян, забезпечити прискорення зростання сталого розвитку людського потенціалу на засадах рівності.

Література:

1. Непомнящий О. Аналіз стану державного регулювання житлового будівництва в Україні / О. М. Непомнящий // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління – Х. : Вид-во ”ДокНаукДержУпр”. – 2012. – Вип. 4(12). – С. 124 – 130.
2. Закон України ”Про регулювання містобудівної діяльності” від 17.02.2011 № 3038-VI [Електронний документ] // офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
3. Закон України ”Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” від 25.12.2008 № 800-VI [Електронний документ] // офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/800-17>
4. Експрес-випуск Державної служби статистики від 14.02.2013 № 03.6-33/216 ”Прийняття в експлуатацію житла в Україні у 2012 році” [Електронний документ] // офіційний сайт Держстату – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. Панасенко І. Проблеми функціонування житлово-комунальної галузі у системі публічного управління України / Ірина Панасенко // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління – Х. : Вид-во ”ДокНаукДержУпр”. – 2013. – Вип. 3 (15). – С. 148 – 152.
6. Проект Закону ”Про особливості права власності у багатоквартирному будинку” [Електронний документ] // офіційний веб-портал Верховної Ради України – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48553
7. Проект Закону ”Про управління багатоквартирним будинком” від 07.10.2013 р. [Електронний документ] // офіційний веб-портал Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-zakonu-ukrayini-pro-upravlinnya-bagatokvartirim-budinkom/>

**КОВАЛЬ**

**Ганна
Володимирівна,**

кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики і менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили м. Миколаїв.

Анотація:

у статті автор обґрунтовує формування стратегії соціально-економічного, політичного й культурного розвитку України та підвищення рівня життя її населення; стверджує, що в новому тисячолітті стратегічні переваги будуть у тих держав і суспільств, які навчатимуться ефективно використовувати людський потенціал, насамперед, інноваційний потенціал розвитку, носієм якого є молодь; доводить, що в умовах нових світових впливів назріла гостра необхідність посиленої уваги до молоді з боку держави.

Ключові слова: влада, громадянське суспільство, демократичні перетворення, державна молодіжна політика, інтеграція, молоде покоління.

УДК 351:329.78

Ганна КОВАЛЬ

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

Постановка проблеми. Роль молоді в розвитку світового співтовариства важко переоцінити, адже всі наші очікування безперечно пов'язані з молоддю, майбутніми поколіннями. Можна гордитися молоддю, засуджувати та взагалі не помічати її існування. Але не можна не рахуватися з молоддю, з її потенціалом, ідеалами, інтересами, очікуваннями, з її радикалізмом та нетерпимістю до всього помилкового та неправдивого, з її відвертістю та прямою, з її безапеляційністю і невмінням постійно уважно прислухатися до старших. Сьогодні, як ніколи раніше, в так званій перехідний період, важливою є потреба в створенні умов для саморозвитку молоді. Вона потребує, в першу чергу, створення відповідних стартових умов, авансування свого розвитку та життєвого становлення. А тому, державні установи, громадські організації, всі, кому не байдужа доля молодих людей, повинні підтримувати інноваційну, творчу діяльність молоді, її громадських організацій та об'єднань. Саме це буде сприяти формуванню в молоді активної громадянської позиції, відчуття своєї значущості для суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній державно-управлінській науці над формуванням та розвитком державної молодіжної політики, її історичними етапами розвитку працювали: М.Головатий, І.Ільїнський, В.Лісовський, В.Луков, М.Перепелиця В.Чупрунов, А.Шаронов. Особливої уваги заслуговують праці Перепелиці М.П., Головенька В.А., Колесніченко Н.М., Кербаль М.О., Крикунової В.О. та інших.

Формулювання мети статті. Історичний розвиток суспільства значною мірою залежить від того, наскільки ефективно функціонує такий суб'єкт і дійовий чинник суспільно-політичного існування, як молодь. Тому метою дослідження, результати якого викладені автором у даній статті, є дослідження шляхів реформування державної молодіжної політики.

Виклад основного матеріалу. Сучасна ситуація у державі й суспільстві вимагає негайних заходів, спрямованих на формування стратегії соціально-економічного, політичного й культурного розвитку України, що припускає послідовну реалізацію заходів довгострокового характеру, спрямованих на подальше вдосконалення держави, підвищення рівня життя її населення.

Досвід останніх десятиліть переконливо доводить, що політичних і економічних успіхів досягають саме ті держави, які приділяють посилену увагу молоді; що стійкий розвиток демонструють саме ті суспільства, які переглянули традиційні погляди на систему взаємин між поколіннями і на їх значення для політичного й соціально-економічного розвитку. Саме тому в новому тисячолітті стратегічні переваги будуть у тих держав і суспільств, які навчатимуться ефективно використовувати людський потенціал і, у першу чергу, той інноваційний потенціал розвитку, носієм якого є молодь.

Розвиток демократичної держави із сучасною соціально спрямованою економікою буде ефективним лише за активної участі молоді. Творчий потенціал і соціальний ресурс молоді є одними із найважливіших складових модернізації суспільства. В умовах нових світо-

вих впливів назріла гостра необхідність посиленої уваги до молоді з боку держави, розробки системного, ретельно вивіреного, науково обґрунтованого і довгострокового плану дій, результати якого стануть відчутні у близькій перспективі. При визначенні загальнонаціональних пріоритетів мають бути враховані інтереси молоді: вона повинна стати активним учасником вирішення завдань, що стоять перед державою і суспільством.

Молодіжна політика є інструментом, що має забезпечити у комплексі стратегічного розвитку країни геополітичну конкурентоспроможність Української держави, а також розвиток місцевих громад та суспільства протягом наступних 10-15 років. Різноманітні дані аналізу та прогнозів середньо- та довгострокових тенденцій визначають, що найбільш важливими змінами майбутнього є перехід до самоорганізації суспільства. Самоорганізація громадян, їх об'єднань та бізнесу, їх взаємодія – мають стати основою суспільства майбутнього. Одночасно, традиційна система освіти та виховання молоді, як і державна молодіжна політика та громадські організації, не здійснювали цілеспрямованого виховання самостійної, відповідальної молоді та її підготовки до життя у самоорганізованому суспільстві. З іншого боку, увесь комплекс проблем та протиріч, із якими зіткнеться Україна у найближчі 10-15 років, формує достатньо жорсткий набір вимог до нових поколінь. Життя молодої людини у прогнозованих умовах не буде розвиватися прямолінійно, як послідовність простих переходів від загальної освіти до професійної, від освіти до праці, від життя у родинному домі до створення власної сім'ї. Нові умови потребуватимуть від кожної молодої людини та її сім'ї мобільності, пошуку нових нестандартних варіантів побудови власного життя. Пріоритетними мають стати такі напрямки молодіжної політики, реалізація котрих надасть молоді можливості для самостійного вирішення проблем, які виникають. Тільки такий підхід буде сприяти взаємоув'язуванню поліпшення якості життя переважної більшості молоді та розвитку країни в цілому.

Треба визначити, що ефективна практична реалізація може відбуватися як на всеукраїнському рівні, так і на рівні місцевих громад, що наближені до реальних потреб та участі молоді у їх вирішенні. Розбудова молодіжної політики "знизу до гори" має збалансувати державну політику та стати її пріоритетом.

Перш за все, необхідно радикально змінити традиційний підхід створення та спрямованості державних та регіональних молодіжних програм, наслідки реалізації котрих протягом 20 років доводять їх недоцільність та неефективність. Замість відокремлення проблем молоді у міську, регіональну, державну молодіжну програму, реалізація яких не призвела до вирішення жодної проблеми молоді, модель означає за доцільне спрямувати зусилля на залучення молоді до вирішення проблем держави, місцевої громади. Ці проблеми визначаються у відповідних цільових або комплексних державних та місцевих програмах, а підтримки потребує саме життєздатна система залучення молоді до вирішення проблем громади. Це є метою системи державної молодіжної політики, яка складається з 4-х взаємозалежних систем, послідовна реалізація яких призводить до впровадження сучасної політики відносно молоді, а саме:

- система постійного громадянського представництва молоді на всеукраїнському та місцевому рівнях;
- система залучення молоді до формування державної та регіональної політики, що впливає на її життя;
- система залучення молоді до безпосередньої реалізації державної та регіональної політики;
- система розвитку компетентності молоді у формуванні та реалізації державної та регіональної політики.

Отже, реалізація державної молодіжної політики, її оптимізація повинна передбачити пошук ефективних шляхів подолання протиріч між інтересами, потребами, цінностями суспільства та молодого покоління.

Ігнорування інтересами молоді чи маніпулювання її свідомістю призводили до неефективної молодіжної політики, яка часто не досягала своєї мети, перетворювалися у фарс, а процеси і заходи щодо оновлення молодіжної політики ставали абстрактними, відірваними від реального життя.

Сьогодні, розглядаючи перспективи оптимізації державної молодіжної політики в Україні, слід звернути увагу на те, кого в нашому суспільстві більше: інтерналів, тобто людей, які вважають, що в нашій державі все залежить від них самих та їхньої діяльності, чи екстернатів, тобто тих, хто в усьому звинувачує зовнішні обставини, чи амбівалентів – тих, хто взагалі не може визначити від кого залежить їхня доля. Звичайно, само собою розуміється, ідеальним було б суспільство, в якому переважали б саме інтернали, тобто люди сильні, мужні, ті, яким притаманна активна життєва позиція і бажано, щоб таку позицію займали молоді люди. А тому слід значну увагу звертати не тільки на питання мови, традиції, культуру, звичаї, які притаманні українцям як нації, а й на ціннісний простір, до складу якого входять здоров'я, сім'я, особиста безпека, хороші стосунки з друзями, матеріальний стан, цікава робота, справедлива оплата праці, сильна влада (законність та порядок), освіта, що відповідає міжнародним стандартам. Це основні пріоритети для нашої молоді, а за ними ті, на яких базуються інші – свобода слова і думки, відродження та розвиток національної культури, безкоштовна освіта, якісна медицина, доступне житло тощо.

Зробити молодіжну політику ефективною, адекватною сучасним вимогам, такою, що враховує особливості сучасної держави, суспільства і молоді, наповнити її новими змістом і вмістом – першочергове завдання влади. При цьому у державі є реальна можливість зайняти в цій сфері лідируюче положення, забезпечивши собі тим самим передові позиції в глобальному розвитку.

Молодіжна політика України повинна реалізовуватися на всіх рівнях державної влади. Вона ґрунтується на визнанні за молоддю всієї повноти соціально-економічних, політичних, особистих прав та свобод, закріплених Конституцією України й іншими нормативними правовими актами, що діють на території України та в регіонах.

Молодіжна політика виходить з того, що молодь має потужний інноваційний потенціал. Разом з тим, за певних умов і вплив політичних сил вона може носити як конструктивну спрямованість, так і деструктивну, на шкоду державі та суспільству, в тому числі і самої молоді. Заходи державних органів покликані сприяти розвитку творчої діяльності молоді, реалізації її ініціатив у всіх сферах життєдіяльності при формуванні відповідальності за сьогоднішній день суспільства і його майбутнє.

У той же час, слід зазначити, стійкі погляди на молодь, як соціально пасивну, що знаходиться в перехідному, маргінальному стані соціальної групи, споживача соціальних послуг, різних видів безоплатної допомоги, підтримки з боку держави, замкнуту в системі своїх внутрішніх, часом суто економічних, інтересів і потреб.

Державі не завжди вдається мобілізувати молодіжну ініціативу в громадських інтересах.

Виходячи з цього, ми можемо констатувати, що нові вимоги до державної молодіжної політики можуть бути сформульовані наступним чином:

– "Ініціативу молодих – на благо держави", що включає в себе: сприяння та підтримку розвитку громадянських ініціатив молоді, стимулювання молодіжного самоврядування та активізацію діяльності молодіжних та дитячих громадських об'єднань;

– "Диверсифікація молодіжної політики", мається на увазі використання диференційованого підходу до молоді як до соціальних і вікових груп та розробку нових технологій роботи з молоддю, виходячи з соціальних і вікових відмінностей;

– "Міжвідомча кооперація та інтеграція", в першу чергу, визначає пріоритетність державної молодіжної політики як міжгалузевої сфери, спільне використання матеріальної бази закладів різних відомств і розробку "молодіжних розділів" у цільових та інвестиційних програмах усіх рівнів;

– ”Доступність соціальних установ” повинна являти собою інтеграцію джерел фінансування державної молодіжної політики, посилення ролі економічних важелів залучених ресурсів і оснащення установ молодіжної політики сучасним обладнанням;

– ”Наближення до інтересів молоді” – може реалізовано за допомогою перепрофілювання діяльності молодіжних центрів з урахуванням сучасних потреб та інтересів молоді та створення сучасної інфраструктури молодіжної політики;

– ”Ліквідація упущеної вигоди” – стверджує принцип довгострокового інвестування на витрати в сфері державної молодіжної політики та прогнозу можливого обсягу прибутку;

– ”Створення інформаційного молодіжного простору” – має формуватися за допомогою інтерактивної взаємодії держави та молоді в інформаційних глобальних мережах силами самої молоді, створення єдиного молодіжного інформаційного порталу та укладення суспільного договору засобів масової комунікації із всезагальним охопленням молоді інформацією;

– ”Діалог з молоддю” – повинен відбуватися за допомогою організації зустрічей, ”круглих столів” з молоддю, проведення щорічних фестивалів молодіжних ініціатив та стимулювання створення громадських об’єднань у сфері робочої, сільській, творчої, що служить в силових структурах та іншої молоді;

– ”Толерантність натомість агресії і насильства” – буде можливо тільки у випадку створення системи вуличної соціальної роботи силами старшої молоді для налагодження каналів взаємодії з неформальними субкультурами, її корекції та реабілітації.

Отже, найважливішими чинниками нових підходів роботи з молоддю є:

– активність самої молоді, пов’язана з розширенням потенційних можливостей в її соціальному становленні;

– реалізація потреб кожної вікової групи молоді (14-16років, 17-19 років, 20-24 роки, 25-35 років);

– формування цільових проектів і програм на державному, регіональному та місцевому рівнях, підтверджених нормативною базою, механізмом державної підтримки, фінансовими засобами.

Основою системи роботи з молоддю має стати соціально-педагогічна тріада: держава – суспільство (представлене широким спектром молодіжних та дитячих громадських об’єднань) – соціальні та вікові групи молоді.

Основними принципами державної молодіжної політики, в першу чергу, необхідно вважати відповідальність держави за дотримання прав і законних інтересів молоді та пріоритетність державної підтримки молоді на етапі соціального, культурного, духовного і фізичного розвитку, вибору життєвого шляху.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, пріоритетними напрямками державної молодіжної політики та основних механізмів її реалізації, повинні бути наступні:

– державна підтримка молодих громадян у сфері освіти, виховання і розвитку;

– сприяння та підтримка молодих громадян у галузі охорони їхнього здоров’я, у профілактиці небезпечних захворювань та формуванні здорового способу життя;

– сприяння забезпеченню економічної самостійності молодих громадян та реалізації їх трудових прав і обов’язків;

– державна підтримка молодих сімей;

– державна підтримка молодих громадян, які опинилися у важкій життєвій ситуації, в їх соціальному обслуговуванні, в соціальній реабілітації та адаптації;

– підтримка суспільно значущих ініціатив, суспільно-політичної діяльності молоді, молодіжних і дитячих громадських об’єднань.

Для реалізації основних напрямів молодіжної політики необхідне створення ефективної системи управління. Побудова ефективної системи управління потребує регламентації взаємовідносин державних органів та органів місцевого самоврядуван-

ня, що регулюють питання державної молодіжної політики, та відповідних органів суб'єктів держави в частині розмежування повноважень, міжвідомчої координації.

Таким чином, зважаючи на недостатність ресурсного забезпечення вирішення вагомих завдань у сфері державної молодіжної політики необхідно здійснити ряд пріоритетних завдань в області державної підтримки молоді і, перш за все, ініціатив самої молоді в рамках реалізації нових елементів комплексної цільової програми "Молодь України".

Література:

1. Багмет М. Роль владних структур по виробленню молодіжної політики / М. О. Багмет, В. О. Корицька // Наукові праці. – Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили – 2004. – Т. 33, Вип. 20. – С. 27–32.
2. Головатий М. Державна молодіжна політика як феномен суспільного розвитку і нова парадигма державотворення у країнах перехідного стану / М. Головатий // Український соціум. – 2002. – № 1. – С. 54–62.
3. Головенько В. Нове покоління незалежної України / За заг. ред. Г. Л. Черепанової. – К. : Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2004. – Кн. 4. – 136 с.
4. Державна молодіжна політика в Україні : словник термінів нормативно-правових актів / [автор-упорядник Є. І. Бородін]. – Дніпропетровськ : Герда, 2002. – 337 с.
5. Довгань Л. Проблеми державної молодіжної політики в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua>.
6. Закон України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" (зі змінами) № 2558-III від 21 червня 2001 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.gov.ua>.
7. Кербаль М. Зарубіжний досвід формування нормативно-правової бази щодо молодіжної політики / М. О. Кербаль // Сучас. Укр. політика, політики і політологи про неї. – Вип. 13. – Київ–Миколаїв, 2008. – С. 122–129.
8. Коваль Г. Сутність державної молодіжної політики / Г. В. Коваль // Наукові праці : Науково-методичний журнал. Державне управління. – 2011. – Том 159. Випуск 147 – С. 58–62.
9. Перепелиця М. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М. П. Перепелиця. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua>.

Наталія ОЛІЙНИК, Юлія ЧЕБЕРЯК

ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ ФОРМ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. На сьогодні, як і десятки років тому назад, житлова політика в Україні є одним із пріоритетних напрямів реалізації права громадян.

Вирішення житлового питання в Україні сягає своїм корінням в реформи XIX століття, яке умовно можна поділити на три історичні періоди:

- до жовтня 1917 року, коли Росія розвивалася на основі багаторівневої економіки та ринкових відносин;
- після Жовтневої революції 1917 року до початку 90-х рр. XX століття, коли державна політика тримала курс на будівництво централізовано керованої економіки;
- з 90-х рр. минулого століття до теперішнього часу, коли радикальні реформи в усіх сферах суспільного життя знову повернули Україну до ринкових відносин.

Загальним в історичних перипетіях вирішення житлового питання в Україні є те, що в кожному з виділених періодів головну роль відігравала політична ідеологія, якої дотримувалися царський, радянський і пострадянський уряди.

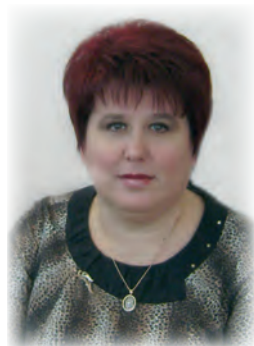
Житлове господарство є одним із найважливіших елементів міського господарства, ефективність функціонування якого суттєво впливає як на якість життя, так і на соціально-економічний розвиток міста в цілому, та представляє особливий інтерес вивчення досвіду управління житловим фондом і тих інституційних змін, які супроводжували цей процес.

У процесі реформування житлової сфери у різні періоди існували відмінні одна від одної системи управління житловим фондом, як наслідок і суб'єкти також були різними. Для створення цілісної системи управління житловим фондом необхідним є вивчення трансформації цих процесів у різні історичні періоди. У зв'язку з цим, питання управління житловим господарством є актуальним.

Огляд досліджень та публікацій. Тенденції та проблеми розвитку житлово-комунального господарства досліджували як вітчизняні так і зарубіжні науковці, серед яких Н.І.Олійник, Г.І. Оніщук, Г.М.Семчук, С.Б.Сіваєв, М.В.Руть, Ю.Є.Хіврич. Специфіка процесу управління, розвитку та реформування житлового фонду знайшли своє відображення у роботах науковців та фахівців галузі таких, як В.С.Боголюбов, Д.М.Левицький, О.О.Мільнер, В. Руденко, В.М.Кірюшин, Л.М.Чернишов. Проте, потребує більш детального дослідження питання еволюції та закономірностей системи управління житловим фондом на різних етапах розвитку.

Метою статті є дослідження еволюції інституційних форм системи управління житловим фондом України.

Виклад основного матеріалу. Житлова політика України на початку XX століття, як і шляхи вирішення житлового питання, в цілому були схожі з житловою політикою інших держав з різноманітною формою власності і ринковими відносинами. Житлова політика була спрямована на створення житлової кооперації, залучення приватного капіталу, на основі чого здійснювалося розширення обсягів житлового будівництва та на забезпечення нужденних житлом.



**ОЛІЙНИК
Наталія
Іванівна,**

доктор наук з державного управління, директор Департаменту стратегії і реформування та розвитку житлово-комунального господарства Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, м. Київ.

Анотація: у статті розглянуто основні тенденції розвитку системи управління житловим фондом в Україні в різні історичні періоди та визначено, що ефективно управління житловим фондом передбачає удосконалення нормативно-правової бази в частині забезпечення відповідальності власників чи уповноважених ними органів за стан та експлуатацію житлових будинків.

Ключові слова: управління житловим фондом, житлове господарство, житлово-комунальне господарство, житлова політика, житлова сфера, житлове будівництво.

УДК 351.778.5



ЧЕБЕРЯК

Юлія Петрівна,

аспірант кафедри управління національним господарством Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті розглянуто основні тенденції розвитку системи управління житловим фондом в Україні в різні історичні періоди та визначено, що ефективно управління житловим фондом передбачає удосконалення нормативно-правової бази в частині забезпечення відповідальності власників чи уповноважених ними органів за стан та експлуатацію житлових будинків.

Ключові слова:

управління житловим фондом, житлове господарство, житлово-комунальне господарство, житлова політика, житлова сфера, житлове будівництво.

УДК 351.778.5

Саме в цей період з'являються приватні та багатоквартирні прибуткові будинки.

На початку ХХ століття державного чи муніципального житла не було, переважна більшість жителів міст в основному проживали в індивідуальних приватних та багатоквартирних будинках. Багатоквартирні будинки будувалися заможними купцями чи підприємцями на власні кошти з метою отримання доходу шляхом здачі квартир в найм мешканцям. Квартири в такому будинку здавалися в оренду за комерційною ціною, а сам будинок належав господарю на правах приватної власності. Практично всі багатоквартирні будинки були так званими "прибутковими будинками".

Перша світова війна внесла в цей процес свої корективи, які були спрямовані на адміністративне регулювання у житловій сфері та обмеження в зростанні квартплати. Аналогічні заходи були вжиті й у інших країнах-учасницях війни і були заходами вимушеними, покликаними за рахунок домовласників вирішити низку соціальних проблем, що загострилися у зв'язку з початком війни.

Варто зазначити, на початку Першої світової війни за розпорядженням влади в містах були створені будинкові комітети, які повинні були у воєнний час організувати видачу хлібних та інших продовольчих карток. Однак після Лютневої, а особливо Жовтневої революцій, будинковим комітетам випало зіграти зовсім іншу роль. До їх функцій додалася турбота з підтримання хоча б у відносному порядку домоволодінь, а також охорона громадського порядку, створення загонів самооборони. Надалі, в епоху повної розрухи, саме будинкові комітети на деякий час залишалися єдиною структурою, яка не на найвищому рівні, але здійснювала заходи з утримання житла [1].

В ході муніципалізації колишні домовласники були усунені від управління своїми будинками. Єдиними органами, які хоч якось утримували будинки, залишалися будинкові комітети, створені з літа 1914 року для розподілу хлібних карток в умовах війни. Практично влада не в змозі була контролювати і направляти діяльність будинкових комітетів і вимушено мирилася з їх існуванням. Однак цей досвід виявився нежиттєвим і недовгим. Головною причиною невдачі була віддаленість квартальних органів управління житловим господарством від домоволодінь. Житлова політика в даний період спрямовувалася на вирішення житлових питань в умовах багаторівневої економіки та ринкових відносин.

Після революції 1917 року був обраний курс на побудову централізованого керованої економіки, зокрема повної та остаточної централізації житлового господарства до перетворення його в "житлово-комунальне" господарство [4].

Усі підприємства, що надавали громадянам комунальні послуги, 17 липня 1919 р. були націоналізовані Декретом Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету України. Місцеві водогони, електростанції, асенізаторні обози та транспорт перейшли у державну власність. Варто зазначити, що в попередні роки розвиток комунального господарства відбувався завдяки вдалому поєднанню субсидій місцевих органів влади та приватної ініціативи. Комунальні підприємства були власністю міських дум, проте приватна ініціатива відіграла важливу роль у фінансуванні комунальної інфраструктури.

У зв'язку з розрухою в країні після військових дій, виникало все більше проблем щодо забезпечення населення житлом та надання комунальних послуг належної якості. Виходом з такої кризової ситуації було прийняття владою рішення про децентралізацію в управлінні "по вертикалі" та "по горизонталі", зокрема визнано доцільність про передачу місцевим органам господарських функцій. Господарська діяльність так званих "комун" була визначена як "комунальне господарство", які підпорядковувалися відділам місцевим Рад, що перейменовані були у комунвідділи [4].

З метою розвантаження органів влади від повсякденної роботи з управління житловим фондом наприкінці 1921 року владою було прийнято Декрет про демуніципалізацію, тобто повернення житлових будов з муніципальної в приватну власність. Проблему збереження та управління багатоквартирними будинками було запропоновано вирішувати шляхом створення колективного кооперативного власника – житлового товариства, а потім і житлово-орендного кооперативу. Практично одночасно з виникненням перших товариств стали утворюватися і Союзи житлової кооперації.

Для посилення контролю та забезпечення централізованого управління комунальним господарством було створено Народний комісаріат комунального господарства, пріоритетним завданням для якого, в першу чергу, було виконання функцій з будівництва житла.

Одним із напрямів житлової політики періоду НЕПу був розвиток самостійності громадян у вирішенні житлових проблем. Відновлення комунального господарства на напівринкових засадах дало можливість владі лише тимчасово вийти із кризи. Розвиток міського господарства відбувався за рахунок високих тарифів, тому для багатьох мешканців комунальні вигоди залишалися малодоступними. Така політика практично завершилася в 1937 році, коли була створена система управління житловим господарством, яка в цілому з деякими змінами дожила до наших днів [2].

Основи нової політики влади в житловій сфері визначила постанова Центрального виконавчого комітету і Ради Народних Комісарів СРСР від 17 жовтня 1937 року "Про збереження житлового фонду і поліпшення житлового господарства в містах", яка чітко і послідовно формулювала як цілі і завдання нової житлової політики в СРСР, так і шляхи її реалізації.

Ця Постанова скасовувала всі нормативні акти, спрямовані на підтримку житлової кооперації, в результаті чого були скасовані житлово-орендна кооперація та союзи житлово-орендної кооперації, а будинки, що перебували в їх користуванні, були передані в безпосереднє управління місцевих Рад.

Безпосереднє управління державним житловим фондом та повну відповідальність за його збереження було покладено на місцеві Ради, державні установи та на промислові підприємства, це стосувалося лише тих будинків, які перебували у їхньому віданні. Місцеві ради зобов'язані були організувати житлові управління, однією із функцій яких було призначення керуючого будинком, на якого і покладалися обов'язки з управління будинком чи групою будинків.

Таким чином, зберігаються житлові управління і керуючий будинком. У коопераціях керуючий будинком наймався жителями і представляв їх інтереси, проте, його призначення владою, інтереси якої він мав відстоювати, свідчило про те, що жителі переставали бути господарями в своїх будинках.

Для створення "владної житлової вертикалі" у складі відділів комунального господарства крайових і обласних виконкомів і в народних комісаріатах комунального господарства автономних республік створюються управління житлового господарства, а в наркоматах комунального господарства народних республік – головні управління житлового господарства. Саме цій вертикалі, а не безвладним місцевим Радам підпорядковувалися житлові управління.

Результатом двох десятиліть централізованої державної житлової політики стала чергова гостра житлова криза, яка була підсилена руйнуванням величезного обсягу житлового фонду в роки війни.

Комунальне господарства з часом почало розвиватися і стало однією із найбільших галузей народного господарства. В 1946 році Наркомат комунального господарства реорганізовано в Міністерство комунального господарства, а в 1971 році – в Міністерство житлово-комунального господарства.

Практика централізованої державної житлової політики у довоєнні та повоєнні роки не могла не загострити і без того кризове становище в галузі забезпечення населення житлом, отримання якого в ці роки повністю залежало від владних структур. Тому перехід до нової житлової політики став вкрай необхідний.

Саме період з 1957 року став початком етапу у розвитку житлової сфери, зокрема переорієнтацією політики на сприяння самостійним ініціативам громадян для вирішення житлових проблем. Прийняття постанови 1957 року "Про розвиток житлового будівництва" стало початком чергового переходу до нової житлової політики. У зв'язку з тим, що житлове будівництво відставало від потреб населення, проблема житла залишатися однією з найгостріших. Постанова ставила завдання ліквідації в найближчі 10-12 років недоліків в оселях громадян, що в свою чергу передбачало необхідність збільшення обсягу державного житлового будівництва за рахунок коштів населення та за допомогою державного кредиту; здійснення будівництва на вільних територіях без знесення існуючих будівель і переважно великими масивами; підтримка будівництва своїми силами – методом народного будівництва [9].

Варто зазначити, що незважаючи на збільшення з кожним роком основних фондів житлово-комунального господарства, якість та рівень їх утримання не відповідав вимогам, передбачених нормативно-правовими актами, через недостатнє фінансування.

До початку 80-х років основною тенденцією в житловій політиці часів "застою" стало прагнення держави повернути собі позиції монопольного управління розподілом житла, що одночасно сприяло посиленню соціального утримання основної маси населення, що очікує безкоштовного отримання житла або поліпшення житлових умов безпосередньо від держави. Парадоксальний факт: щире переконання "державна повинна дати квартиру" сформувало не менше стійка думка "державна дала квартиру – нехай вона про неї і дбає".

Тільки "хрущовська відлига" зрушила цю проблему з мертвої точки, одночасно сказавши нове слово в житловому будівництві. Ідеологічні установки Н.С. Хрущова як глави держави активізували процес розвитку житлової політики. Саме в цей період житловий найм виділяється в самостійний правовий інститут, відбуваються зміни в структурі житлового фонду – в який тепер включається державний житловий фонд (фонд місцевих Рад і відомчий житловий фонд), громадський житловий фонд, фонд житлово-будівельних кооперативів та індивідуальний житловий фонд.

Цей період характеризується зосередженням державної житлової політики на задоволенні житлових потреб громадян, а також спробою викликати ініціативу громадян щодо вирішення своїх житлових проблем, в першу чергу шляхом створення житлової кооперації.

Символічна квартплата, яка веде свою історію з Декретів про безплатне житло часів "воєнного комунізму", не могла покрити витрати на експлуатацію будівель, а держава, економічно зацікавлена у підтримці житлового фонду, прагнула знайти рішення, як заощадити на системі його експлуатації. Таким рішенням було укрупнення житлово-експлуатаційних організацій. Згідно з Постановою Ради Міністрів СРСР від 4 вересня 1978 "Про заходи щодо подальшого поліпшення експлуатації і ремонту житлового фонду" замість домоуправлінь було введено вже знайоме за часами "воєнного комунізму" квартальне господарство, що отримало символічну назву – ЖЕК.

До кінця 70-х років сформувалися основні риси житлової політики часів "застою", після деякого сплеску особистої ініціативи громадян на початку 60-х років, проте у 80-х роках вона знову знизилася. Частка ЖБК в новому будівництві коливалася в межах 5-6%. Житлово-будівельні кооперативи часто стали відмовлятися від своєї самостійності і переходили на обслуговування в ЖЕК. Домоуправління, на створення

яких витратили багато зусиль у часи НЕПу, ліквідовувалися, поступаючись місцем квартальним ЖЕКам.

Мінжитлокомунгоспом неодноразово висувалися пропозиції щодо необхідності підвищення квартирної плати, яка залишалася незмінною протягом кількох десятиків років. Проте, такі спроби закінчувалися лише удосконаленням структури управління, залученням до проблем експлуатації і утримання житлового фонду підприємствами з надання житлово-комунальних послуг тощо.

Владою були вжиті необхідні заходи та прийнято низку нормативно-правових актів, які регулювали: питання щодо повернення житлово-експлуатаційним організаціям витрати на утримання внутрішньо будинкових інженерних мереж; механізм передачі відомчого житлового фонду на баланс місцевих Рад тощо.

Житлова політика часів "перебудови" відобразила всю половинчастість рішень і всі суперечливі тенденції цього періоду. Для вирішення житлової проблеми 5 травня 1985 року прийнято постанову Ради міністрів СРСР "Про додаткові заходи по будівництву молодіжних жилих комплексів та кооперативних жилих будинків для молоді", положення якої передбачали підтримку "ініціативи молоді". З метою подолання житлових проблем, що були досить актуальним, владою було прийнято ще один важливий нормативний документ – постанова Ради міністрів СРСР від 12 червня 1986 року "Про деякі питання, пов'язані з проектуванням в будівництві молодіжних житлових комплексів", прийняття якої надало можливість керівникам підприємств отримати додаткові права з підтримки будівництва молодіжних житлових комплексів (далі – МЖК) [5].

Після закінчення будівництва багато МЖК не розпалися, а перетворилися на реально діючі соціальні організми – територіальні громади, поруч з якими виникали комітети громадського самоврядування, пов'язані не тільки з керуванням житловими будинками, але і з будь-якою соціальною діяльністю за місцем проживання.

За часів "застою" в суспільстві сформувалася думка, що держава повинна забезпечити громадян житлом, а разом з тим і зобов'язана його утримувати. Така ситуація свідчила про втрату державою і переважною більшістю населення відчуття господаря, дбайливого ставлення до житла, яке експлуатується.

Практично до 90-х років минулого століття весь житловий фонд перебував у державній власності. Держава виступала як проєктувальник житла, забезпечувала експлуатацію, була замовником, інвестором, забудовником і власником житлового фонду. З прийняттям Закону "Про власність в СРСР" від 6 березня 1990 року № 1305-І було законодавчо закріплено перехід України до зміни форм власності та ліквідацію безроздільного панування державної власності. Проте зазначений закон не визначав терміну "приватна власність", але давав підстави дійти висновку, що така форма власності може виникати на підставі діючих норм і вимагатиме правового захисту.

Наступним кроком на шляху реформування у житловій сфері і одним із фундаментальних стало прийняття Закону "Про приватизацію державного житлового фонду" від 19 червня 1992 року № 2482-ХІІ, який став основою для прийняття усіх інших законів ринкового спрямування, в тому числі і приватизаційних. Цей період можна вважати моментом початку ринкових реформ в Україні, які тривають і нині.

Прийняття закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР стало підставою передачі державного житлового фонду у комунальну власність органам місцевого самоврядування [10]. Статтею 30 закону передбачено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню. Проте цей процес відбувався досить повільно у зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування не завжди були зацікавлені утримувати житловий фонд, який потребує ремонту, витратити кошти на його експлуатацію.

Основною умовою при передачі об'єктів державного житлового фонду в комунальну власність підприємства, установи та організації, які передають житловий фонд, повинні залучатися до проведення капітального ремонту.

Однак житловий фонд у більшості випадків перебував у незадовільному стані та потребував ремонту, а знайти джерела для фінансування ремонту будинку надзвичайно важко, оскільки підприємства, які передають житловий фонд у комунальну власність, коштів не мають, а тому здійснення передачі проходило у складних умовах.

З приватизацією житлового фонду у багатоквартирних будинках з'явилися об'єкти різної форми власності, відповідно власники житлових приміщень одночасно стали і співвласниками допоміжних приміщень будинку, його технічного обладнання, елементів зовнішнього благоустрою.

Нині в Україні приватизовано близько 95 % житлового фонду [11]. Положення Цивільного кодексу України визначає, що майно, що є у власності двох або більше осіб (співвласників), належить їм на праві спільної власності. Статтею 360 кодексу покладено відповідальність на співвласників відповідно до своєї частки у праві спільної власності брати участь у витратах на управління, утримання та збереження спільного майна, у сплаті податків, зборів (обов'язкових платежів), а також нести відповідальність перед третіми особами за зобов'язаннями, пов'язаними із спільним майном.

Разом з тим, статтею 10 Закону України "Про приватизацію державного житлового фонду" визначено, що власники квартир багатоквартирних будинків є співвласниками допоміжних приміщень у будинку технічного обладнання, елементів зовнішнього благоустрою і зобов'язані брати участь у загальних витратах, пов'язаних з утриманням будинку і прибудинкової території відповідно до своєї частки у майні будинку. Допоміжні приміщення передаються у власність квартиронаймачів безоплатно і окремо приватизації не підлягають.

Стаття 13 Закону України "Про житлово-комунальні послуги" визначає, що послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків складаються з балансоутримання, укладання договорів про виконання послуг, контролю за виконанням умов договору тощо [10]. Відповідно до статті 1 зазначеного Закону, управителем є особа, яка за договором з власником чи балансоутримувачем здійснює управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків та споруд, і забезпечує його належну експлуатацію відповідно до закону та умов договору.

Проте, зазначених визначень у чинному законодавстві недостатньо для запровадження інституту управителів, оскільки вони не встановлюють механізмів створення, діяльності та регулювання діяльності управителів.

Одним із важливих кроків на шляху створення і запровадження механізмів з управління житловими будинками стало прийняття Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" від 29 листопада 2001 року № 2866-III, який регулює порядок створення та функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків [10]. Зазначеним Законом визначено, що об'єднання співвласників багатоквартирного будинку – це юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна. Метою створення об'єднання є забезпечення і захист прав його членів та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання неподільного і загального майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами.

Для того, щоб досягти мети створення об'єднання, потрібно налагодити ефективне управління вказаним майном і в такий спосіб поліпшити якість його обслуговування.

Вивчення практики функціонування ОСББ в Україні переконливо доводить, що створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку більш повною мірою

забезпечує реалізацію співвласниками своїх майнових прав, надає їм можливість реально впливати на ефективність утримання та обслуговування житла, а також загалом на якість надання житлово-комунальних послуг. Механізм колегіального прийняття рішень сприяє раціональнішому використанню об'єднаннями грошових коштів співвласників, дозволяє спрямовувати їх на вирішення нагальних проблем утримання будинків, таких як ремонти дахів, внутрішньобудинкових систем електро-, тепло-, водопостачання та водовідведення, впровадження енергозберігаючих заходів тощо.

Сучасний стан житлово-комунального господарства вимагає посилення нормативно-правової бази з метою удосконалення механізмів державного регулювання та підтримки інноваційних зрушень у системі житлово-комунального господарства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, на всіх історичних етапах до виходу України зі складу СРСР житлова політика держави визначалася політичною ідеологією радянської влади, в якій основним пріоритетом було одержавлення власності, а сама житлова політика була лише політичним інструментом маніпулювання суспільною свідомістю в справі будівництва нового суспільства в СРСР.

З початком ринкових перетворень в незалежній Україні розпочалося становлення ринку житла, приватизація об'єктів житлового фонду, зазнала змін структура житлового фонду та форми і методи управління ним. Проте сучасний стан галузі потребує низки заходів з боку держави, місцевих органів виконавчої влади та самих мешканців будинків для подолання накопичених протягом багатьох років проблемних питань з утримання та збереження житлового фонду, зокрема удосконалення нормативно-правової бази у сфері житлово-комунального господарства, запровадження нових форм управління житловим фондом шляхом створення ефективного власника житла, стимулювання населення для участі у проведенні заходів з енергозбереження у житлових будинках тощо.

Література:

1. Анохина Л. Быт городского населения средней полосы РСФСР в прошлом и настоящем. (На примере городов Калуга, Елец, Ефремов) / Л. Анохина, М.Шмелева. – М. : Наука, 1977, – 358 с.
2. Бабак О. Соціально-економічне та духовно-культурне життя робітничого населення Української СРР у 1920-х рр. Історіографія проблеми : автореф. дис. на здобуття наук.ступеня канд істор.наук / О. Бабак. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.
3. Боголюбов В.С. Управление городским хозяйством / В.С.Боголюбов, В.М.Степанев. – Л. : Стройиздат. Ленингр.отд-ние, 1989. – 168 с.
4. Борисенко М. Комунальне господарство та умови життя киян в 1920-1930-х роках / М. Борисенко // Етнічна історія народів Європи. – 2005. – вип.19. – С.106-110.
5. Жилищная кооперация // Большая Советская Энциклопедия. Изд. 2-ое. Том 16. – М. : Изд-во БСЭ, 1952. – С. 169-170.
6. Олійник Н. Інноваційні механізми управління багатоквартирним житловим фондом / Наталія Олійник, Дмитро Левицький // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – Вип. 1. – С. 73–87.
7. Питерс Т. В поисках эффективного управления (опыт лучших компаний) / Т. Питерс, Р. Уотермен; Пер. с англ. – М. : Прогрес, 1986 – С. 3.
8. Сиваев С.Б. Реформа ЖКХ в 2003-2008 годах: извилистая дорога к рынку. / С. Б. Сиваев. – К. : Фонд "Институт экономики города", 2009.
9. Чернышов Л.Н. Экономика городского хозяйства. / Чернышов Л.Н. – // М. : Международный центр финансово-экономического развития, 1999. – 328 с.
10. Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" від 29 листопада 2001 року № 2866-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
11. Житловий фонд України у 2012 році: Статистичний бюлетень. [Електронний ресурс]. – К., 2013. – 351 с.– Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Валентина МАМОНОВА, Андрій КОВАЛЕНКО

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ: ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ



**МАМОНОВА
Валентина
Василівна,**

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: У статті розглядаються організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів. Визначено сутність та значення контролю у діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів. Уточнено поняття «контроль» стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в рамках делегованих повноважень.

Ключові слова:

органи місцевого самоврядування, контроль, суб'єкт контролю, делеговані повноваження, захист прав споживачів.

УДК 352:366.54

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення та інтеграції України до Європейського Союзу значна суспільна увага приділяється питанням забезпечення державою конституційних прав громадян на безпеку життя та здоров'я. Україна, як частина європейського економічного, політичного, суспільного простору, впевнено розвивається та інтегрується до світової спільноти, створюючи необхідні умови для забезпечення якісного життя кожного громадянина. Державна політика в будь-якій сфері життєдіяльності, в тому числі й у споживчій сфері, є невід'ємним елементом системи державного управління. Реалізація державної політики у сфері захисту прав споживачів напряму залежить від злагодженого механізму діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні контролю щодо захисту прав споживачів. Разом з тим, територіальні органи центральних органів виконавчої влади з питань захисту прав споживачів, які здійснюють контроль за якістю і безпекою продукції, віддалені від адміністративно-територіальних одиниць (сільських, селищних, районних у місті, місцевих рад), що, в свою чергу, негативно впливає на ефективність здійснення цими органами контролю у сфері захисту прав споживачів на місцевому рівні. За таких умов, важлива роль відводиться органам місцевого самоврядування у здійсненні контролю у сфері захисту прав споживачів. Тому актуальним постає питання визначення сутності та значення контролю щодо забезпечення захисту прав споживачів у діяльності органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти зазначеної теми неодноразово висвітлювались у дослідженнях вітчизняних вчених та фахівців: В. Гаращука, В. Малиновського, Т. Маматової, О. Сушинського та ін. Значна частка проаналізованих автором робіт присвячується контролю у сфері державного управління. Досвід напрацювань щодо контролю у сфері державного управління є визначальним і може бути використаний у формулюванні та визначенні контролю органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів.

Визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на різноманітність наукових досліджень проблем державного контролю у сфері захисту прав споживачів, нині немає єдиного науково обґрунтованого підходу до визначення сутності та значення діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів. Крім того, не визначено цілісної концепції, яка б відображала реальне становище контролю щодо захисту прав споживачів на місцевому рівні.

Формулювання мети статті. Виходячи з аналізу загальних проблем здійснення органами публічної влади контролю у сфері захисту прав споживачів, метою даної статті є визначення сутності та значення контролю органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів.

Реалізація мети обумовила необхідність вирішення наступних завдань:

- розглянути організаційно-правові засади повноважень органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів;
- проаналізувати сучасний стан контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів в Україні;
- визначити поняття "контроль" стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту споживачів в рамках делегованих повноважень;

визначити основні напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у сфері захисту прав споживачів.

Виклад основного матеріалу. З теорії державного управління відомо, що місцеве самоврядування – особливий вид управління, реалізація гарантованого законом права територіальних спільнот громадян і органів, яких вони обирають, самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в рамках закону і виходячи із інтересів населення.

Однією з рис місцевого самоврядування в Україні, є те, що воно не є складовою частиною державного механізму управління в країні, проте, як держава, здійснює публічну владу, владу народу.

Конституція України від 28 червня 1996 року і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року визначають систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [7; 4].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради представляють інтереси відповідних територіальних громад і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування. Вони правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання [4].

Так, відповідно до ст. 42 Конституції України : «Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів» [7].

У зв'язку з цим, органи місцевого самоврядування, що реалізують державну політику з питань захисту прав споживачів на місцевому рівні, мають право здійснювати контроль у сфері захисту прав споживачів в рамках делегованих повноважень, передбачених ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року : «...2) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства; (Підпункт 2 пункту "б" статті 30 у редакції Закону № 969-IV (969-15) від 19.06.2003 р.) 3) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів» [4].



КОВАЛЕНКО Андрій Володимирович,

здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, начальник відділу з захисту прав споживачів Северодонецької міської ради, м. Северодонецьк.

Анотація: У статті розглядаються організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів. Визначено сутність та значення контролю у діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів. Уточнено поняття «контроль» стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в рамках делегованих повноважень.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, контроль, суб'єкт контролю, делеговані повноваження, захист прав споживачів

УДК 352:366.54

Органи місцевого самоврядування, відповідно до ст. 28 Закону «Про захист прав споживачів», наділені певним колом повноважень і мають право створювати при своїх виконавчих органах структурні підрозділи з питань захисту прав споживачів [3]. Аналізуючи систему структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування органів, їх можна поділити на дві групи:

1) спеціально створені та уповноважені здійснювати контроль з питань захисту прав споживачів на території певної громади;

2) структурні підрозділи, що здійснюють захист прав споживачів, виходячи зі своєї загальної компетенції, тобто в конкретній сфері.

Аналізуючи статистичні дані, на сьогоднішній день 2/3 органів місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) в Україні не мають відділи з захисту прав споживачів взагалі. У багатьох міських радах контроль за дотриманням суб'єктами господарювання законодавства у сфері захисту прав споживачів здійснює спеціаліст відділу торгівлі та побутового обслуговування населення або управління економіки. Це в свою чергу призводить до послаблення контролю з боку міських органів публічної влади за якістю товарів, робіт та послуг, що потрапляють на споживчий ринок певної громади. Заяви та скарги споживачів, що надходять до виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідно до ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року № 393/96-ВР пересилаються за належністю у відповідний державний орган виконавчої влади для розгляду та прийняття заходів реагування [6]. Відсутність в органах місцевого самоврядування структурних підрозділів з захисту прав споживачів унеможливує оперативно відреагувати на заяву споживача та вирішити спірне питання на його користь. У зв'язку з цим споживачі залишаються не захищеними на місцевому рівні.

Порушення прав споживачів, на жаль, стало прикрою закономірністю. Підтвердження вищевказаного є те, що в умовах кризи в економіці, фінансовій системі, споживчий ринок в Україні насичується недоброякісною, фальсифікованою продукцією, небезпечною для здоров'я та життя споживачів, що вимагає запровадження жорсткого механізму контролю та нагляду у сфері захисту прав споживачів.

Виходячи з сьогоднішніх реалій і тих завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування у здійсненні контролю з питань захисту прав споживачів, можна виділити такі основні принципи контролю, як: об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність.

Принцип об'єктивності контролю органів місцевого самоврядування у захисті споживачів передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. І хоча будь-яке управлінське рішення несе в собі елемент суб'єктивності, однак воно має базуватися на об'єктивних, реальних фактах. Так і контрольна діяльність органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів повинна ґрунтуватися на дійсності, реальності, конкретності фактів. Об'єктивність контролю у цій сфері впливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень суб'єктів господарювання, що перевіряються, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок.

Лише узагальнення всіх отриманих таким чином даних і приводить до правильних, об'єктивних висновків, виробляє уміння «докопатися» до суті заради встановлення істини. Все це дає можливість знайти правильне рішення при усуненні порушень чи попередити небажані наслідки.

Дієвість контролю виконавчих органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів полягає не тільки у виявленні порушень чинного законодавства у сфері захисту прав споживачів та прийняття заходів реагування до винних суб'єктів господарювання, а й у проведенні профілактичних заходів. Відповідно до норм ст. 28 Закону України «Про захист прав споживачів» на органи місцевого самоврядування покладено обов'язки не лише виявляти допущені порушення, призупиняти реалізацію неякісної, фальсифікованої продукції, небезпечної для життя, здоров'я,

майна споживачів і навколишнього природного середовища але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки про можливі наслідки та пустити в хід державний механізм захисту споживачів повідомивши про виявленні порушення територіальні органи у справах захисту прав споживачів, інші органи, що здійснюють контроль і нагляд за якістю і безпекою продукції [3].

Призначення контролю у сфері захисту прав споживачів полягає у створенні передумов та здійснення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, виходячи з інтересів людини та суспільства, попередженні неправомірної діяльності суб'єктів господарювання щодо продажу неякісних, фальсифікованих товарів, робіт та послуг.

Слід відзначити, що існує декілька підходів до розкриття сутності контролю. Так, В.М. Гаращук, розглядаючи контроль як особливу функцію державного управління, зазначає, що контроль – це «...перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [1]. На його думку, у змісті категорії « контроль», окрім «перевірки» або нагляду з метою перевірки», впливає ще один зміст цього слова – протидія чомусь небажаному. Розділяючи думку В.М. Гаращука, вважаємо, що сутність контролю органів місцевого самоврядування щодо захисту споживачів не повинна обмежуватись перевітками суб'єктів господарювання та притягненням винних до відповідальності [2]. Протидія небажаним наслідкам, а тим паче їх попередження, повинні бути покладені в основу профілактичних заходів, як невід'ємної складової контролю органів місцевого самоврядування. Основним з профілактичних заходів є правова просвітницька діяльність серед споживачів, у тому числі і через засоби масової інформації, з метою ознайомлення їх з основними вимогами законодавства про захист прав споживачів, правами громадян у цій сфері та механізмом їх реалізації, а також висвітлення результатів діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів.

За своїм впливом та результативністю принцип гласності в діяльності органів місцевого самоврядування у здійсненні контролю щодо захисту прав споживачів посідає важливе місце. Освітлення напрямків діяльності органів місцевого самоврядування щодо виявлення фактів порушення діючого законодавства у сфері захисту прав споживачів, відповідність існуючої правової бази відносинам, що складаються у даній сфері між споживачами та продавцями товарів, робіт та послуг, виконання державних та створення місцевих програм з питань захисту прав споживачів. Здійснюючи контроль за станом споживчого ринку на території громади, виявляючи порушення діючого законодавства у сфері захисту прав споживачів, органи місцевого самоврядування, надаючи правдиву інформацію про такий стан, сприятимуть оперативному усуненню наявних недоліків та вживанню радикальних заходів реагування з боку інших державних органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у сфері захисту прав споживачів.

Принцип гласності контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів передбачає не тільки виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки щодо покращення ситуації на споживчому ринку.

При здійсненні контролю у сфері захисту прав споживачів органам місцевого самоврядування необхідно дотримання принципу систематичності, регулярності. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто здійснює цей контроль.

На думку В.Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [8].

Крім того, систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі споживчого ринку (торгівля, надання послуг, виконання робіт) та постійно аналізувати стан справ, а також виявити недоліки в діяльності суб'єктів господарювання, відшукати резерви або попередити непередбачені наслідки. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність органів місцевого самоврядування до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату. Підходи до визначення поняття “контроль” завжди були різноманітними. У своїх працях науковці характеризують його як форму або вид діяльності, принцип, функцію. Так, Т.В. Маматова пропонує трикомпонентне визначення контролю: 1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);

2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;

3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [9; 10].

Законом України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 р. № 877-V визначено, що державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [5].

Отже, дослідження підходів до визначення сутності поняття “контроль” показує, що погляди вчених у даній сфері дещо відрізняються. Тому, на нашу думку, поняття «контроль» стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту споживачів в рамках делегованих повноважень, можна визначити як, контроль – це діяльність уповноважених осіб органів місцевого самоврядування, в рамках делегованих повноважень, направлена на профілактику, попередження, спостереження з метою перевірки, припинення протиправних дій суб'єктів господарювання з продажу товарів, робіт та послуг, які представляють загрозу або можуть завдати шкоду здоров'ю, життю громадян-споживачів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що існуюча система органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в Україні не спроможна стовідсотково здійснювати контроль щодо захисту прав споживачів на місцевому рівні. Це обумовлено наступними причинами :

1) недосконале національне законодавство, що регламентує контрольну діяльність органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів;

2) обмежені повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення ефективного контролю у сфері захисту прав споживачів;

3) незадовільний кількісний склад кадрів органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів;

4) відсутність належного фінансування місцевих програм щодо захисту прав споживачів;

Виходячи з вище наведеного, вважаємо, що для вирішення даних проблем необхідно вжити наступні заходи:

– вдосконалення законодавства України, що регламентує контрольну діяльність органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів;

- внести зміни до нормативно-правових актів, щодо зобов'язання створювати в органах місцевого самоврядування відділи з захисту прав споживачів;
- розширити повноваження органів місцевого самоврядування з питань здійснення контролю у сфері захисту прав споживачів делегувавши їм повноваження спеціально уповноважених територіальних органів виконавчої влади у сфері захисту споживачів;

– належне фінансування місцевих програм щодо захисту прав споживачів.

Втілення цих заходів дасть змогу органам місцевого самоврядування більш ефективно здійснювати контроль у сфері захисту прав споживачів та забезпечувати конституційні права громадян на безпечні та якісні товари, роботи і послуги.

Література:

1. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / Гаращук В. М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
2. Гаращук В. М. Проблеми організаційного забезпечення контролю і нагляду в державному управлінні / В. М. Гаращук // Проблеми законності. – 2005. – Вип. 71. – С. 100–103.
3. Закон України "Про захист прав споживачів" № 1024-ХІІ від 12.05.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
5. Закон України "Про основні засади державного нагляду" № 3610-VI від 07.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
6. Закон України "Про звернення громадян" від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Малиновський В. Я. Державне управління / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2003. – 573 с.
9. Маматова Т.В. Трактуння поняття "державний контроль" у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т.В. Маматова // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23-26.
10. Маматова Т.В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т.В. Маматова. – Д. : Свідлер А.Л., 2009. – 326 с.



**КОЛТУН
Вікторія
Семенівна,**

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ.

Анотація: У статті проаналізовано темпоральний аспект трансформаційних процесів системи місцевих органів публічного управління; обґрунтовано підходи до формування трансформаційного потенціалу вказаної системи на основі поняття "об'єктивно-змістовного часу", під яким розуміється кількість завершених циклів за одиницю фізичного часу.

Ключові слова: місцеві органи публічного управління, трансформація, темпоральний аспект, час.

УДК 352:005.3'4

Вікторія КОЛТУН

ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ У РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Як наголошується у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році", "Сьогодні Україна подолала "стратегічну паузу"... На порядку денному – подальше реформування системи державного управління..." [12]. "Суттєвого вдосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території", зазначається у [6]. Проведена кореляція між двома ключовими документами, що визначають специфіку реалізації державної політики для місцевого рівня, доводить необхідність здійснення дослідження трансформаційних процесів у розвитку систем органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади з метою формулювання пропозицій щодо оптимізації наведених процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема трансформації органів публічного управління розглядалась у працях таких вітчизняних і зарубіжних вчених як: [3]; [10];[9];[11]. Проблематика управління часом в системі публічного управління досліджувалась, головним чином, у межах тайм-менеджменту. Цьому аспекту присвячено праці Н.О.Алюшиної [1]; А.Г.Архангельського [2]; Н.Л. Шаргородської [13] та цілої плеяди інших. Загальнотеоретичні питання, пов'язані із феноменом часу досліджувались такими вченими як: С.І.Дорогунцов [3]; Б.Жиляєв [4]; Н.Луман [8] та цілим рядом інших. Як впливає з проведеного огляду наукових джерел, питання темпоральних аспектів трансформаційних процесів в системі публічного управління не виступали предметом спеціальних досліджень.

Метою статті є обґрунтування підходів до управління комплексними темпоральними факторами трансформації системи місцевих органів публічного управління (далі – МОПУ).

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що системи органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади відносяться до складних відкритих динамічних систем, характер змін (динаміки) у яких суттєво впливає на розвиток територій. "Для опису динамічних властивостей системи найбільш адекватно використовувати поняття "трансформація", розуміючи під ним процес перетворення однієї системи ... в іншу, який залежить від ендогенних і екзогенних факторів" (переклад наш – В.К.), пише російський дослідник Москвін Д.Е. [10]. У контексті даного дослідження важливе значення має наявність внутрішнього і зовнішнього чинників впливу на процес "перетворення" систем, іншими словами – формування нової системи, що буде характеризуватися іншими властивостями.

Сучасними науковцями активно досліджується феномен трансформації. Так, визначні українські вчені Ю.В.Ковбасюк і С.О.Кравченко акцентують увагу на специфіці "управлінських трансформацій" - "докорінне перетворення форми та змісту управлінської системи, досягнення нового якісного стану її організації та функці-

онування, передусім перехід до нових принципів управління” [5]. Важливою атрибутивною ознакою трансформації як такої є наявність її ”власного” ”трансформаційного потенціалу”, на який вказують вітчизняні вчені С.Дорогунцов і О.Ральчук: ”зміни самовдосконалення відповідної системи... використовують для цього... її власний трансформаційний потенціал [3].

Як зазначає С.Печуров, ”трансформаційні заходи мають сенс тільки тоді, коли вони наче ”вклинюються” у рутинний процес життєдіяльності... у такому випадку можливо очікувати швидку еволюцію стратегії, концепцій ...”[11]. Для нашого дослідження важливою є наведена С.Печуровим цитата американських фахівців з розвитку організацій, оскільки за побутовим поняттям ”вклинюються”, криється значно глибше розуміння резонансу екзогенних і ендогенних факторів розвитку, яке виникає при співпадінні фаз внутрішнього і зовнішнього циклів розвитку систем. Саме наведений принцип резонансу утворює ”власний трансформаційний потенціал системи”, про який йшлося вище.

Варто зазначити, що ”трансформація” є не єдиною моделлю управління суспільними змінами. Так, російським вченим О.Метелевою було здійснено на широкому історичному матеріалі ґрунтовний аналіз основних моделей управління процесами суспільних змін:

- керованої еволюції,
- реформування,
- модернізації
- трансформації [9].

Не поділяючи повною мірою поглядів дослідниці, наведемо однак, ключові підходи, що безпосередньо стосуються нашої проблематики. При реалізації моделі ”Керована еволюція” домінує природна складова, враховуються природні передумови для змін. ”Реформування” - природна складова враховується (різною мірою по відношенню до різних процесів). ”Модернізація” – превалює штучна складова. ”Трансформація” - природна складова майже повністю ігнорується.

Розглянемо полярні (на перший погляд) моделі – керованої еволюції та трансформації. Перша з них полягає у тому, що ”штучний вплив починає здійснюватись тільки тоді, коли суспільство вже готове до сприйняття і реалізації змін” [9]. За Г.Крайновим, ”розкіш” використання цієї моделі може дозволити собі суспільство, яке...не відчуває себе відстаючим і вимушеним когось наздоганяти” [7]. Зважаючи на суттєві досягнення сучасної української міжнародної політики, що уможливають вибір між геополітичними векторами подальшого розвитку, коректним видається припущення, що українське суспільство може ”дозволити собі розкіш” використовувати описану модель. О.Метелева пише, що ”ця модель є максимально наближеною до еволюційного процесу”[9].

У [12] наголошується на необхідності поглиблення трансформаційних процесів. Водночас, як випливає з ряду досліджень, заходи, спрямовані на трансформацію систем ОМС і МОВВ не завжди досягають мети. Як було показано вище, на процеси трансформації керуючих підсистем впливають екзогенні і ендогенні чинники. Проведений аналіз названих чинників для систем ОМС і МОВВ виявив, що однією з причин, які зумовлюють недостатню успішність трансформації МОПУ є невідповідність темпоральних вимірів ключових систем.

Екзогенним фактором є неспівпадіння специфіки (якісних темпів) суспільного розвитку в еволюційному розумінні і функціонування системи МОПУ. В результаті проведених досліджень нами отримано висновок, згідно з яким може бути розширено перелік традиційних моделей управління суспільним розвитком і для місцевого рівня запропоновано так звану модель ”трансформаційної ко-еволюції”.

Специфічними ознаками трансформаційної ко-еволюції для місцевого і регіонального рівнів є: її телеологічна спрямованість, що зумовлена цілепокладальним характером людської діяльності (за К.Марксом, Ю.В.Ковбасюком, В.П.Івановим, тощо);

наявність такої свідомо обраної моделі майбутнього, яке відповідає "умовам можливості" за Н.Луманом: "політично можливе, економічно можливе, технічно можливе"; узгодженість темпоральних вимірів систем ОМС і МОБВ із об'єктивними закономірностями сталого розвитку; комплементарний характер темпорального розвитку систем і підсистем ОМС і МОБВ.

Ендогенним фактором є неспівпадіння "часів" функціонування елементів систем ОМС, МОБВ та системи МОПУ в цілому - фізичного, суб'єктивного, соціального. Сучасні науковці виділяють такі види часу: фізичний, світовий, історичний, соціальний, час окремої системи, тощо. Фізичний час характеризується в наступний спосіб (Б.Жиляєв): "Причинні зв'язки працюють тільки в одному напрямі, майбутні події не можуть впливати на минулі. Зростання ентропії з плином часу є "абсолютним правилом" [4].

В контексті даного дослідження для нас важливими є аспекти: неможливості впливу на об'єктивний характер процесів та зростання ентропії з плином часу.

Соціальний час є одним з найбільш визначальних для людської сутності. Класик вчення про час Н.Луман, писав, що соціальний час є "важливим виміром функціонування соціальних систем - через програмування діяльності особистостей у форматі організацій"[8]. У контексті нашого дослідження особливе значення має програмуючий характер соціального часу, що налаштовує на розмірність (ритм, темп діяльності, циклів діяльності) особистостей та підсистем у межах системи та надсистеми. Н.Луман характеризує його як "принципово плюральний, тобто співіснує велика кількість різновидів соціального часу — з різною швидкістю та розмірністю перебігу, з різною інтенсивністю, обсягом охоплення соціальних груп" [8].

У даному твердженні криється широка перспектива досліджень проблематики принципової узгоджуваності соціальних часів, взятих у їх "плюральності". У контексті науки "державне управління" позитивне вирішення питання щодо потенційного узгодження різних "соціальних часів" дає можливість визначати "оптимальну" для умов конкретного середовища (галузі або регіону) "розмірність" соціального часу для всіх задіяних у процесі елементів керуючої підсистеми. Науково обґрунтований підхід до побудови алгоритму визначення вказаної розмірності соціального часу дасть можливість свідомо обирати одну із альтернативних траєкторій еволюційного розвитку територій і держави в цілому.

Час окремої системи досліджував класик теорії часу Н.Луман, наголошуючи на його функції "стабілізації системних меж. Завдяки фіксації меж система відзна-чає частину з нескінченного навколишнього світу як "власну", внутрішню подію..." [8]. Наведена думка Н.Лумана становить для нас значний інтерес, адже може бути задіяна в якості теоретичного підґрунтя для подальшого розгляду специфічного соціального часу "окремого" елемента системи ОМС або МОБВ. На її основі видається обґрунтованим твердження, що кожен елемент вказаних систем є певною мірою "відокремленим" від решти, міра ж такої "відокремленості" зумовлена розбіжністю у соціальному часі.

Суб'єктивний час лежить в основі методик тайм-менеджменту і пов'язаний із "вивченням здатності людини організувати свою діяльність на далеку часову перспективу та прогнозувати свою діяльність" [13]. Варто наголосити, що фахівці з управління зосереджують свою увагу у проблематиці "часу" головним чином на методиках тайм-менеджменту. Його сучасні концепції зводяться до організації часу, що виступає у них як даність, на об'єктивний характер якої неможливо вплинути. В такому середовищі організація (особистість) здатна лише "підлаштовуватись" під об'єктивну реальність.

У пропонованому нами баченні часу як домірного до суб'єкту-1 (людини, організації, системи), рівнопокладеного суб'єкту-2, закладено можливості змінювати час в його змістовних (але не фізичних) характеристиках. Під змістовними сутнісними характеристиками маємо на увазі не окремі події (дії, вчинки, факти, тощо), а їх складні

системи. Зважаючи на розуміння часу як системи, видається науково плідною спроба використання інструментарію, притаманного дослідженням циклічності розвитку, оскільки відносно замкненими системами у просторі часу є цикли.

Як продемонстровано вище, у сучасній науці прийнято розмежовувати суб'єктивний і об'єктивний час. Пропонуємо уточнити дане поняття, увівши в науковий обіг наступну типологію аспектів часу, що може мати прикладне управлінське значення:

- фізичного часу - на даному етапі не підлягає управлінським впливам;
- суб'єктивного часу (сприйняття розмірності - темпів, швидкості процесів – особою, організацією або системою), піддається корегуванню методами тайм-менеджменту;
- об'єктивно-змістовного часу.

Під об'єктивно-змістовним часом розуміємо кількість завершених циклів (для особи, організації, системи, тощо) за одиницю фізичного часу. В ідеальній моделі функціонування організації співпадає об'єктивно-змістовний час, фізичний і суб'єктивний. Розрив між оптимальною для зовнішнього середовища "нормою", суб'єктивним і об'єктивно-змістовним часом долається за рахунок приведення кількості завершених циклів (з урахуванням витрачених ресурсів) до максимально можливої (необхідної) норми у конкретному середовищі з урахуванням психофізіологічних особливостей функціонування кадрового потенціалу ОМС і МОБВ.

Повертаючись до необхідності узгодження темпоральних вимірів керуючих підсистем в регіоні та на місцевому рівні, зазначимо, що забезпечити єдність соціального часу для всіх елементів системи МОПУ в регіоні видається можливим через управління щільністю інформаційних потоків, кількістю інформаційних наповнень в контексті описаного вище "об'єктивно-змістовного часу" у процесах циклічного функціонування керуючих підсистем. Видами спрямованого впливу можуть бути узгодження в певних циклах дії із іншими елементами системи. У такий спосіб може бути розв'язана задача "трансформаційної ко-еволюції" як одного з варіантів трансформаційних процесів у МОПУ.

Принагідно зазначимо, що відомі українські вчені Ю.В.Ковбасюк і С.О.Кравченко пишуть, що "системну трансформацію в певній країні не-обхідно проводити з урахуванням тенденцій розвитку суспільства" [5]. Запропонований у даному дослідженні підхід до управління комплементарними темпоральними факторами в ендегенних і екзогенних впливах на динаміку систем ОМС і МОБВ повністю відповідає цитованому підходу сучасних вчених.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В результаті проведеного дослідження вперше: розроблено підхід до управління комплементарними темпоральними факторами в ендегенних і екзогенних впливах на динаміку систем ОМС і МОБВ, який ґрунтується на понятті "об'єктивно-змістовного часу" (запропоновано вперше), під яким розуміємо кількість завершених циклів (для особи, організації, системи, тощо) за одиницю фізичного часу.

Перспективи подальших досліджень пов'язані із проблематикою темпоральних вимірів систем органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади та формуванню трансформаційного потенціалу.

Література:

1. Алюшина Н.О. Тайм-менеджмент: часова організація діяльності державного службовця [Текст] : робоч. зошит з дистанц. курсу / Н. О. Алюшина ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2012. - 52 с.
2. Архангельский Г.А. Тайм-драйв: как успевать жить и работать / Глеб Архангельский. – 5-е изд., доп. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2007. – 256с.
3. Дорогунцов С. Реалії цивілізаційного розвитку/ С. Дорогунцов, О.Ральчук. – Вісник НАН України. – 2006. – № 3. – С. 3-24.
4. Жилияев Б.Е. Стрела времени. [Электронный ресурс] / Б. Е. Жилияев. Режим доступа: http://www.mao.kiev.ua/lectures/2011_2_arrow_of_time.html

5. Ковбасюк Ю.В. Трансформації управлінські/ Ю.В.Ковбасюк, С.О.Кравченко. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.- С.664.

6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>

7. Крайнов Г. ”Догоняющие” реформы в России: история и современность / Г. Крайнов // Современные проблемы науки и образования. – 2009. – № 6 – С. 117–118.

8. Луман Н. Час і системна раціональність. / Ніклас Луман – Перекл. з нім. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 224 с.

9. Метелева Е. Модернизация, трансформация, реформа. Стратегии России. [Электронный ресурс] / Е. Метелева. – Режим доступу: http://sr.fondedin.ru/new/fullnews_arch_to.php?subaction=showfull&id=1298626983&archive=1298627601&start_from=&ucat=14& :

10. Москвин Д.Е. Институциональная неопределенность как фактор трансформации политической системы. [Электронный ресурс] / Д. Е. Москвин. – Режим доступу: [http://proceedings.usu.ru/?base=mag/0050\(03_21-2007\)&xsl=showArticle.xslt&id=a14&doc=../content.jsp](http://proceedings.usu.ru/?base=mag/0050(03_21-2007)&xsl=showArticle.xslt&id=a14&doc=../content.jsp)

15. Печуров С. Спиральная трансформация. / С. Печуров. – Военно-промышленный курьер. – выпуск № 30 (47) – 11 августа 2004 года.

16. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

17. Шаргородська Н. Л. Просторово-часова організація діяльності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. на здоб. наук.ступ. канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.03 – державна служба. /Н. Л. Шаргородська. – Дніпропетровськ, 2008. – 23 с.

Ігор ШУРМА

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНВАЛІДІВ

Постановка проблеми. Ступінь державної соціальної захищеності інвалідів є яскравим показником розвитку та цивілізованості певного суспільства, рівня його відповідальності. Сучасну політику України зорієнтовано на зміцнення соціального та правового статусу інвалідів, поліпшення умов їхньої життєдіяльності, самореалізації, самодостатності, досягнення матеріальної незалежності, всебічної інтеграції. [1].

Нерозв'язані вчасно проблеми, що пов'язані із захистом непрацездатних осіб та осіб з обмеженими психофізіологічними можливостями, з часом лише загострюються, обумовлюючи зайве економічне навантаження на працююче населення та переобтяжуючи фонди соціального спрямування, що в цілому деформує економічну систему держави, позбавляючи її можливостей збалансованого розвитку [8].

Актуальність цього дослідження зумовлена тим, що становлення України як суверенної, демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням інтеграції у європейські процеси та використання зарубіжного досвіду дозволило підняти на новий рівень соціальний захист інвалідів. Усе це вимагає удосконалення механізму соціального захисту інвалідів, зокрема його організаційно-економічної складової.

Доречно наголосити, що ці питання нині органічно поєднуються з постулатами концепції людського розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробка та імплементація правового, організаційно-економічного механізмів забезпечення громадянських прав інвалідів тривалий час залишалися предметом постійної уваги багатьох міжнародних інституцій, зокрема, таких як Організація Об'єднаних Націй, Всесвітня організація охорони здоров'я, Міжнародна організація праці. Ці організації безпосередньо здійснюють і заохочують наукові дослідження з питань інвалідності.

На сьогодні існує певний науково-теоретичний доробок з різних аспектів соціального захисту інвалідів. Серед науковців та практиків слід виділити праці авторів: Л. Безтелесної, Г. Гаврюшенка, О. Гинди, Ю. Гладкого, В. Жукова, А. Іпатова, Д. Карамішева, А. Лесько, Е. Лібанової, Н. Лук'янова, І. Луньової, В. Маруніч, Н. Малиновської, С. Мельника, Д. Мельничука, К. Міщенко, В. Приймака, Г. Юрчика [3-11, 16] та ін. Ними визначено зміст та складові системи соціального захисту населення, сформульовано пріоритети соціальної політики України за сучасних умов розвитку ринкової економіки, зокрема у сфері зайнятості людей з обмеженими можливостями та використання потенціалу їх робочої сили на ринку праці.

Аналіз наукових публікацій свідчить, що, незважаючи на в цілому зростаючу питому вагу надзвичайно цікавих і вагомих праць, ступінь вивчення проблеми вітчизняними авторами не можна вважати достатнім і вона потребує подальших досліджень у частині визначення напрямів удосконалення організаційно-економічного механізму соціального захисту інвалідів.



ШУРМА
Ігор

Михайлович,

здобувач кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, заступник голови Харківської обласної державної адміністрації з соціальних питань, м. Харків.

Анотація: у статті досліджено сучасні підходи до розв'язання проблем соціального захисту інвалідів, розроблено пропозиції щодо удосконалення організаційно-економічного механізму їх соціального захисту.

Ключові слова: механізм соціального захисту інвалідів, інструменти державного регулювання, моніторинг в сфері зайнятості інвалідів, працевлаштування інвалідів.

УДК 35-331.522

Метою статті є узагальнення сучасного досвіду розв'язання проблем соціального захисту інвалідів, а також у розробці відповідних пропозицій щодо удосконалення організаційно-економічного механізму їх соціального захисту.

Виклад основного матеріалу. Розвиток концепції інтеграції і включення інвалідів у суспільне життя повністю віддзеркалюють сприйняття здоровими членами суспільства потенційних можливостей інвалідів. Результатом зміни суспільного світогляду на сприйняття проблем інвалідності в світі стали розробка та затвердження у 1993 р. спеціальної резолюції ООН, що дістала назву "Стандартні правила по створенню рівних можливостей для осіб з обмеженням життєдіяльності" [17]. Цей документ став дороговказом для національних урядів у визначенні філософії, видів та обсягів спеціальної допомоги та захисту інвалідів.

У 1991 р. прийнято Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" [13], у якому, зокрема, зазначено, що "діяльність держави щодо інвалідів виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціально-побутових і соціально-психологічних умов для задоволення їх потреб у відновленні здоров'я, матеріальному забезпеченні, посиленій трудовій і громадській діяльності".

В Указі Президента України "Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року" від 24.05.2000 р. визначено, що соціальний захист інвалідів з боку держави полягає в наданні грошової допомоги, засобів пересування, протезування, орієнтації і сприйняття інформації, пристосованого житла, у встановленні опіки або стороннього догляду, а також пристосуванні забудови населених пунктів, громадського транспорту, засобів комунікації і зв'язку до особливих потреб інвалідів.

Важливим кроком в адаптації національного законодавства до положень Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159 Міжнародної організації праці, ратифікованої Україною 06.03.2003 р., стало прийняття Закону України "Про реабілітацію інвалідів в Україні" від 06.10.2005 р. № 2961, який визначив, зокрема, основні завдання системи реабілітації інвалідів; види і форми реабілітаційних заходів; розмежував повноваження між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; визначив засади створення структурно-організаційного забезпечення державної соціальної політики відносно інвалідів і дітей-інвалідів [14].

За роки незалежності в Україні суттєво змінилося розуміння проблем людей з особливими потребами. Політика держави щодо вирішення цих проблем спрямована на перехід від медичної до соціальної і реабілітаційної моделі інвалідності. Однак реальні процеси інтеграції інвалідів до суспільного і економічного життя можна вважати не достатніми, що і зумовлює прискіпливу увагу науковців щодо удосконалення механізмів соціального захисту даної категорії громадян.

Громадяни з інвалідністю становлять окрему значну за чисельністю соціально-демографічну групу у суспільстві. Незважаючи на те, що в них у тій чи іншій мірі наявні обмеження до життєдіяльності, ця категорія громадян хоче, може та повинна бути залученою до праці у доступних їм за станом здоров'я професійно-виробничих умовах.

Особлива увага до проблем інвалідів та їхнього соціального захисту зумовлена тим, що в Україні простежується тенденція збільшення їх чисельності. За даними Держстату України станом на 01.01.2013 р. чисельність інвалідів в державі становила 2788,2 тис. осіб, що є більшим на 190,7 тис. осіб у порівнянні із чисельністю інвалідів станом на відповідну дату 2001 р. (табл. 1).

Показник чисельності інвалідів у розрахунку на 1000 населення зріс за цей період від 53 осіб у 2011 р. до 61 особи у 2013 р. Абсолютне і відносне збільшення кількості інвалідів починаючи з 2010 р. можна пояснити кризовими явищами і послабленням управління цими процесами. В результаті, державі треба удосконалити методи та форми управління, збільшити фінансування державної і регіональної політики розвитку потенціалу не тільки інвалідів, а всього населення країни.

Таблиця 1

Динаміка чисельності інвалідів в Україні за період 2001-2013 рр.

Категорія	2001 р.		2006 р.		2009 р.		2012 р.		2013 р.	
	т и с . осіб	у %	т и с . осіб	у %	т и с . осіб	у %	т и с . осіб	у %	т и с . осіб	у %
Усього інвалідів	2597,5	100	2495,2	100	2430,1	100	2777,6	100	2788,2	100
I групи	337,7	13,0	337,7	13,5	272,4	11,2	304,7	11,0	298,2	10,7
II групи	1337	51,5	1128,4	45,2	1083,3	44,6	1076	38,7	1054,4	37,8
III групи	768,5	29,6	906,5	36,3	1034,9	42,6	1230,7	44,3	1268,5	45,5
Діти-інваліди	154,3	5,9	122,6	4,9	39,5	1,6	166,2	6,0	167,1	6,0
Питома вага інвалідів у загальній чисельності населення, %	5,3		5,3		5,3		6,1		6,1	

Відбулися істотні зміни і в структурі інвалідів за мірою втрати здоров'я. Якщо до 2010 р. більшу частку складали інваліди II групи, то починаючи з 2011 р. стрімко зростає частка інвалідів III групи, яка вважається найбільш потенційно емною щодо залучення до національного ринку праці. (рис. 1).

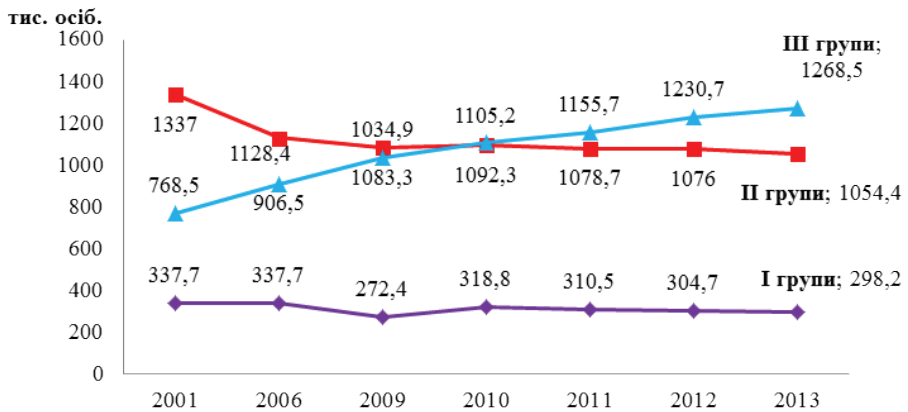


Рис. 1. Динаміка чисельності інвалідів в Україні за мірою втрати здоров'я

Процес соціального захисту інвалідів здійснюється за допомогою механізмів, які пов'язують між собою суб'єкти і об'єкти захисту. Категорія "механізм" за своєю природою є технічною і зазвичай означає пристрій, що визначає порядок якого-небудь виду діяльності, послідовність станів, процесів, що визначають дію [9]. Механізми соціального захисту є системою соціальних явищ і процесів, що знаходяться в певному взаємозв'язку і взаємозалежності, соціальних систем, які забезпечують її функціонування.

На думку фахівців, механізм соціального захисту визначається як "...сукупність економічних, організаційних і правових заходів, спрямованих на згладжування соціальної нерівності" [5, с. 151]. При цьому, від вибору того або іншого наповнення механізму, характеру взаємодії його складових елементів залежить ефективність функціонування соціальних систем, стійкість і життєздатність соціальної організації. У свою чергу, "формування і функціонування механізму реалізації та управління соціальними процесами визначається об'єктивними потребами і тенденціями суспільного розвитку. Саме потреби і тенденції зумовлюють структуру механізму, набір і використання його компонентів" [16, с. 231].

Механізм соціального захисту інвалідів передбачає взаємодію організаційно-економічних, правових та адміністративних інструментів (рис. 2). В літературі виділяється рядом авторів ще і соціально-психологічні інструменти [3, 16]. Наведена на рисунку класифікація складових механізму є досить умовною. Незважаючи на це, все ж комплексне дослідження існуючого механізму соціального захисту інвалідів варто здійснювати на його основі.

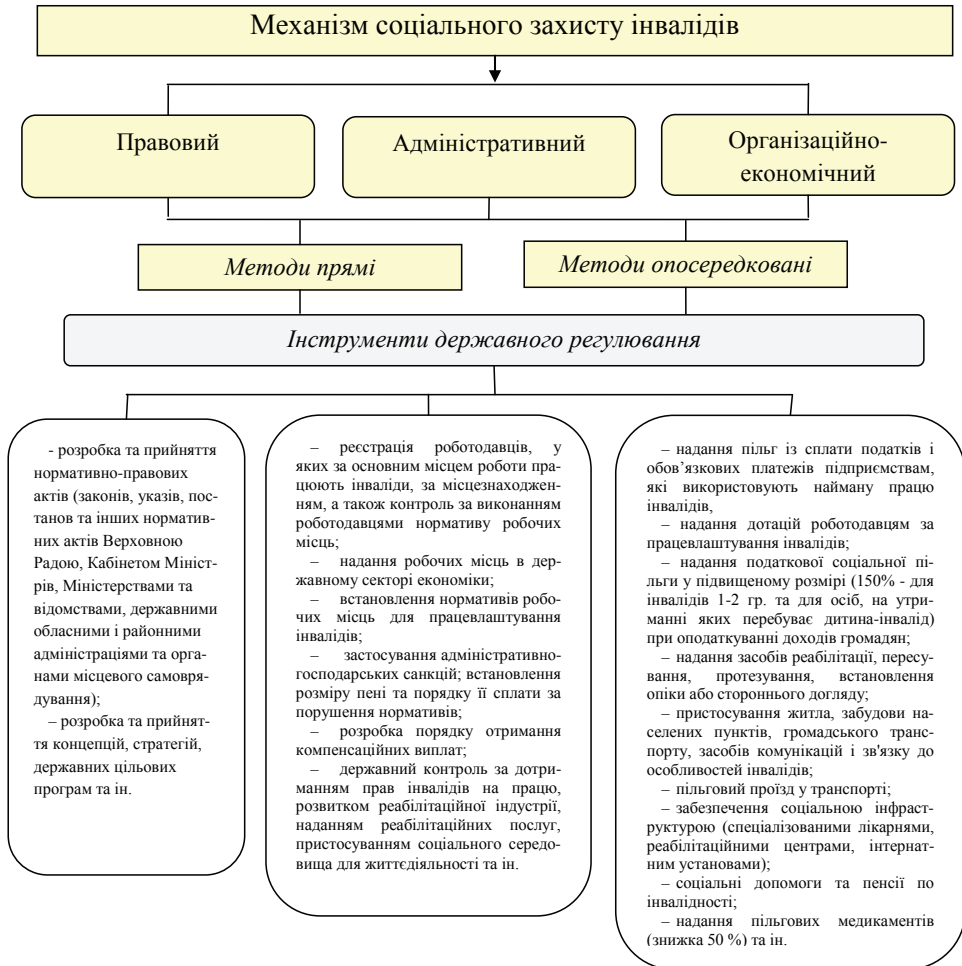


Рис. 2. Структура механізму соціального захисту інвалідів в Україні

На сьогоднішній день держава реально переклала відповідальність щодо працевлаштування інвалідів на самих роботодавців. Склалася дещо суперечлива ситуація. Так, відповідно до законодавства забезпечення прав інвалідів на працевлаштування та оплачувану роботу, здійснюється шляхом їх безпосереднього звернення до підприємств, установ, організацій чи до державної служби зайнятості (ДСЗ) [1, ст.18]. Проте щодо функцій ДСЗ, то її діяльність у працевлаштуванні інвалідів зводиться в основному до взяття їх на облік як безробітних, а сам процес працевлаштування інвалідів у рахунок нормативів робочих місць покладається на роботодавців [13, ст.19].

Такий порядок призвів до того, що соціальний захист інвалідів в нашій державі став тягарем для суб'єктів господарювання, які замість реального працевлаштування інвалідів обирають один із таких варіантів: щорічна сплата адміністративно-господарських санкцій (з прибутку); оформлення інвалідів на роботу без їх реального працевлаштування ("оренда трудових книжок"); звільнення найманих працівників з метою зменшення їх кількості до семи осіб або використання найманої праці без офіційного оформлення; нереєстрація у Фонді соціального захисту інвалідів[3].

Очевидно, що поряд з об'єктивною необхідністю удосконалення організаційно-інституційної складової механізму соціального захисту, потребує доопрацювання існуючий порядок та критеріїв встановлення відповідного нормативу робочих місць.

Оцінка кращого зарубіжного досвіду щодо заохочення роботодавців працевлаштовувати інвалідів та особливостей квотування в окремих країнах засвідчила, що на сьогодні найбільш ефективним та прогресивним стратегічним напрямом у вирішенні проблем зайнятості людей з інвалідністю є одночасне застосування методу квотування з заходами економічного стимулювання роботодавців:

- гнучка система квотування, яка враховує чисельність працівників підприємства, ситуацію на ринку праці, форми власності підприємства, передбачає, зокрема, зарахування одного працевлаштованого інваліда з тяжкими формами інвалідності як 2 чи більше працевлаштованих інвалідів (Німеччина, Франція, Угорщина, Австрія, Польща, Іспанія, Люксембург, Японія);

- пільги та субсидії, які, зокрема у найбільшій мірі заохочують ті підприємства, які забезпечують працевлаштування інвалідів більше, ніж це передбачено системою квотування (Австрія, Іспанія);

- суттєві субсидії на заробітну плату інвалідів (зокрема, у Німеччині – 80% протягом перших 2-х років, в Швеції – 50% (протягом всього часу);

- користування субсидіями та пільгами невеликими підприємствами, на які не розповсюджується система квотування (Німеччина);

- цільові субсидії на значні суми (кілька тисяч євро на кожне робоче місце зайняте інвалідом, без обмеження кількості працевлаштованих інвалідів у Іспанії);

- податкові пільги за кожного працевлаштованого інваліда з високим ступенем інвалідності (Чехія та Словаччина);

- використання механізму компенсації витрат роботодавців (Росія);

- використання диференційованого підходу щодо різних заходів стимулювання розширення праці інвалідів в залежності від розмірів підприємств (США);

- підтримка захищеної зайнятості та інших різних форм зайнятості (надомна праця, підприємництво, самозайнятість (Франція, США) [2].

Найпоширенішими та дієвими важелями заохочення зарубіжних роботодавців до найму або збереження зайнятості інвалідів виступають фінансово-економічні важелі: різного роду пільги, дотації, субсидії. Так, в Японії за кожного інваліда, якого роботодавець наймає понад мінімальну квоту, останньому щомісячно виплачується дотація в 20000 йєн (184 дол. США). В Австралії та Новій Зеландії дотація виплачується тим роботодавцям, які приймають осіб з інвалідністю понад квоту не тільки як працівників, а й учнів на виробництві. [4]

Вітчизняна теорія та практика довела недостатню ефективність існуючої системи економічного стимулювання роботодавців в Україні, яка не забезпечує вирішення проблем працевлаштування та не забезпечує у повній мірі потреби інвалідів у отриманні робочого місця.

За даними Фонду соціального захисту інвалідів, Державної служби зайнятості в Україні дуже мало роботодавців користувались протягом 2008-2010 років державною фінансовою допомогою (фінансовою допомогою на поворотній та безповоротній основі, цільовою позикою, дотаціями): за три роки лише 7 регіонів отримали кошти на цільові позики для працевлаштування інвалідів (м. Київ, АР Крим, Херсонська, Вінницька, Донецька, Черкаська та Львівська області). Потреби регіонів у коштах на дотації для створення спеціальних робочих місць щодо працевлаштування інвалідів скоротилась майже у 10 разів, а кількість регіонів, які заявили про таку потребу зменшилась з 24 до 6.

НДІ праці і зайнятості населення за сприянням Департаменту соціального захисту інвалідів Міністерства соціальної політики України та Фонду соціального захисту інвалідів провів вибіркове обстеження з питань економічного стимулювання роботодавців до працевлаштування осіб з інвалідністю, в якому прийняли участь 449 під-

приємств всіх регіонів України, серед них 175 підприємств громадських організацій інвалідів (ГОІ) [12].

Як свідчить аналіз, на першому місці по ступеню використання державної фінансової допомоги підприємства надають перевагу дотаціям на створення додаткових робочих місць для безробітних інвалідів, на покриття витрат на заробітну плату (29,8%), підприємства ГОІ більше надають перевагу податковим пільгам (59,8%). На сьогодні підприємства ГОІ мають значно більше державної фінансової допомоги у вигляді дотацій, пільг, позик по відношенню до інших підприємств. Слід відмітити, що значна частина підприємств (39,7%), віддає перевагу вирішенню проблем працевлаштування інвалідів самостійно, що свідчить про недостатню їхню довіру до державної фінансової допомоги; не мали інформації про державну фінансову допомогу (14,3% підприємств). Разом з тим, 18,7% підприємствам ГОІ відмовили у дотації; а 14,3% підприємств ГОІ вважають, що розмір фінансової дотації незначний, який не вирішує проблеми.

За результатами анкетування в існуючому механізмі стимулювання роботодавці виділяють такі недоліки:

- недостатньо інформації про умови та порядок надання дотацій;
- механізм отримання дотацій складний і не стимулює роботодавців;
- законодавство дуже заплутане, нема чіткого роз'яснення, використання бюджетних коштів, треба доказувати їх використання за призначенням в результаті перевірок;
- підзаконним актам з питань стимулювання роботодавців бракує комплексності, системності, послідовності і чіткості, оскільки вони не завжди узгоджуються між собою, дублюють положення основного Закону України "Про основи соціальної захищеності в Україні", в тому числі норми один одного, передбачають складні і довготривалі за часом процедури її отримання, прийняття інших додаткових підзаконних актів з цього питання;
- перелік документів на надання цільової позики дуже об'ємний (на погляд деяких роботодавців багато зайвих документів, дуже складна процедура отримання державної фінансової допомоги);
- не визначено терміни прийняття рішення про надання позики (дуже довгі терміни отримання);
- суми адміністративно-господарських санкцій надзвичайно великі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З урахуванням думки роботодавців та кращого зарубіжного досвіду пропозиції щодо удосконалення організаційно-економічного механізму, зокрема в межах стимулювання роботодавців до працевлаштування осіб з інвалідністю, мають реалізовуватися за такими основними напрямками:

- удосконалення законодавчо-нормативної бази з питань стимулювання вітчизняних роботодавців до створення робочих місць для працевлаштування інвалідів (перекладення відповідальності за працевлаштування інвалідів на спеціалізований державний орган – Фонд соціального захисту інвалідів; трансформація чинного порядку квотування робочих місць для інвалідів;);
- удосконалення фінансово-економічних механізмів стимулювання роботодавців до працевлаштування інвалідів (забезпечення стимулювання роботодавців до працевлаштування інвалідів як у межах, так і понад відповідного нормативу; заміна пільгового проїзду для інвалідів адресною допомогою; передбачення у споживчому кошику для інвалідів витрати на медикаменти та реабілітаційні засоби.);
- організаційні заходи стимулювання роботодавців до працевлаштування інвалідів.

Напрямом подальшого наукового пошуку є оцінка впливу соціально-психологічних чинників на процес інтеграції інвалідів до суспільного життя і, можливе удосконалення на позиціях комплексного підходу розробленого механізму соціального захисту інвалідів.

Література:

1. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів в Україні // Трибуна України. – 2011. (20 жовтня). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrtribune.com>.
2. Аналітична записка до науково-дослідної роботи ”Розробка про-позицій щодо запровадження механізмів економічного стимулювання робо-тодавців з метою створення робочих місць для працевлаштування інвалідів”, 2012. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>.
3. Безтелесна Л.І. Удосконалення механізму соціального захисту інвалідів в Україні / Л.І. Безтелесна, Г.М. Юрчик // Вісник Національний університет водного господарства та природокористування. – 2010. – Випуск 3(51). – С. 11-20.
4. Гаврюшенко Г. Працевлаштування осіб з обмеженими фізичними можливостями: світовий досвід [Електронний ресурс] / Г. Гаврюшенко // Соціальний захист. – 2005. – № 11. – Режим доступу : <http://info.rehab.org.ua>.
5. Лук’янова Н. Соціальна робота в Україні: концептуальні засади і трансформація в сучасних умовах / Н. Лук’янова // Політичний менеджмент. – 2009. – № 5. – С. 150-156.
6. Луньова І. С. Правові механізми державного управління у сфері соціального захисту та реабілітації інвалідів / І. С. Луньова // Держава та регіони. – Серія: Державне управління. – 2010. – № 3. – С. 204-208.
7. Мельник С. Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів / С. Мельник, Г. Гаврюшенко // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 6. – С. 16-20.
8. Мельничук Д.П. Соціальний захист інвалідів в Україні як ознака досягнутого рівня людського розвитку / Д.П. Мельничук // ВІСНИК ЖДТУ. – 2010. – № 4 (54). – С. 249-251.
9. Міщенко К. Розвиток організаційно-правових засад діяльності системи соціальних послуг для населення України / К. Міщенко // Соціальна політика, соціальна робота й охорона здоров’я: як Україні досягти європейського рівня якості послуг? // Збірка тез конференції. – К. : Фара, 2007. – С. 23-26.
10. Напрями і пріоритети державної політики у сфері виведення спроможних осіб із системи соціального утримання на ринок праці. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. Кочемировська – Режим доступу : www.niss.gov.ua
11. Приймак В.І. Удосконалення управління розвитком людського потенціалу осіб з інвалідністю [Електронний ресурс] / В.І. Приймак, О.М. Гинда // Економіка : реалії часу. Науковий журнал. – 2012. – № 2 (3). – С. 44-52. – Режим доступу до журн. : <http://www.economics.opu.ua/n3.html>
12. Проведення соціологічного дослідження за регіонами України з метою виявлення проблем та перешкод, що заважають соціально-економічній інтеграції інвалідів до трудового та суспільного життя. [Електронний ресурс] : Аналітична записка. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>
13. Про основи соціальної захищеності в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року №876-ХІІ. – К. : КНИГА, 1996. – Т. 1. – С. 301-308.
14. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
15. Радченко О. В. Роль пенсійного забезпечення в системі соціальної безпеки держави [Електронний ресурс] / О. В. Радченко, А. С. Тамм // Державне будівництво : Електронне наукове фахове видання. – Х., 2012. - № 1(9) Режим доступу : <http://www.kbuvara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/5/02.pdf>.
16. Социальная политика: парадигмы и приоритеты: [монография] / Под общ. ред. В.И. Жукова. – М. : Изд-во МГСУ ”Союз”, 2000. – 312 с.
17. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалида: приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20.12.1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org>.

ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРНИМ РОЗВИТКОМ ВЕЛИКИХ МІСТ



МУСЄЄВ

**Максим
Сергієвич,**

здобувач кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, голова адміністрації Ленінського району Харківської міської ради, м. Харків.

Анотація: у статті розглянуто можливість застосування різних інструментів для управління розвитком інфраструктури великих міст, визначено особливості, достоїнства та недоліки цих інструментів, запропоновано комплексний підхід щодо їх використання.

Ключові слова: інфраструктура, розвиток, інструменти, великі міста, управління.

УДК 351:911.372.7

Постановка проблеми. В останні десятиліття спостерігається істотне зростання інтересу як науковців, так і практиків до питань управління великими містами і їх інфраструктурами. Багато в чому це відбувається завдяки, по-перше, стрімкому зростанню великих міст [6]; по-друге, усвідомленню того, що саме міста переважно сприяють зростанню добробуту і соціально-економічному розвитку [8]; по-третє, через конкуренцію, що посилюється в результаті процесів глобалізації, між містами за різні ресурси, а наявність ефективної інфраструктури є важливим чинником такої конкуренції. Усе це відбувається на тлі ряду процесів і особливостей діяльності органів влади, які актуалізувалися за останній час, що потребує використання нових, ефективних, інструментів управління інфраструктурним розвитком, адаптованих до сучасної ситуації та швидких змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління міським розвитком, підвищення соціально-економічного потенціалу міських територій розглядаються в працях багатьох дослідників, зокрема, В. Бабаєва, Е. Глейзера, М. Долішнього, В. Комова М. Корецького, Ю. Куца, Ю. Лебединського, В. Мамонової, І. Михасюка, Л. Нейлсона, В. Столярова, М. Тимчука, І. Ткачук, М. Чумаченка, Ю. Шарова та ін. Однак при цьому досі залишаються не до кінця вивченими сучасні можливості управління розвитком інфраструктури великих міст з використанням зарубіжного досвіду.

Метою статті є визначення інструментів управління інфраструктурним розвитком великих міст з урахуванням провідного зарубіжного досвіду.

Вклад основного матеріалу. Інфраструктура важлива для будь-якого населеного пункту, але особливо важлива вона все ж для великих міст. Великі міста є місцями граничної концентрації людей, ресурсів, інформації і діяльності [4]. Завдяки безпосередній близькості і взаємодії люди отримують взаємну вигоду як для себе, так і для місцевої економіки, створюють потенціал для креативності та інноваційності. Проте, хоча і зрозуміло, що саме люди і їх ідеї закладають фундамент для створення "успішних міст", їх комфортне і навіть безпечне існування, а також реалізація вироблених ідей неможливі без наявності відповідної інфраструктури, яка забезпечує належне функціонування економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних та інших міських систем. Іншими словами, ефективна міська інфраструктура не створює сама по собі конкурентоздатні, інноваційні міста, але її відсутність істотно заважає їх виникненню, функціонуванню або розвитку.

Важливість міської інфраструктури для зазначених процесів зростає у великих містах і тому, що тут вона характеризується високими капіталовкладеннями і вимагає постійного обслуговування і реінвестування для її не лише ефективного, але і просто безперебійного функціонування. Крім того, кожне велике місто, існуюче досить давно, має власний "інфраструктурний спадок", визначуваний тим, яким чином інфраструктура інвестувалася і обслуговувалася у минулому. Довговічність і постійність інвестицій в інфраструктуру

впливає на увесь процес міського розвитку і міські структури та системи протягом багатьох десятиліть, оскільки зазвичай інфраструктурні послуги є не лише кінцевими, але і проміжними для виробництва інших послуг і продуктів.

З урахуванням цих зауважень і ґрунтуючись на ідеях відомого фахівця у сфері міського управління Л. Нейлсона [5], можна запропонувати такий набір інструментів управління інфраструктурним розвитком: нормативно-правова база, міська політика, бюджетні інструменти, фінансові інструменти, переконання, структури співпраці, управління знаннями. При цьому важливо підкреслити, що якщо перші чотири інструменти є традиційними, такими, що давно використовуються для управління розвитком міської інфраструктури і міст в цілому, переконання і співпраця стали використовуватися у зв'язку з впровадженням в публічному управлінні моделей нового публічного менеджменту, то управління знаннями є інструментом, пов'язаним з інноваційними підходами до управління розвитком інфраструктури міст. Розглянемо ці інструменти детальніше.

Нормативно-правова база. Очевидно, що це головний інструмент управління, регулювання і діяльності будь-яких органів влади, оскільки саме вони і формують її у рамках своєї компетенції. З іншого боку, стосовно органів влади діють відомі правові принципи *intra vires* ("усередині повноважень") і *ultra vires* ("поза повноваженнями"), які дозволяють робити тільки те, що їм дозволено діючою нормативно-правовою базою. Відповідно, цей інструмент носить імперативний характер, що ще більше підвищує його важливість і необхідність на всіх рівнях і в усіх сферах управління міським розвитком.

Міська політика хоча і визначає основні напрями розвитку і заходи щодо їх реалізації в різних сферах, але в той же час є і самостійним стратегічним інструментом управління міським розвитком в цілому і інфраструктурним розвитком зокрема. У цьому полягає певний парадокс, але практика підтверджує це. При цьому політика може набувати безліч різних форм, і вирішувати різні за значущістю завдання – від вироблення стратегії розвитку інфраструктури до визначення палітри кольорів будинків, що знаходяться в історичному центрі, або громадського транспорту.

Здавалося б, яке відношення має колір будинків або транспорту до питань політики? Насправді, має. Забезпечення вигляду історичних будівель, максимально близького до їх оригінального, створює не лише неповторний міський дизайн, але і підтримує приплив туристів, що цікавляться історичною спадщиною або просто пам'ятками. Ту ж саму функцію іноді виконує і громадський транспорт, що має історично властивий тільки цьому місту вигляд і колір (найбільш яскравим прикладом тут можуть служити червоні лондонські автобуси "дабл-деккери" і чорні кеби-таксі). Усе це сприяє формуванню такої важливої конкурентної якості сучасних міст як унікальність, яка, на нашу думку, може активно використовуватися для міського розвитку.

Саме тому політика розробляється і працює на багатьох рівнях, але у будь-якому випадку вона має бути пов'язана з конкретними результатами. Так, наприклад, політика стратегічного рівня може передбачати відсутність обмежень зростання населення міста, але при одночасному акценті в управлінні містом на питаннях стійкого розвитку. Виходячи з цього, двома основними результатами такої політики буде зростання населення і оптимізація споживання ресурсів, зниження його до мінімально можливого рівня.

Пов'язаним результатом при цьому буде зонування території навколо міста, тобто визначення зон розширення і "заборонених зон", які містять корисні ресурси, такі як вода, корисні копалини, цінні орні землі і тому подібне або потрібні для збереження рідкісної флори і фауни. Відповідно, розвиток інфраструктури повинен забезпечити досягнення цих результатів, але в той же час і сама зазначена політика дозволяє вирішувати завдання інфраструктурного розвитку, зокрема, через вкладення необхідних ресурсів.

Політика тактичного рівня може бути зосереджена, наприклад, на розвитку міських транспортних комунікацій, особливо громадського транспорту, з метою зниження часу поїздки з одного кінця міста в іншій або з околиць в центр. Результатом такої політики повинні стати відкриття нових маршрутів, збільшення кількості зупинок (станцій) громадського транспорту і розвиток супутньої інфраструктури.

На операційному рівні результати політики стають ще конкретнішими. Так, якщо повернутися до розглянутого прикладу, то таким результатом може бути будівництво n -ї кількості станцій метро протягом десяти років, або відкриття n -ї кількості автобусних маршрутів протягом найближчого року тощо. Це спричинить і перерозподіл ресурсів протягом вказаного часу, тобто зменшення фінансування інших програм і проектів, у тому числі й інфраструктурних.

Очевидно, що на кожному рівні політики цілі, що ставляться, мають бути підкріплені відповідними коштами і ресурсами. Таким чином, у міру просування політики із стратегічного на операційний рівень, вона все більше набуває інструментального характеру і може використовуватися для управління інфраструктурним розвитком.

Бюджетні інструменти. Пріоритети бюджетних витрат безумовно впливають на функціонування і розвиток міст і їх інфраструктури. Особливо це стосується транспортної сфери, доступного житла для бідних верств населення, місць публічного користування і надання публічних послуг. Такі великі публічні об'єкти, як, наприклад, лікарняні комплекси або університетські городки, навіть у великих містах є одними з основних об'єктів землекористування, транспортних маршрутів, суспільної уваги, джерел робочих місць тощо.

Бюджетна політика впливає на витрати відносно розвитку міської інфраструктури, а ці витрати, у свою чергу, впливають на особливості і характер міст, де люди хочуть або не хочуть жити і працювати. Як відомо, витрати можуть бути капітальними і операційними. В містах капітальні витрати зазвичай пов'язані із створенням або реконструкцією комунальної нерухомості та іншої власності (у тому числі й громадського транспорту), а також місць публічного користування (вулиць, площ, парків, водоймищ і тому подібного). Основна частина операційних витрат спрямовується на заробітну плату, обслуговування будівель та інших активів, а також муніципальних позик й інших заборгованостей.

Слід підкреслити, що для розвитку інфраструктури важливі і капітальні, і операційні витрати. Хоча капітальні витрати мають більш видимий результат (наприклад, частота, з якою ходять потяги метро або автобуси), міра їх надійності та якість залежать від операційних витрат.

Тому важливо не лише раціонально розподіляти бюджетні кошти по статтях витрат, але і здійснювати моніторинг їх ефективності, використовуючи комплексний підхід, тобто визначаючи не лише економічну, але і соціальну ефективність. Наприклад, при визначенні ефективності будівництва нового лікарняного комплексу слід не лише оцінити, за якими цінами купувалися будівельні матеріали і скільки коштували будівельні послуги, але і відповісти на низку додаткових запитань, таких як: Скільки було створено нових робочих місць? Чи призвело будівництво до зростання або падіння цін на землю і нерухомість по сусідству з нею? Чи з'явилися нові транспортні маршрути? Чи стало місто в результаті цього будівництва життєздатнішим?

Ці питання важливі, оскільки витрати на міську інфраструктуру призводять до ефектів і результатів, які рідко розглядаються і враховуються при ухваленні інвестиційних рішень. Проте часто саме від цих ефектів і результатів залежить розвиток міської інфраструктури і міста в цілому, пошук і визначення нових, часто інноваційних, напрямів такого розвитку.

Фіскальні інструменти. Структура і величина місцевих податків прямо впливає на управління інфраструктурним розвитком, оскільки, з одного боку, дозволяє отримувати для цього кошти, що використовуються місцевою владою, з іншого боку, може

створювати привабливі умови для інвестування в інфраструктуру з боку акторів приватного сектора.

Проте при цьому можливо і посилення нерівності між жителями різних міських районів. Наприклад, місцева влада створила привабливі умови для вкладення коштів в розвиток автобусних маршрутів для приватних інвесторів. Зрозуміло, що на напрямах, де вони з'являтимуться, вже не вкладатимуться бюджетні кошти на розвиток комунального громадського транспорту, вартість проїзду в якому, як правило, менше, ніж в приватному. Таким чином, жителі районів з новими автобусними маршрутами будуть вимушені витратити більше коштів на проїзд, ніж ті, які користуються комунальним транспортом, хоча при цьому можуть вигравати в комфорті та швидкості пересування.

Або інший приклад. У багатьох країнах (у тому числі і в Україні, починаючи з 2013 року) існує податок на нерухомість, величина якого часто залежить не лише від площі квартири або дома (як в Україні), але і від вартості об'єкту нерухомості і його місцезнаходження (тобто "престижності" району проживання) [1].

Природно припустити, що жителі "багатших" районів, які платять вищі податки, будуть вимогливішими до розвитку інфраструктури цих районів. Але розвитку інфраструктури вимагають і "бідніші" райони, жителі яких переважно або взагалі звільнені від сплати податку на нерухомість, або платять його в меншому обсязі, ніж жителі "багатих" районів. Тут важливо знаходити той баланс, який був би прийнятним для жителів усіх районів і не посилював існуючу нерівність в умовах проживання, і фіскальна політика допомагає його знаходити.

Люди, які можуть купити дорогу нерухомість, здатні також платити більше за "стандартні" комунальні послуги, а також за додаткові послуги і зручності, пов'язані із створенням і розвитком інфраструктури. Тому за умови, що вони вкладають власні кошти в розвиток інфраструктури свого району їх можна звільнити (частково або повністю) від сплати податку на нерухомість. Цей фіскальний стимул може істотно сприяти інфраструктурному розвитку "багатих" районів за рахунок їх жителів, звільняючи тим самим додаткові кошти для інфраструктурного розвитку "бідних" районів. Таким чином, головним результатом використання фіскальних інструментів має бути не лише забезпечення інфраструктурного розвитку (це справедливо для усіх інструментів), але і зменшення просторової нерівності, властивої сучасним великим містам.

Переконання. Такий інструмент розвитку як переконання став використовуватися зовсім нещодавно, лише останні 20-30 років, що було пов'язано з впровадженням маркетингових підходів в управлінні територіями [4]. Проте зараз переконання є необхідним інструментом для отримання суспільної підтримки в управлінні інфраструктурним розвитком з використанням інноваційних підходів.

Переконання впливає на поведінку акторів інфраструктурного розвитку і на шляхи його реалізації. Кампанії, присвячені підвищенню дорожньої безпеки, боротьбі з викидами і забрудненнями, економії природних ресурсів тощо, показали здатність змінювати соціальну поведінку і сприяти ефективному вирішенню завдань інфраструктурного розвитку багатьох міст.

Аналіз літературних джерел показує, що нині до основних подібних кампаній відносяться кампанії, спрямовані на: захист довкілля; підтримку збільшення альтернативних джерел енергії; підтримку розвитку громадського транспорту; збереження історичного центру і історичних комплексів; економію природних ресурсів; підтримку громадського порядку.

Взагалі, переконання через відповідні канали комунікації є основою будь-якого політичного процесу [2]. В управлінні інфраструктурним розвитком сучасних міст здатність і можливість пояснити громаді необхідність проведення різних заходів або здійснення змін є невід'ємною складовою будь-яких проектів або програм, оскільки дозволяє заручитися її підтримкою.

Хоча слід розуміти і той факт, що переконання рідко є політично нейтральним і часто слугує для відстоювання інтересів різних груп впливу (абу тиску на осіб, що приймають рішення), реалізація яких не обов'язково вигідна для усіх жителів міста.

Крім того, переконання тісно пов'язане з іншими інструментами інфраструктурного розвитку. Так, наприклад, якщо місцева влада хоче стимулювати використання міського громадського транспорту для зниження кількості шкідливих викидів від приватних автомобілів, то вона, очевидно, повинна:

- мати в цьому відношенні ясну політику, яка передбачає конкретні заходи (наприклад, організація нових транспортних маршрутів) і чіткі показники результативності (наприклад, зниження до 2020 року користування приватними автомобілями на 20%);

- нормативно визначити наявність спеціальних смуг руху для наземного громадського транспорту;

- виділяти бюджетні кошти на будівництво нових станцій метро, оновлення і розширення парку громадського транспорту тощо;

- використовувати фіскальні засоби, такі як плата за в'їзд до центральної частини міста разом з програмами зниження вартості користування громадським транспортом (наприклад, місячні проїзні квитки на всі види транспорту).

Структури співпраці. Ролі й обов'язки органів влади, організацій приватного сектора і місцевої громади можуть істотно варіюватися залежно від традицій, соціально-економічної і політичної стабільності, можливостей приватного сектора і очікувань з боку членів громади, і це варіювання може призводити до різних результатів, пов'язаних з розвитком.

Стосунки між публічним і приватним сектором завжди уклалися в певний спектр відповідно до міри регулювання економіки, визначуваної розумінням влади інтересів громади і загальних політичних установок. На одному кінці цього спектру знаходиться вільний ринок з мінімальним державним регулюванням і максимальним функціонуванням ринкових механізмів. Хоча навіть в цьому випадку значення публічних інститутів залишається суттєвим, оскільки саме вони формують необхідне середовище для стабільного і стійкого функціонування ринків [7]. На іншому кінці спектру держава повністю контролює розподіл ресурсів, а функціонування економіки підпорядковане досягненню виключно колективних цілей.

Існує подібний спектр і в управлінні розвитком міст і їх інфраструктурою: від "вільного" розвитку (типовим прикладом такого є розвиток Х'юстону), до планового розвитку під суворим контролем місцевої влади (властивого низці європейських міст).

Проте однією з основних тенденцій в управлінні інфраструктурним розвитком останніх десятиліть стало створення трибічних структур співпраці, – "влада – бізнес – община", – які визначають політику і основні напрями розвитку [2]. Очевидно, це пов'язано з усе більш зростаючим бажанням сучасних городян брати участь в розвитку своїх міст, в якому б реалізовувалося їх власне бачення цього процесу, а також поширенням в публічному управлінні принципів і підходів Good Governance. Що стосується представників приватного сектора, то для них подібне бажання характерне вже досить давно.

Рішення про створення структур співпраці, як правило, приймаються у відповідь на виникаючий тиск з боку громадськості або внаслідок законодавчих вимог, але, як показує практика, їх діяльність буде результативною тільки у тому випадку, якщо місцеві органи влади дійсно бачать в них необхідність і користь для цілей розвитку, особливо за ситуації, коли існуюча система управління нездатна швидко і адекватно реагувати на зміни, що відбуваються.

Управління знаннями. Обмін знаннями і досвідом є потужним інструментом для того, щоб впливати на швидкість, з якою в містах відбуваються зміни, у тому числі інфраструктурні. При цьому можна виділити два основні джерела інформації: ін-

формація, що поступає від різних інфраструктурних об'єктів безпосередньо, через вдосконалені технології і канали комунікацій; та інформація, що поступає від інших міських акторів або з інших міст.

Швидкий розвиток комунікаційних технологій дав менеджерам у сфері управління інфраструктурою багато нових можливостей, починаючи від спостереження за громадськими будівлями за допомогою засобів Інтернет, закінчуючи транспортною логістикою [3]. Досить активно останнім часом в управлінні інфраструктурою великих міст використовуються так звані CALS-технології. Ці технології, що виникли у військово-промисловому комплексі США в другій половині 1980-х років, спочатку призначалися для поліпшення і прискорення взаємодії між замовниками, виробниками і споживачами озброєння і переходу практично на безпаперову технологію в цьому процесі [там же].

Але окрім впровадження і використання сучасних комунікаційних та інформаційних технологій важливо також аналізувати і розуміти успіхи і невдачі інших в питаннях управління інфраструктурним розвитком, особливо враховуючи той факт, що багато керівників місцевих органів влади (незалежно від того є вони виборними або такими, що призначаються) можуть не мати відповідної освіти і досвіду. Ліквідувати цю прогалину можуть спеціально організовані конференції з проблем розвитку інфраструктури, в тому числі і за міжнародної участі, а також спеціальні програми професійного розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, кожен з розглянутих інструментів, використовуваних в управлінні інфраструктурним розвитком, має свої особливості і специфічні результати, тому доцільно використовувати їх в комплексі. Це особливо важливо, враховуючи, що інфраструктурний розвиток є складним процесом, залежним не лише від місцевих органів влади, але й інших акторів, кожен з яких має свої інтереси і цілі діяльності. Але, в той же час, саме органи влади повинні відгравати основну роль як в плануванні розвитку інфраструктури, так і в його здійсненні, консолідуючи зусилля інших акторів, у тому числі і за допомогою розглянутих інструментів, створивши відповідний організаційний механізм управління інфраструктурним розвитком.

Література:

1. Податок на нерухомість в різних країнах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://job-sbu.org/nalog-na-nedvizhimost-v-raznyih-stranah.html>.
2. Colebatch H.K. Beyond the Policy Cycle / H.K. Colebatch. – Sydney: Allen and Unwin, 2006. – 336 p.
3. Foth M. (Ed.). Handbook of Research on Urban Informatics: The Practice and Promise of the Real-Time City/ M. Foth. – Hershey, PA: IGI Global, 2009. – 319 p.
4. Glaeser E. Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier / E. Glaeser. – London: Macmillan, 2011. – 352 p.
5. Neilson L. Instruments of governance in urban management / L. Neilson // Australian Planner. – 2002. – Vol. 39. – P. 22-41.
6. United Nations Population Fund (UNFPA). Unleashing the potential of urban growth. New York: UNFPA, 2007. – 243 p.
7. World Bank. World development report 1997: The state in a changing world. – New York: Oxford University Press, 1997. – Режим доступу: http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1997/abstract/WB.0-1952-1114-6.abstract.
8. World Bank. World development report 2009: Reshaping economic geography. – Washington, DC: World Bank, 2009. – Режим доступу: http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2009/abstract/WB.978-0-8213-7607-2.abstract.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА



ВАТКОВСЬКА

**Марина
Григорівна,**

кандидат філософських наук, проректор Дніпропетровського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти, м. Дніпропетровськ.

Анотація: у статті розглядаються концептуальні засади становлення інформаційного суспільства. Увага акцентується на розкритті сутності розуміння інформаційного суспільства. Окреслюються особливості становлення нової моделі державного управління у сфері освіти в умовах формування в Україні інформаційного суспільства.

Ключові слова: інформаційне суспільство, суспільство знання, мережеве суспільство, освіта, державне управління, галузь освіти.

УДК 351.851:681.518

Постановка проблеми. Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття у світі відбулися глобальні зміни, що вплинули на радикальні трансформації суспільства, з'явилися нові інформаційно-комунікаційні технології, що поставили крапку на розумінні сучасного суспільства як індустріального. Процес становлення інформаційного суспільства супроводжується значними змінами у всіх сферах життєдіяльності соціуму, і в першу чергу – у сфері державного управління. Адже інформаційні технології спонукають до зміни усієї парадигми державного управління. В. Дрешпак зазначає, що в інформаційному суспільстві: ”<...> змінюється сутнісно й сама система відносин ”суспільство – влада”, що викликає появу нових форм управління суспільними процесами” [5, с. 235]. Суспільні зміни потребують наукового усвідомлення з боку державного управління – сам процес державного управління повинен бути адекватним змінам, що відбуваються в суспільстві.

”Існуюча сьогодні традиційна модель державного управління розроблялась для індустріального суспільства, яке базувалося на єдності потреб суверенної держави та її населення в забезпеченні власного існування на певному етапі історичного розвитку” [10, с.3]. Сучасна система державного управління в Україні в цілому, та у сфері освіти зокрема, повинна виходити з реалій сучасного суспільства, в якому вже не є домінуючою традиційна промисловість, а головує сфера послуг (перш за все інформаційних), яка змінюється швидкими темпами. Чинна законодавча база декларує необхідність змін в орієнтирах суспільного розвитку: ”Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство” [14]. Безперечно, наведене положення стосується всіх соціальних інститутів, але державного управління в першу чергу – воно має бути орієнтиром для інших державних інституцій.

Державне управління в умовах становлення інформаційного суспільства має базуватися на концептуально-філософських засадах, в яких розкривається сутність сучасних суспільних змін та надається відповідь на запитання про те, яким має бути державне управління у сучасному суспільстві. Розгляд і аналіз провідних філософських концепцій інформаційного суспільства сприятиме поглибленню розуміння процесів інформатизації в сучасному українському суспільстві та забезпечить розробку найбільш ефективної та прийнятної моделі державного управління у сучасних реаліях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських дослідників, що вивчали окремі аспекти функціонування інформаційного суспільства варто відзначити роботи таких науковців як Ю. Атаманчук [1], В. Дрешпак [5], О. Кравчина [7], О. Овчарук [9] та інших авторів. Утім, у розглянутих роботах не аналізувався вплив концепцій становлення інформаційного суспільства на модернізацію державного управління саме у галузі освіти. Це і обумовлює обрання даного аспекту для дослідження.

Мета статті полягає у розкритті концептуальних підходів до розуміння інформаційного суспільства та обґрунтуванні концепції дослідження державного управління у галузі освіти в умовах формування інформаційного суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Саме поняття "інформаційне суспільство" є достатньо неоднозначним за своєю сутнісною наповненістю, саме тому мову ведуть про різноманітні концепції розвитку інформаційного суспільства. Теоретиками концепції інформаційного суспільства є Д. Белл [2], П. Дракер [4], М. Кастельс [6], Ф. Махлуп [17] та інші науковці. Принципова відмінність різних теорій полягає у зміні акцентів, що визначають розвиток суспільства. Представники одних теорій роблять наголос на значущості поняття саме інформаційного (постіндустріального) суспільства, інші – на суспільстві знань, або ж на мережевому суспільстві. Але всі ці теорії мають одну основу – це домінуюча роль у сучасних суспільних процесах інформаційно-комунікаційних технологій, стрімкий розвиток яких і привів до виникнення різноманітних концепцій.

У 1959 р. професор Гарвардського університету Даніел Белл під час виступу на міжнародному соціологічному семінарі одним з перших використав термін "постіндустріальне суспільство". Під ним він розумів соціум, в якому індустріальний сектор втрачає провідну роль, а головною рушійною силою стають наукоємні (високі, тонкі) технології. Д. Белл визначає постіндустріальне суспільство як інформаційне суспільство, акцентуючи увагу на тому, що саме інформація складає соціальну структуру постіндустріального суспільства. Інформація розуміється ним як стратегічний ресурс розвитку постіндустріального суспільства. Д. Белл, прагнучи донести до суспільства, що висунутий ним термін не лише характеризує зміни у секторі інформаційних технологій, а й у всій соціокультурній реальності. Саме тому Д. Белл виокремив основні позиції в яких відбулися зміни. А саме: в економічному секторі відбувся перехід від виробництва товарів до поширення сфери послуг; у структурі зайнятості формується нова еліта – еліта нового вченого, належність до якої відзначається не політичним статусом а наявністю освіти та кваліфікації.

Крім того осьовим принципом суспільства стає теоретичне знання як джерело нововведень та принцип формування політики. Освіта, науково-дослідницька діяльність та управління стало вирішальним фактором для інформаційного суспільства.

Постіндустріальне суспільство, за Даніелем Беллом – це суспільство, в якому головна роль належить не фізичній силі, а інтелектуальним технологіям, що базуються на інформації. Головним інструментом професіонала має стати комп'ютер, який дозволяє виконувати велику кількість операцій за малий час і саме він стає фактором розвитку інформаційних технологій. У постіндустріальному суспільстві формується нова еліта – еліта вченого, керівника.

Д. Белл характеризує постіндустріальне суспільство як суспільство у якому центральна роль належить знанню. У роботі "Настання постіндустріального суспільства" можна зустріти отождошення постіндустріального суспільства з суспільством знань: "<...> постіндустріальне суспільство являє собою суспільство знань у подвійному смислі: по-перше, джерелом інновацій все більше виступають дослідження та розробки; по-друге, суспільний прогрес все більш рішуче визначається успіхами у суспільстві знання" [2, с.4]. Концепцію Д. Белла можна розцінювати як першу серйозну спробу осмислення тих змін у суспільстві, які були пов'язані з глобальним розповсюдженням технічного прогресу.

Власний підхід до теорії інформаційного суспільства розробив американський вчений Пітер Дракер. Інформаційне суспільство у його розумінні – це суспільство знання. П. Дракер вважав, що суспільство знання визначає тип економіки, в якій знання відіграють вирішальну роль, а їх виробництво стає джерелом розвитку. Саме він одним із перших у постіндустріальній парадигмі переорієнтував увагу з відносин "людина – техніка" на новий зміст трудових відносин "людина – знання". П. Дракер виділяє три етапи збільшення ролі знань – промислову революцію, революцію у

продуктивності праці та революцію в управлінні, при чому в кожному з них лежить докорінна зміна важливості знань. У роботі "Посткапіталістичне суспільство" [4] він приділяв багато уваги соціальним змінам, не обмежуючись лише аналізом динаміки розвитку технологій та економічного росту. Саме він концептуалізував та доповнив розрізнені течії у галузях економіки, соціології, соціальної психології у межах єдиної системи суспільства знання. У суспільстві знання П. Дракер надає провідну роль освіти, вважаючи її головним завданням навчити особистість вчитися самостійно.

Передумови до появи "нових суспільств" П. Дракер вбачав у постійному бажанні людей покращувати умови свого існування. Знання людей, що накопичувалися впродовж багатьох століть, використовувались для вдосконалення засобів і технологій виробництва, організації праці з метою досягнення найбільш комфортних умов своєї життєдіяльності.

У суспільстві знань змінюється парадигма державного управління – тепер у цьому секторі знання та висока кваліфікація мають відігравати вирішальну роль. Саме революція у системі управління буде спроможна привести суспільство до значних трансформацій, до реформування у сфері самого знання. "Особливістю нової моделі державного управління, характерної для інформаційного суспільства, є глобальна інформатизація всіх управлінських процесів в органах державної влади всіх рівнів" [10, с.3].

Проаналізувавши процеси, що відбувалися протягом кількох століть в Європі, П. Дракер передбачив провідну роль інформатизації та знань в кінці ХХ-ХХІ ст., які спроможні змінити світ – інформаційну революцію і революцію управління, соціальними проявами яких повинні стати "інформаційне суспільство" та "суспільство знання".

Вже сьогодні люди відчувають на собі вплив інформаційної революції, що проявляється у вигляді постійно зростаючих інформаційних потоків, швидким розповсюдженням електронної комерції, інформаційними продуктами та послугами, великою часткою комунікацій через мережу Інтернет. Відповідно можна стверджувати, що "основними рисами такого суспільства є децентралізація процесів управління <...>, розвиток ІКТ навичок і вмінь приймати рішення тощо" [9, с.95].

На думку Дракера становлення інформаційного суспільства формулює новий тип людини – "людина інформаційна", яка має престижну освіту та володіє спеціальними навичками, знатна швидко та якісно працювати з інформацією, швидко адаптуватися у швидкоплинних умовах. Від моменту формування суспільства, в якому головну роль стане відігравати "людина інформаційна" настане наступний етап суспільного розвитку, в якому особливе місце займе освіта і управління.

У суспільстві знання має змінитися система управління. Тепер управління повинно враховувати не лише економічний аспект своєї діяльності, але й людський фактор. Лише така модель забезпечить якісну систему управління державою. У такому суспільстві, на думку П. Дракера, гостро постане питання не лише про нову концепцію управління, але й про нову систему освіти, яка була б спроможною забезпечити потрібний рівень компетенції для управлінців. Спеціаліст у сфері державного управління повинен постійно отримувати нові навички, вміння та знання, як і його колега, що працює в будь-якій іншій сфері людської діяльності. Особливі вимоги до державних службовців також обумовлюються модернізацією систем і засобів міжособистісної комунікації, що потребує оновлення методів і засобів державного управління.

Базою для концептуалізації розуміння "інформаційного суспільства" послугували також дослідження австрійсько-американського економіста Фріца Махлупа, який одним з перших дослідив інформаційний сектор економіки. У його теоретичній концепції, присвяченій аналізу інформаційного суспільства, головним предметом аналізу виступила економіка як сфера суспільства, яка найбільш яскраво демонструє характер змін, що відбулися в наслідок становлення нового типу суспільства. Ф. Махлуп приходять до висновку, що у новому суспільстві окрім традиційних секторів

економіки – сільського господарства, промисловості та сектору послуг, значну роль починає відігравати ще один сектор – інформаційний, який складається з таких галузей як освіта, дослідження, медіа, інформаційні служби [17, с. 43]. Провідними рисами такого інформаційного сектора є інформаційна діяльність, пов'язана з обробкою та розповсюдженням інформації.

Як наголошує О. Овчарук, "сучасне суспільство на сьогодні характеризують не тільки як інформаційне суспільство, а більше як мережне, де важливу роль відіграє спілкування різних зацікавлених кіл через інформаційні мережі за інтересами та потребами" [9, с. 95]. Цілісну теорію, що дозволяє оцінити фундаментальні наслідки впливу інформаційної революції на сучасний світ розробив американський соціолог Мануель Кастельс. Він вбачав, що інформаційна епоха породжує суспільство, яке є не лише глобальним, а й мережним. Мережеві структури у характеристиці сучасного інформаційного суспільства відіграють провідну роль. Отже, і сектор державного управління в інформаційному суспільстві має бути адаптованим до мережевої структури об'єкта управління.

Замислюючись над питанням щодо місця центру влади у сучасному світі, М. Кастельс зазначає: "вона розповсюджується глобальними мережами" [6, с. 303-304]. У мережевому суспільстві "відносини суспільства та держави набувають ознак віртуальності, з'являється нова культура – культура "віртуальної реальності" [5, с. 235], яка вже знайшла своє чільне місце у структурі державного управління в Україні, втілюючись у проєкті електронного урядування. М. Кастельс намагався осмислити феномен Інтернету як особливого середовища нового "мережевого суспільства", яке визначається розгортанням мереж, що забезпечується інформаційно-комунікаційними технологіями, і в якому пріоритетне значення належить інформаційним потокам.

Отже, можна зазначити, що підходи до розуміння інформаційного суспільства є різними, однак всі вони базуються на визнанні значущості високого рівня розвитку комп'ютерної техніки та інформаційно-комунікаційних технологій, що має бути враховане у державному управлінні, адже інформаційне суспільство формує "<...> ті нові умови, до яких має адаптуватися кожна національна система державного управління. Тобто, мова в сучасних умовах іде про необхідність модернізації державного управління" [5, с.241].

Таким чином, можна зазначити, що розробники теорій інформаційного суспільства (Д. Белл, П. Дракер, М. Кастельс,) акцентували увагу на значущості інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у житті сучасного суспільства, "суспільстві знання" та "мережевого суспільства", наголошуючи на тому, що інформаційні технології в інформаційному суспільстві присутні в усіх сферах життєдіяльності людини, увага акцентувалася на вагомості впровадження інформаційних технологій до сфери управління. На наш погляд, впровадження інформаційних технологій до сфери державного управління у галузі освіти є особливо важливим, бо саме ця галузь продукує та впливає на формування різноманітних компетенцій та знань усіх членів нашого суспільства, без яких вже сьогодні майже неможливо бути активним членом сучасного українського соціуму. Тому подальше впровадження ІКТ до сфери державного управління освітою прискорить становлення в Україні інформаційного суспільства, у якому сама модель державного управління базується на повсякчасному та різноманітному використанні інформаційних технологій.

Говорячи про концептуальні засади дослідження державного управління у галузі освіти України в контексті розвитку інформаційного суспільства, треба звернути увагу на те, що у нашій державі вже створені правові основи, що сприяють розбудові нового типу суспільства [8; 11; 12; 13; 14; 15]. Модернізаційні процеси державного управління мають базуватися на використанні інформаційно-комунікаційних технологій, які забезпечать перехід управління на відносно новий рівень та дозволить підвищити професійний рівень прийняття управлінських рішень. Особливого значення це набуває для державного управління у галузі освіти. Адже у тут поєднуються ви-

моги щодо одночасної модернізації як суб'єкта, так і об'єкта управління. "У наш час отримати актуальну управлінську та освітню інформацію можливо тільки за умови використання сучасних способів передавання інформації між освітніми установами, органами управління освітою та іншими учасниками освітнього процесу, це можна зробити використовуючи методи доступу до віддалених банків даних, що містять актуальну управлінську й освітню інформацію, а також обмін досвідом з використанням комп'ютерних мереж <...>" [7, с. 131]. Але наведена цитата ілюструє лише один з багатьох аспектів потенційних змін, яких потребує в умовах формування інформаційного суспільства галузь освіти та система державного управління в цій галузі в Україні.

Основними стратегічними цілями розвитку сфери освіти в інформаційному суспільстві можна вважати такі положення: використання ІКТ для вдосконалення державного управління освітньою галуззю та створення загальнодержавних інформаційних систем. Адже без чіткої організації роботи всіх ланок системи управління освітою практично неможливо організувати процес управління освітньою системою. "Створення єдиного інформаційного освітнього простору зможе впливати на освітню й управлінську діяльність освітніх установ, наприклад через: створення планів та ефективної координації діяльності в галузі управління освітою на різних рівнях; організацію нарад між керівниками різного рівня у режимі телеконференцій та доступу до вищих керівних організацій (електронна приймальня); доступ до вітчизняних і світових освітніх інформаційних баз даних, а саме автоматизація й організація доступу до бібліотек, фондів програм, звітів, статистичних даних; організацію й проведення різноманітних мережних проєктів" [7, с.132]. При цьому треба мати на увазі, що галузь освіти набуває виразної мережевої структури, характерної для багатьох явищ інформаційного суспільства. До цієї мережі входять суб'єкти різної форми власності, з різною метою діяльності та різними ресурсами тощо. Єдине, що дозволяє їх ідентифікувати як елементи єдиної освітньої мережі – це прагнення отримати нові, актуальні для цього моменту часу та завдань їх діяльності знання.

В інформаційному суспільстві змінюється роль держави, форми та методи, механізми державного управління, управлінських комунікацій. Сам процес становлення в Україні інформаційного суспільства безпосередньо залежить від рівня інтегрованості новітніх ІКТ до освітнього середовища, у найзагальнішому розумінні останнього. Отже, і державне управління в освітній галузі за своєю складністю і тенденціям розвитку має відповідати сучасним суспільним вимогам. У цілому в структурі державного управління з'являються нові компоненти управління, які стають визначальними та обумовлюють подальший процес інформатизації освіти, а отже й усього суспільства.

Сучасний дослідник Ю. Атаманчук зазначає, що структурно державне управління у сфері освіти може складатися з таких складових:

- державне управління організаційною структурою науково-освітньої галузі (фінанси, кадри, адміністративні питання тощо);
- державне управління освітньо-науковим процесом (бази даних ВНЗ, кафедр, факультетів, деканатів, курсів, студентів та ін.);
- як підсистема освітньо-наукової системи (управління дистанційним навчанням);
- державне управління відповідними освітніми послугами, включаючи управління освітніми мережами [1].

Але, на нашу думку подальші дослідження державного управління у галузі освіти України не мають зводитись лише до розробок особливостей управління освітньо-науковими базами даних чи бути лише частиною освітніх послуг. Предметом дослідження мають бути наступні компоненти:

- державне управління організаційною структурою галузі освіти, яке, в умовах формування інформаційного суспільства, передбачає інформатизацію державно-управлінської ієрархії у галузі освіти України;

– державне управління процесом надання освітніх послуг, яке передбачає інформатизацію суб'єктів надання освітніх послуг та електронну взаємодію між ними, клієнтами (споживачами освітніх послуг) та суб'єктами державного управління;

– регулювання процесів функціонування освітньої мережі, що передбачає розробку та впровадження механізмів державного регулювання, формування та діяльності освітніх мереж в Україні (починаючи від курсів підвищення кваліфікації за різними напрямками до дистанційного навчання в докторантурі).

Розвиваючи цей підхід та спираючись на класичні концепції інформаційного суспільства, на наш погляд, дослідження державного управління у сфері освіти в умовах формування в Україні інформаційного суспільства необхідно проводити, виходячи з таких концептуальних положень.

По-перше, традиційна ієрархічна система державного управління в умовах інформаційного суспільства набуває мережових елементів з необхідністю відповідного використання інформаційно-комунікаційних технологій.

По-друге, відбувається розширення кількісних та якісних характеристик суб'єктів надання освітніх послуг, що потребує від органів державного управління впровадження нових форм взаємодії з ними, та із споживачами послуг, нових підходів щодо оцінювання діяльності цих суб'єктів та здійснення державного контролю.

По-третє, функцією держави має бути забезпечення та розширення можливостей для громадян отримувати якісні та актуальні освітні послуги, у тому числі за рахунок їх одержання від суб'єктів розгалуженої, доступної та безпечної освітньої мережі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, дослідження державного управління у галузі освіти в умовах формування інформаційного суспільства в Україні має базуватися та враховувати розроблені теоретичні концептуальні моделі розуміння інформаційного суспільства та виходити з нагальних та перспективних потреб, які виникають в процесі модернізації системи державного управління. З цих позицій, на нашу думку, зазначені дослідження мають, зокрема, зосереджуватися на таких трьох важливих аспектах даної проблеми:

- 1) подальша інформатизація системи державного управління у галузі освіти;
- 2) модернізація систем і засобів електронної взаємодії органів державного управління у галузі освіти, суб'єктів надання та споживачів освітніх послуг;
- 3) розвиток національних освітніх мереж з метою забезпечення та розширення можливостей для громадян отримувати якісні та актуальні освітні послуги.

Подальшого вивчення потребують критерії ефективності функціонування системи інформаційного забезпечення державного управління як напрямку модернізації управління освітньою галуззю в умовах побудови в Україні інформаційного суспільства.

Література:

1. Атаманчук Ю. М. Державне управління освітою в умовах інформаційного суспільства [Електронний ресурс] / Ю. М. Атаманчук // Вісник. – Черкаси, 2009. – Вип. 157 : Сер. : Педагогічні науки. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vchu/N157/N157p009-013.pdf
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл. – М. : Academia, 1999. – 578 с.
3. Бортко Г. Н. Национальные стратегии информационного общества: преимущества и условия реализации в Украине / Г. Н. Бортко // Информационное общество. – 2004. – №2. – С. 25-29.
4. Дракер П. Посткапиталистическое общество / П. Дракер // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. – М. : Academia, 1999. – С. 67-100.
5. Дрешпак В. М. Знаки та символи в державному управлінні / В. М. Дрешпак. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 338с.

6. Кастельс М. Могушество самобытности. Социальные преобразования в обществе сетевых структур / М.Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. – М. : Academia, 1999. – С. 292-308.

7. Кравчина О.Є. Використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні освітою в системі загальної середньої освіти / О.Є. Кравчина // Інформаційні та комунікаційні технології навчання в системі загальної середньої освіти та зарубіжних країн. – К. : Педагогічна думка, 2012. – С. 126-141.

8. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. N 2250-р; [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>

9. Овчарук О. В. Рівний доступ до ІКТ в освіті – стратегічний напрям освітньої політики: проблеми та перспективи / О.В. Овчарук // Інформаційні та комунікаційні технології навчання в системі загальної середньої освіти та зарубіжних країн. – К. : Педагогічна думка, 2012. – С. 94-99.

10. Панин И. Н. Информационные технологии в государственном управлении / И. Н. Панин. – М. : Гелиос АРВ, 2011. – 400 с.

11. Постанова Кабінету Міністрів України ”Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства” від 14.01.2009р. № 4; [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://apitu.org.ua/law/p2009_0004.

12. Про порядок оприлюднення у мережі інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4.01.2002р. №3; [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>

13. Про затвердження концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5.05.2003р. № 259-р; [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main.cgi?nreg=259-2003-%FO>

14. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 9.01.2007р. №537- V; [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

15. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд””: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220-р; [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80/conv>

16. Рябенко Є.М. Соціально-філософські засади державного управління вищою освітою в умовах настання інформаційного суспільства / Є.М. Рябенко // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2013. – №52. – С.25-32.

17. Machlup F. The Production and Distribution of Knowledge in the United States / F. Machlup. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 1962. – 78 p.

Олексій СТЕПАНКО

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ: НАУКОВІ ПІДХОДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Постановка проблеми. В Українській державі, практично починаючи з проголошення її незалежності, триває світоглядно-ціннісна криза, яку визнали всі високопосадові особи, в тому числі й чинний глава держави, а також інші політики, управлінці, науковці, діячі культури, громадськість. З кожним роком ця криза все більше поглиблюється, оскільки в суспільстві немає усталеної загальнонаціональної ціннісної матриці, що сприяє популярності привнесених ззовні світоглядних принципів, які є негативними тенденціями, що пов'язані з деформацією ціннісних основ суспільства. Це зачіпає питання захисту як конкретної людини, так і суспільства в цілому.

Президент України в 2013 р. у своєму щорічному посланні до парламенту підкреслив, що задля того, щоб зайняти гідну позицію у глобальних трансформаціях, зберегти й наростити динаміку соціально-економічного розвитку країна має рухатись шляхом реформ, спрямованих на модернізацію всіх сфер суспільного життя. При цьому виключного значення для формування власного майбутнього набуває гуманітарний складник. За словами глави держави, "здійснення ефективної гуманітарної політики в сучасному світі неможливе без розуміння культури як цілісного комплексу матеріальних, духовних і мистецьких цінностей і забезпечення верховенства культури у стратегічних розробках програм сталого розвитку країни відповідно до сучасних принципів розбудови майбутнього, проголошених у резолюціях ООН і ЄС 2010-2011 рр. "Культура та розвиток" [7, с. 149]. Таким чином, і на міжнародному, і на національному рівнях особливу увагу приділено підвищенню духовно-інтелектуального потенціалу суспільства, що змушує державу реформувати національну систему гуманітарної сфери, проводити проактивну політику в галузі освіти, науки й культури, створювати умови для нарощування й реалізації креативного потенціалу нації, виступати в ролі головного інвестора всієї гуманітарної сфери країни, захищаючи і просуваючи власний культурний, науковий й інформаційний продукт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти гуманітарного розвитку українського суспільства, особливості механізмів формування та реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері, виявлення основних суперечностей в цій сфері – все це є предметом дослідження значної кількості вітчизняних учених (В. Бех, К. Бондаренко, С. Борисевич, В. Бульба, О. Двуреченська, В. Деріга, О. Дніпров, М. Жулинський, С. Зубченко, В. Карлова, М. Кравченко, В. Кремень, В. Коваль, В. Ковальчук, В. Корженко, Н. Малиш, А. Меляков, О. Петрос, О. Радченко, Т. Раєвич, Ю. Рубан, П. Ситник, В. Скуратівський, Р. Ткачук, В. Трощинський, С. Чукут, Н. Ярош та ін.).

Пропозиції щодо удосконалення механізмів державного управління/регулювання гуманітарного розвитку України в сучасних умовах та пріоритетні напрями розвитку гуманітарної сфери пропонують у своїх роботах такі представники вітчизняної науки, як С. Здіорук, Ю. Кальниш, В. Ковальчук, С. Красняков, С. Москаленко, І.



**Степанко
Олексій Вікторович**

здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

Анотація: у статті на основі наукових підходів процесу дослідження державного управління аналізуються можливості підвищення ефективності функціонування організаційної структури державного управління гуманітарною сферою на всіх її рівнях, визначені її особливості.

Ключові слова: гуманітарна політика, гуманітарна сфера, гуманітарний розвиток, організаційний механізм державного управління, наукові підходи.

УДК 351/130.1/17(477)

Розпутенко, М. Степико, Р. Ткачук, Л. Чупрій та ін. Розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо удосконалення регіонального управління реформуванням гуманітарної сфери присвячені роботи С. Вдовенка, В. Дзоз, С. Кіндзерського та ін. Теоретичний аналіз стану та перспективи розвитку гуманітарної експертизи як особливої форми експертної діяльності, що діє на упередження сьогодишніх подій; теоретичні й практичні аспекти гуманітарного аудиту державно-управлінської діяльності досліджуються у роботах В. Кізіми, Є. Кривець, М. Лукьянкової, П. Петровського, О. Сегеди та інших учених.

Однак слід відмітити, що комплексного теоретичного осмислення процесів, що відбуваються в гуманітарній політиці, та інституціональних перетворень, розгляду духовної складової гуманітарної сфери як цілісного об'єкту державного управління та дослідження й визначення недоліків у функціонуванні механізмів державного управління цією сферою сьогодні є недостатнім.

Відтак тема статті є продовженням і подальшою розробкою теоретичних та практичних аспектів формування й здійснення гуманітарної політики в Україні, формування пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування організаційного механізму державного управління гуманітарною сферою на всіх рівнях управління.

Метою статті є визначення недоліків у функціонуванні організаційного механізму державного управління гуманітарною сферою в Україні та на основі наукових підходів розробити теоретичні положення і практичні рекомендації щодо вдосконалення цього механізму на всіх рівнях управління, виділити його особливості.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній науці державного управління останнім часом все більше приділяється увага розробці різноманітних підходів дослідження процесу державного управління. Серед яких можна виділити такі: адміністративний (визначення особливостей інституційної розбудови державного управління та функціонування його апарату, зокрема державної служби); правовий (робиться наголос на вивченні системи правового регулювання в системі державного управління); економічний (вивчає роль економічних факторів у становленні і розвитку державного управління); соціальний (сприяє з'ясуванню соціальної зумовленості явищ і процесів у державно-управлінських відносинах); статистичний (базується на збиранні та узагальненні інформації про стан різних видів суспільної діяльності, у тому числі й про державне управління); системний (забезпечує сприйняття об'єкта дослідження як відкритої, ймовірнісної системи та встановлення зв'язків між її елементами); структурно-функціональний (передбачає розподіл системи державного управління на складові елементи та їх функціональний аналіз з метою з'ясування їх ролі та необхідності подальшого розвитку); прогностичний (забезпечує прогнозування розвитку системи державного управління, побудову відповідних сценаріїв); ситуаційний (виходить з придатності різних методів управління залежно від ситуації, що склалася) тощо [1, с. 462-463]. Всі ці наукові підходи як логічні методи дослідження державного управління дають можливість розглядати державно-управлінські явища в сукупності соціальних зв'язків, виявляти ціле та його частини, вивчати окремі складові апарату державного управління в загальній системі організації державної влади. При цьому зауважимо, що системний і ситуаційний підходи є однією з основоположних ідей сучасного управлінського мислення.

Дійсно, на основі саме цих наукових підходів можна детальніше розглянути скалярний процес у вітчизняній гуманітарній сфері, тобто процес утворення ієрархії в системі органів виконавчої влади. Варто відмітити, що цей процес, який постійно відбувається в Україні протягом останніх більш ніж двадцяти років, представляє інтерес з боку вітчизняних учених. Так, ще в 1999 р. С. Вдовенко стверджував, що гуманітарна сфера України складається з чотирьох основних систем (освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту населення), що об'єднані в цілісну структуру за ознакою спільності багатьох функцій, мети та завдань. Автор наголошує, що особливістю гуманітарних систем є те, що кожна з них має головну ланку (підсистему), втрата якої може привести до деформації, а то й до ліквідації всієї системи [2,

с. 7-8]. С. Вдовенко пропонує управлінський акцент у розвитку гуманітарної сфери перенести на регіональний рівень, враховуючи його особливості й специфіку.

Водночас О. Дніпров, який у 2005-2011 рр. очолював Управління гуманітарної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України, досліджуючи процес реформування системи органів державного управління гуманітарною сферою України, зробив такі висновки: по-перше, реформування цієї системи значною мірою відбулося в процесі проведення адміністративної реформи, започаткованої Президентом України В. Януковичем, і на сьогодні її складають парламент, глава держави, уряд (міністерства й інші центральні органи виконавчої влади), Рада міністрів Автономної Республіки Крим (міністерства та республіканські комітети), а також профільні управління та відділи Київської й Севастопольської міських, обласних, районних і районних у містах державних адміністрацій; по-друге, система органів державного управління гуманітарною сферою не є цілісним організмом, а складається з окремих підсистем – освіти і науки, охорони здоров'я, культури і міжконфесійних відносин, інформаційної сфери, сфер фізичної культури, спорту і туризму та ін. [3, с. 183].

Дослідження скалярного процесу у вітчизняній гуманітарній сфері на основі системного, ситуаційного та структурно-функціонального підходів свідчить, що:

- по-перше, вітчизняна система державного управління гуманітарною сферою є складною і включає низку окремих підсистем, кожна з яких забезпечує досягнення конкретної мети;
- по-друге, до цієї системи можуть бути включені соціальні інститути, що забезпечують розвиток людини і соціальних об'єднань;
- по-третє, в системі державного управління гуманітарною сферою України постійно відбуваються інституційні зміни, що сприяє або заважає розвитку суспільної свідомості та зростанню гуманістичного потенціалу суспільства;
- по-четверте, на вищому або центральному рівнях управління не існує єдиного державного органу, який би здійснював регулювання/ управління розвитку гуманітарної сфери як цілісної системи.

Хоча зауважимо, що в 2010 р. главою держави В. Януковичем була здійснена спроба визначення єдиного органу влади, який би регулював гуманітарним розвитком. В результаті було утворено Громадську гуманітарну раду на президентському рівні як консультативно-дорадчий орган, який має стати дієвим механізмом об'єднання зусиль органів державної влади і громадськості у вирішенні найактуальніших питань гуманітарного розвитку країни.

Слід зазначити, що на підставі узагальнення підходів до визначення сутності, мети, завдання та складових гуманітарної сфери було зроблено висновок, що для підвищення ефективності у виробленні та реалізації намічених цілей державної гуманітарної політики потрібно розвести соціально-гуманітарну сферу на дві її складові: соціальну й гуманітарну, чітко визначив їх галузі [10, с. 207]. Так, складовими елементами або галузями гуманітарної сфери, що відображають стан духовного життя людини й суспільства, є освіта, наука і культура. Таке визначення, на нашу думку, потребує законодавчого закріплення, оскільки від цього залежатиме побудова і ефективність функціонування організаційної структури державного управління гуманітарною сферою, діяльність якої спрямована на задоволення духовних потреб людини й суспільства.

На основі правового і статистичного підходів проведений аналіз законодавчих актів і реальної ситуації в суспільстві дає підстави для таких суджень:

- по-перше, чинна вітчизняна система нормативно-правових актів у гуманітарній сфері, не відповідає актуальним завданням розвитку суспільства, тому потребує негайного перегляду, внесення змін до чинних документів або вироблення нових;
- по-друге, в Україні активізувався процес вироблення концептуальних положень гуманітарного розвитку на довгострокову перспективу, що надасть можливість розробити й визначити стратегію дій у здійсненні реформ на національному рівні, які потребує сучасне українське суспільство [9].

Варто відмітити, що базовими документами гуманітарного розвитку країни мають стати: концепція, стратегія і програма. При чому в концепції на загальнодержавному рівні мають бути визначені основні засади реалізації державної політики щодо гуманітарного розвитку, в стратегії – загальний, недеталізований план розвитку гуманітарної сфери на довгостроковий період, а в програмі – систематизований набір рішень, які відповідають аналізу стану гуманітарної сфери, та формування комплексної системи заходів органів виконавчої влади, спрямованих на ефективне розв'язання проблем гуманітарного розвитку. Щодо перших двох документів (концепції й стратегії), то громадське обговорення цих проектних документів було організовано ще в 2012 р. й сьогодні досі триває. З приводу програми гуманітарного розвитку України, то Президент України В. Янукович ще у березні 2012 р. запевнив громадськість, що проект цієї програми, підготовлений фахівцями Національної академії наук України, буде розглянуто найближчим часом [8]. Хоча конкретних строків главою держави не було визначено.

Зауважимо, що не зважаючи на те, що на загальнодержавному рівні досі так і не прийняті основоположні документи щодо розвитку гуманітарної сфери, у деяких регіонах України все ж таки розроблені й затверджені або концепція розвитку гуманітарної сфери, або концепція програми розвитку цієї сфери, або концепція гуманітарної політики області. Так, наприклад, в Харківській області у 2009 р. було затверджено комплексну Програму розвитку гуманітарної сфери [5], розраховану на період з 2009 р. по 2013 р. Концептуальні засади цієї програми спрямовані на розвиток таких галузь, як: освіта; наука; забезпечення прав дітей з особливими потребами; культура, мистецтво і туризм; сім'я і молодь; фізична культура; кадри; розвиток і функціонування української мови; розвиток і використання російської мови; підтримка діяльності та розвиток культур національних меншин; розвиток інформаційного простору області; підготовка та відзначення 65-річчя визволення України та 65-річчя перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років; духовно-моральне відродження і збереження історичної правди; підготовка до відзначення 70-ї річчя визволення України від фашистських загарбників та 70-ї річчя перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років.

Також в Харківській області в 2012 р. було затверджено Концепцію гуманітарної політики Харківської області до 2020 року, в якій розглядаються: стан гуманітарного розвитку області; основні принципи, завдання та пріоритети гуманітарного розвитку; основні напрями гуманітарного розвитку (підвищення добробуту населення і впровадження високих соціальних стандартів життя; розвиток освітнього простору; розвиток наукової сфери; гуманізація соціальної сфери життєдіяльності Харківщини, захист осіб з особливими потребами; модернізація регіонального інформаційно-комунікативного простору; реалізація ефективної регіональної політики в сфері культури та мистецтва; розвиток охорони здоров'я, впровадження стандартів здорового способу життя і області; гармонізація міжетнічних і міжконфесійних відносин; туристична діяльність та транскордонне співробітництво; впровадження європейських правових цінностей яке визначальний напрям гуманітаризації суспільного життя Харківщини); суб'єкти і учасники реалізації гуманітарної політики в області; основні механізми гуманітарного розвитку області, очікувані результати [6].

Однак, навіть побіжний огляд всіх визначених складових гуманітарної політики/сфери, що розглядаються в вище згаданих документах, говорить про те, що на регіональному рівні, як і на загальнодержавному, немає чіткого розділення соціальної і гуманітарної сфери, що ускладнює здійснення основних функцій управління (стратегічного планування, прийняття управлінських рішень, організації, мотивації, контролю) саме тими галузями, що відповідають за розвиток духовно-інтелектуального потенціалу регіону.

Вважаємо, що слід звернути увагу на узагальнення, зроблені М. Добкіним – головою Харківської обласної державної адміністрації з 2010 року, в контексті аналізу повноважень місцевих державних адміністрацій щодо управління гуманітарною

сферою суспільного життя регіону: по-перше, ці повноваження потребують удосконалення в частині розширення кола їх правових можливостей; по-друге, управління гуманітарною сферою має визнаватися пріоритетним об'єктом забезпечення з боку місцевого органу виконавчої влади і сприяти комплексному розвитку всіх складових цієї сфери, забезпечуючи її цілісність; по-третє, суб'єктами управління гуманітарною сферою на рівні регіону виступають місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, що вказує на необхідність взаємного узгодження компетенції та повноважень цих органів публічного та громадського управління; по-четверте, також необхідно скоординувати зусилля цих органів з управління гуманітарною сферою регіону; по-п'яте, потрібно визначити форми та напрямки підтримки з боку місцевих державних адміністрацій регіональних програм розвитку гуманітарної сфери [4].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Все вище зазначене свідчить про те, що побудова організаційної системи державного управління гуманітарною сферою як на вищому, центральному, так і на регіональному і місцевому рівнях управління є недосконалою, що гальмує розвиток галузей гуманітарної сфери, які відповідають за духовно-інтелектуальний розвиток суспільства. Водночас система державного управління гуманітарною сферою ні на жодному із рівнів не розглядається як цілісна система, що призводить до певних деформацій щодо розподілу ресурсного забезпечення функціонування цієї сфери.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Підходи науки державного управління / В. Д. Бакуменко, В. М. Князев // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 462-463.
2. Вдовенко С. М. Соціально-економічні та управлінські основи реформування гуманітарної сфери регіону в умовах перехідної економіки : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / С. М. Вдовенко. – К., 1999. – 22 с.
3. Дніпров О. Система органів державного управління гуманітарною сферою України / О. Дніпров // Наукові записки законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 6 (9). – С. 178-184.
4. Добкін М. М. Повноваження місцевих державних адміністрацій щодо управління гуманітарною сферою життя суспільства / М. М. Добкін // Наше право. – 2011. – № 4. – Ч. 2. – С. 27-31.
5. Комплексна Програма розвитку гуманітарної сфери : Програма затверджена рішенням Харківської обласної ради від 3 лютого 2009 р. № 1103-V (XXXVIII сесія V скликання). – 179 с.
6. Концепція гуманітарної політики Харківської області до 2020 року : Концепція затверджена рішенням Харківської обласної Громадської гуманітарної ради від 16 березня 2012 р., протокол № 1. – 48 с.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.
8. Програму гуманітарного розвитку України буде розглянуто найближчим часом – Президент [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України Віктора Януковича. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/23469.html>.
9. Радченко О. В. Гуманітарна парадигма як теоретико-методологічна модель демократичного врядування / О. В. Радченко, П. М. Петровський // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ. – Львів, 2011. – № 2 – С. 35 – 40.
10. Степанко О. В. Сутність, мета, завдання та складові гуманітарної сфери / О. В. Степанко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Magistr", 2012. – Вип. 3 (38). – С. 201-207.

ЗАКОНОДАВЧА БАЗА І НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ



ІВЛЄВА

**Людмила
Миколаївна,**

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, начальник відділу Інституту інноваційних технологій і змісту освіти МОН України, м. Київ.

Анотація: у статті висвітлюється законодавча база і стан нормативно-правового забезпечення вищої освіти України. Дається загальний аналіз проектів законів України, що покликані удосконалити та розширити законодавство України у сфері вищої освіти.

Ключові слова: розвиток освіти, рівні освіти, вища освіта, законодавча база вищої освіти, нормативно-правове забезпечення вищої освіти.

УДК 378:340.136(477)

Постановка проблеми. Основою сучасного розуміння суспільного прогресу є нове бачення освіти як необхідної складової розвитку в економічній, політичній та інших сферах життя всього українського суспільства. Адже розвиток держави залежить від розвитку людських ресурсів та забезпечується багатьма чинниками, направленими на формування і поліпшення фізичних та інтелектуальних здібностей людини. До таких чинників поряд з освітою належать охорона здоров'я, кількісні та якісні показники харчування, стан навколишнього середовища, зайнятість, політичні та економічні свободи. Вони всі взаємозв'язані і взаємозалежні, але освіта є базою для всіх інших. Освіта є суттєвим фактором поліпшення охорони здоров'я і харчування, забезпечення високоякісного середовища, поширення і поліпшення робочих місць та втілення політичної і економічної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державного регулювання та нормативно-правового забезпечення вищої освіти не залишається осторонь уваги вітчизняних науковців, зокрема в цій царині досить плідно працюють О.А. Автенюк, Н.Г. Батченко, А.О. Білоус, О.І. Козієвська, В. Е. Лунячек, О. В. Поступна, О. В. Радченко, С.О. Сисоева, А. Є. Тамм [1; 3; 6; 7] та ін. Водночас, предметом їх дослідження більшою мірою є власне державноуправлінська діяльність щодо вищої школи, а питання системного розгляду створення відповідного правового простору діяльності вітчизняних ВНЗ вимагають додаткового розгляду.

Метою статті є загальний аналіз законодавчої бази і нормативно-правового забезпечення вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. В економічній літературі вже давно визнана продуктивна природа освіти, її здатність бути фактором економічного зростання. В 60-70-ті роки ХХ століття набула популярності думка про освіту як високоефективні інвестиції, які здатні приносити високу віддачу в довгостроковому періоді.

Водночас у сучасному світі сприйняття освіти тільки як сфери для здійснення інвестицій в економічному аспекті вважається недостатнім, оскільки воно не відображає всього комплексного значення її для розвитку суспільства. Проблемою номер один для більшості країн світу виступає зараз не стільки економічне зростання та його темпи, скільки забезпечення сталого економічного та соціального розвитку суспільства. Освіта розглядається як один з найважливіших факторів забезпечення сталого розвитку країн світу, тобто такого розвитку, в якому задоволення сучасних потреб людства не зашкодить задоволенню потреб наступних поколінь.

Цінність освіти для суспільства та його розвитку виявляється в найрізноманітніших формах, зумовлених складністю і багатомірністю функцій освіти в суспільстві. Цінність освіти в економічному сенсі являє собою певний позитивний ефект, що породжений освітою та професійною підготовкою громадян і який може бути виражений економічними показниками. Однак, не всі результати освіти можуть бути виражені безпосередньо ними. Передача культурних

цінностей, нагромадженого поколіннями досвіду, виховання національної свідомості громадян - усі ці та багато інших функцій зумовлюють цінність освіти для виживання та розвитку суспільства.

У Міжнародній стандартній класифікації освіти визначено такі рівні освіти: рівень 0 – дошкільна освіта, рівень 1 – початкова освіта або перший етап базової освіти; рівень 2 – перший етап середньої освіти або другий етап базової освіти; рівень 3 – другий етап середньої освіти, рівень 4 – післясередня не вища освіта, рівень 5 – перший етап вищої освіти (безпосередньо не пов'язаний з високою науковою кваліфікацією); рівень 6 – другий етап вищої освіти (пов'язаний з високою науковою кваліфікацією).

Проаналізувавши вищенаведене бачимо, що в міжнародній класифікації вища освіта України відповідає п'ятому рівню. У нашій державі вона має три підрівні: неповна, базова та повна вища освіта. Окрім того, до п'ятого рівня входить низка ступенів: молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст та магістр [1]. Згідно чинного законодавства України, під вищою освітою розуміють "...рівень освіти, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації" [2].

Проблема ролі вищої освіти є практично питанням визначення її місця в життєдіяльності суспільства, передусім зумовлене соціальними потребами, які вища освіта задовольняє, та соціальними функціями, які вона виконує.

Раніше роль вищої освіти вбачали у виконанні вузькопрагматичних завдань в різних галузях практичної життєдіяльності і професійної підготовки молоді до самостійного життя, вирішенні питань модернізації промисловості, створенні ефективної системи управління. Сьогодні відбувається процес перетворення вищої освіти в глобальний фактор розвитку людства, в один із важливих чинників розвитку цивілізації. Вища освіта все частіше називається рушієм усіх суспільних змін сучасності. Довгостроковий прогресивний розвиток суспільства бачиться лише у зв'язку із розвитком вищої освіти, підвищенням її якості та ролі, адже інформація та знання, якими володіє людина, є джерелом зростання національного добробуту.

Стає зрозумілим, що у сучасному світі освіта, в тому числі і вища, – складне й багатоманітне суспільне явище, сфера передавання, засвоєння й перероблення знань і соціального досвіду. Саме тому таким важливим є відповідне законодавче і нормативно-правове забезпечення вищої освіти.

Конституційне проголошення України соціальною державою, про що прямо зазначено у ст. 1 Конституції України, істотно актуалізувало питання, що пов'язані з нормативним регулюванням соціальної та освітньої сфери. Значна кількість проблем у системі вищої освіти сучасної України виникає саме через недостатню якість її нормативно-правового забезпечення. У цьому контексті всі намагання гарантувати належний стан законодавчого забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні стикаються з необхідністю розробки відповідної теоретично-правової моделі, яка б дала змогу чітко встановити не лише роль держави і права в регулюванні даного типу суспільних відносин, а й визначити найважливіші напрями, принципи та механізми нормативно-правового впливу на систему вищої освіти [3]. На сьогоднішній день законодавство України у сфері вищої освіти базується на Конституції України і складається із наступних Законів України: "Про освіту" №1060-ХІІ від 23.05.1991; "Про вищу освіту" № 2984-ІІІ від 17.01.2002; "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти)" № 2229-ІV від 14.12.2004; "Про внесення зміни до статті 35 Закону України "Про вищу освіту" № 3074-ІV від 04.11.2005; "Про внесення зміни до статті 57 Закону України "Про освіту" щодо надання пільгових кредитів педагогічним та науково-педагогічним працівникам" № 3461-ІV від 22.02.2006; "Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту" щодо граничного віку кан-

дидатів на посади керівника вищого навчального закладу та керівника факультету” № 506-V від 20.12.2006; ”Про внесення зміни до статті 65 Закону України ”Про вищу освіту” № 1024-VI від 19.02.2009; ”Про внесення змін до Закону України ”Про вищу освіту” щодо питань студентського самоврядування” № 1798-VI від 19.01.2010; ”Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні” № 1273-XIV від 03.12.1999 та ін.

Проблеми розвитку освіти унормовуються також законами України, які регулюють суспільно-правові відносини в соціально-економічному житті: Бюджетним кодексом України, Земельним кодексом України, Сімейним кодексом України, ”Про місцеве самоврядування”, ”Про плату за землю”, ”Про оподаткування прибутку підприємств”, ”Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів”, ”Про електроенергетику”, ”Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров’я, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, державного комітету телебачення і радіомовлення)” від 16.10.2012 та іншими актами законодавства.

Невід’ємною частиною законодавства України є також документи, в яких визначена стратегія розвитку освіти, у тому числі вищої:

- Державна національна програма ”Освіта” (”Україна XXI століття”), 1993 р.;
- Національна доктрина розвитку освіти, 2002 р.;
- Указ Президента України ”Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні” № 926 від 30 вересня 2010 року;
- Програма економічних реформ на 2010-2014 роки ”Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”;
- Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки, схвалена у 2012 р.;
- Послання Президента України до Верховної Ради України ”Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”, 2012 р. та ін.;

Таким чином, державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України. Чинна Конституція України, прийнята Верховною Радою України у 1996 році, закріпила право громадян України на отримання освіти. Так, відповідно до статті 53 Конституції України, кожен має право на освіту і держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої та післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій, пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту з державних і комунальних навчальних закладів на конкурсній основі.

Необхідно зазначити, що базовою законодавчою основою для вищої освіти в Україні є Закон ”Про освіту”, прийнятий Верховною Радою в 1996 році, Закон ”Про вищу освіту” (2002 рік), доповнені іншими більш вузькими нормативно-правовими актами, а також указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України.

Згідно із Законом ”Про вищу освіту”, рівень освіти, що особа здобуває у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумком державної атестації.

Законом ”Про освіту” було запроваджено ступеневу підготовку, покликану сприяти доступності всіх видів освіти й створювати умови для повного задоволення потреб кожної особистості. Це розширило можливості для індивідуального вибору змісту й методів навчання з урахуванням власних інтересів, позитивно вплинуло на ставлення студентів до своїх обов’язків і рівень їх освіти. Саме ступенева підготовка заклала основи для інтеграції вітчизняної системи освіти в загальносвітову [Див. 4].

Закон "Про вищу освіту" визначає взаємодію між трьома рівнями освіти, трьома освітньо-кваліфікаційними та чотирма рівнями акредитації вищих навчальних закладів. Диплом є державним кваліфікаційним документом, який засвідчує успішне завершення студентом навчання за якимось з освітньо-кваліфікаційних рівнів.

Закон України "Про вищу освіту" регламентує чотири рівні акредитації вищих навчальних закладів: перший рівень готує молодших спеціалістів, другий — молодших спеціалістів та бакалаврів, третій — бакалаврів, спеціалістів, магістрів (для деяких професій), четвертий — бакалаврів, магістрів та спеціалістів.

Згідно з законодавством України на процес здобуття вищої освіти не повинні впливати політичні партії, громадські та релігійні організації. Так, згідно із статтею 6 Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" від 23 квітня (1999 року № 987 — XII), державна система освіти в Україні відокремлена від церкви релігійних організацій і має світський характер. Окрім того, не допускається обмеження на ведення наукових досліджень, у тому числі фінансованих державою, пропаганду їх результатів або включення їх до загальноосвітніх програм за ознакою відповідності чи невідповідності положенням будь-якої релігії або атеїзму [4].

Основні принципи реформування системи освіти в незалежній Україні було визначено ще в Державній національній програмі "Освіта" ("Україна XXI століття"). Її було представлено в 1992 році на Першому конгресі українських освітян і затверджено в 1993 році. У цьому документі вперше в незалежній Україні окреслено шляхи оптимізації системи управління освітою на загально-державному, регіональному та місцевому рівнях. Зокрема висвітлено питання, пов'язані з доступом до вищої освіти, змістом та координацією системи вищої освіти, методами викладання, автономією вищих навчальних закладів, державним контролем за освітою, диверсифікацією освітнього планування й фінансування, демократизацією управління навчальними закладами [5].

Проблеми розвитку освіти унормовані постановами Верховної Ради України "Про стан фінансування освіти в Україні" (1995 р.), "Про грубі порушення Урядом законодавства в галузі освіти" (1996 р.); "Про заснування соціальних стипендій Верховної Ради України для студентів вищих навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей з малозабезпечених сімей" (2002 р., із змінами в 2010 р.); "Про встановлення іменних стипендій Верховної Ради України студентам вищих закладів освіти" (1996 р., із змінами 2010 р. щодо збільшення розміру іменних стипендій) та ін.

Питання вищої освіти розглядалися Верховною Радою України під час проведення Днів Уряду "Про стан, напрями реформування і фінансування освіти в Україні" (2001 р.), на парламентських слуханнях "Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні" (2004 р.), а також слуханнях Комітету з питань науки і освіти "Удосконалення законодавчого забезпечення розвитку вищої освіти в Україні в контексті підготовки нової редакції Закону України "Про вищу освіту" (2008 р.).

Слід звернути увагу на той факт, що наразі можна спостерігати докорінне переосмислення ролі самої держави у розвитку системи освіти, адже нині практично ні в кого не викликає сумніву в тому, що демократична держава — це насамперед держава освічених громадян, які мають достатній рівень знань і навичок для свідомої участі у політичних процесах, а також інших процесах, які визначають функціонування сучасного соціуму [3]. Адже недосконалість національного нормативно-правового забезпечення системи вищої освіти гальмує її розвиток. Потребує прискорення процес прийняття нової редакції Закону України "Про вищу освіту". Її актуальність визначається вичерпанням регуляторного ресурсу Закону України "Про вищу освіту", який відстає від вимог часу та не відповідає міжнародним документам. Зокрема, підписання у травні 2005 року Болонської Декларації потребує імплементації її положень у чинне законодавство в галузі вищої освіти. Так, Комітет з питань науки і освіти Верховної Ради України працює над подальшим удосконалення та розширенням законодавства України у сфері вищої освіти. На розгляд Верховної Ради України внесені проекти законів України (станом на 15.10.2012 р.):

– Проект Закону про внесення змін до Закону України ”Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” (щодо посилення правового та соціально-економічного захисту осіб, які навчаються) (реєстр. № 6660 від 06.07.2010 р.)

– Проект Закону про внесення змін до Закону України ”Про вищу освіту” (щодо впорядкування процедури обрання, затвердження та звільнення з посади керівника вищого навчального закладу) (реєстр. № 9432 від 08.11.2011 р.), внесений народним депутатом України Г.Задирком.

– Проект Закону про внесення змін до деяких Законів України (щодо участі роботодавців в освітньому процесі для підвищення якості підготовки кваліфікованих кадрів) (реєстр. № 9567 від 09.12.2011 р.), внесений народними депутатами України М.Луцьким, О.Стояном, Ю. Колоцесем, Е. Тедєєвим.

Законопроектом пропонується шляхом внесення змін до законів України ”Про вищу освіту” та ”Про організації роботодавців” розширити перелік принципів державної політики у галузі вищої освіти та повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки, інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади; посилити взаємодію вищих навчальних закладів з роботодавцями у сфері підготовки кваліфікованих кадрів; посилити гарантії працевлаштування випускників вищих навчальних закладів тощо.

– Проект Закону про систему професійних кваліфікацій (реєстр. № 9625 від 20.12.2011 р.), поданий народними депутатами України Шевчуком О.Б.

– Проект Закону України про вищу освіту (реєстр. № 9655 від 28.12.2011 р.), поданий Кабінетом Міністрів України, і проект Закону України про вищу освіту (реєстр. № 9655-1 від 30.12.2011 р.), поданий народними депутатами України А.Яценюком та Л.Оробець, які відповідно до ст. 100 Закону України ”Про Регламент Верховної Ради України” є альтернативними.

Законопроектом № 9655 пропонується нова редакція Закону України ”Про вищу освіту”, яким, зокрема, передбачається визначити: структуру, зміст та стандарти вищої освіти; засади державного управління в цій сфері; типи вищих навчальних закладів та їх правовий статус; особливості управління вищими навчальними закладами; права і обов’язки учасників навчального процесу; наукові ступені та вчені звання наукових і науково-педагогічних працівників; основи наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів; фінансово-економічні відносини; питання міжнародного співробітництва у сфері вищої освіти.

Порівняно із чинним Законом України ”Про вищу освіту” законопроект містить низку новацій, якими передбачається:

– розширити повноваження центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки;

– закріпити зовнішнє незалежне оцінювання знань та умінь осіб, які бажають здобувати вищу освіту на базі повної загальної середньої освіти, та встановити порядок його проведення;

– уточнити порядок вступу до вищих навчальних закладів;

– ліквідувати рівні акредитації (I-IV) вищих навчальних закладів;

– ліквідувати освітньо-кваліфікаційний рівень ”спеціаліст”;

– запровадити новий освітньо-науковий рівень та науковий ступінь ”доктор філософії” та прирівняти до нього науковий ступінь ”кандидат наук”, а також запровадити вчене звання ”старший дослідник” замість вченого звання ”старший науковий співробітник”;

– виключити статті і положення, якими визначаються повноваження Вищої атестаційної комісії України;

– підвищити статус коледжу;

– законодавчо закріпити новий тип вищого навчального закладу – ”професійний коледж” та його статус;

- визначити організаційно-правові форми інноваційної діяльності вищих навчальних закладів;
- визначити особливості навчальної та наукової діяльності військових вищих навчальних закладів (вищих навчальних закладів з особливими умовами навчання);
- розширити автономію та самоврядування вищих навчальних закладів;
- встановити, що розмір плати за навчання для осіб, що вчать за кошти юридичних і фізичних осіб, не може змінюватися впродовж строку укладеного договору.

Законопроектом 9655-1 пропонується визначити засади державної політики та суб'єктів правовідносин у сфері вищої освіти; повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері вищої освіти; повноваження засновника (засновників) вищого навчального закладу; структуру вищої освіти, документи про вищу освіту та про здобуття професійної кваліфікації; освітні рівні, освітньо-наукові ступені вищої освіти, професійні кваліфікації, що здобуваються на основі вищої освіти; державні стандарти освіти та освітньої діяльності у сфері вищої освіти; органи управління вищим навчальним закладом; питання академічної мобільності студентів та докторантів, автономії та студентського самоврядування вищих навчальних закладів; статус науково-педагогічних працівників; порядок здійснення ліцензування та акредитації, створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів; а умови прийому на навчання до вищих навчальних закладів, зокрема, здійснення незалежного оцінювання; питання фінансово-економічної діяльності вищих навчальних закладів; правовий режим майна державних та комунальних вищих навчальних закладів; врегулювати питання міжнародного співробітництва у сфері вищої освіти.

На відміну від чинного Закону України “Про вищу освіту” у ньому пропонується:

- ліквідувати рівні акредитації вищих навчальних закладів;
- створити Освітню ліцензійну палату України, Експертний комітет, експертні комісії та визначити їх функції;
- визначити статус вищих навчальних закладів;
- розширити автономію вищих навчальних закладів;
- запровадити зовнішнє незалежне оцінювання як форму вступних випробувань, встановити порядок його проведення;
- встановити освітні рівні, освітні та освітньо-наукові ступені вищої освіти вищої освіти, а також професійні кваліфікації, що здобуваються на основі вищої освіти;
- ліквідувати аспірантуру і докторантуру як основні форми підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів;
- створити Державний електронний реєстр документів про освіту;
- затвердити Національну систему професійних кваліфікацій;
- визначити засади академічної мобільності студентів та докторантів;
- врегулювати питання щодо формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку кадрів та отримання грантів на здобуття вищої освіти;
- встановити порядок отримання академічних та соціальних стипендій;
- визначити особливі категорії вищих навчальних закладів (військові, релігійні).
- Проект Закону про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (реєстр. № 10720 від 05.07.2012 р., поданий Кабінетом Міністрів України.

Законопроектом пропонується визначити порядок формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів. Передбачено, що формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців для усіх сфер економіки повинно відбуватися з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях на ринку праці, який складається за участю центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та соціальних партнерів. Розміщення державного замовлення повинно здійснюватись державними замовниками на конкурсних засадах.

– Проект Закону про внесення змін до статті 13 Закону України ”Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” щодо надання пільг на отримання освіти особами, батьки яких є військовослужбовцями (реєстр. № 10734 від 11.07.2012).

Законопроектом пропонується шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства запровадити принцип рівності та справедливості щодо пільгового здобуття вищої освіти особами, батьками яких підпадають під дію Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, та які загинули чи пропали без вісті при виконанні ними обов’язків військової служби.

– Проект Закону про внесення доповнень до статей 18 та 30 Закону України ”Про вищу освіту” (щодо сприяння працевлаштуванню студентів (слухачів), курсантів, екстернів, асистентів-стажистів, інтернів, клінічних ординаторів, здобувачів, аспірантів (ад’юнктів) та докторантів) (реєстр. № 10237 від 21.03.2012 року), поданий народним депутатом О.І. Тищенком, та інші законопроекти [6].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, вища освіта виступає основним генератором інноваційних ідей, розробок, носієм інтелектуального потенціалу. Вона продукує висококваліфіковані наукові кадри і більшою мірою забезпечує в майбутньому конкурентні переваги та соціально-економічний розвиток. Саме освітній процес, який набуває своєї найвищої позначки у системі вищої освіти, дає змогу сформувати не лише сучасного громадянина, а й до певної міри — сучасний соціум, який здатен успішно функціонувати в умовах глобалізації [3]. Саме тому феномен нормативно-правового забезпечення системи вищої освіти в Україні є не лише цікавою, а й гранично важливою проблемою. В останні роки було прийнято низку нормативно-правових документів, спрямованих на розвиток вищої освіти. Водночас аналіз нормативно-правових актів про вищу освіту свідчить, що, попри всю прогресивність цих документів для них все ще характерна суперечливість, а також неможливість контролю виконання низки положень. Для вирішення проблем, що виникають у процесі управління якістю вищої освіти, потрібне подальше вдосконалення і розвиток правової бази.

Література:

1. Сисоєва С.О. Вища освіта України : реалії сучасного розвитку / С.О. Сисоєва, Н.Г. Батченко / Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Київський університет імені Бориса Грінченка, Національний університет біоресурсів та природокористування України – К. : ВД ЕКМО, 2011. – 344 с.
2. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.02 №2984 –III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – №20. – с. 134;
3. Білоус А.О. Державно-правове забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні : сучасний стан і перспективи / А.О. Білоус, О.А. Автенюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nprmaup/2011_1/pdf_files/141-145.pdf
4. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 №987-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – №25. – с. 283;
5. Державна національна програма ”Освіта” (”Україна ХХІ століття”). – К. : Райдуга, 1994. – 61 с.
6. Козієвська О.І. Законодавче і нормативно-правове забезпечення вищої та після-дипломної освіти в Україні [Електронний ресурс] / О.І. Козієвська. – Режим доступу: http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article.jsessionid=57C14AF8C76302423E218373C9E590E8?art_id=53708&cat_id=44731
7. Радченко О. В. Державна політика й управління в освіті : [підручник]. / О. В. Радченко, А. Є. Тамм, О. В. Поступна. – Х. : Вид-во Асоціації докторів державного управління, 2011 – 272 с.

Володимир ЄГАНОВ

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РОБОТИ
ОРГАНІВ ВЛАДИ ШЛЯХОМ РОЗВИТКУ СТИЛЮ
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**



**ЄГАНОВ
Володимир
Володимирович,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Постановка проблеми. Державно-управлінські трансформаційні процеси, що здійснюються на сучасному етапі адміністративного реформування, спрямовані в напрямку створення якісно нової системи державного управління, яка має забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, соціально орієнтованої, цивілізованої європейської держави. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки має назву “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, адже будь-які перетворення в системі державного управління мають безпосередньо наближувати діяльність органів влади до потреб і запитів людей [6].

Виходячи з цього, оновлення існуючого стилю діяльності виступає одним з ключових завдань реформування державного управління. Спостерігається безпосередня залежність стабільного розвитку держави від наявності в ній професійної, компетентної управлінської еліти, яка була б належним чином ознайомлена зі світовою управлінською практикою. Саме від якісного керівного складу державно-управлінських структур, від особистого професійного рівня управління, наявності в нього прогресивних орієнтацій, енергійності та відповідальності значною мірою залежить розвиток української держави.

Наведене підкреслює нагальну необхідність здійснення реформ в напрямку забезпечення реального підвищення результативності роботи органів влади будь-якого рівня шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Узагальнення вітчизняної та зарубіжної фахової літератури свідчить про наявність багатьох теоретико-методологічних праць, присвячених проблематиці стилю діяльності в державному управлінні. Слід відзначити вагомий внесок, який зробили у розвиток досліджень за даним напрямом Г. Атаманчук, О. Бандурка, Д. Вітер, Н. Бренінг, Р. Войтович, Р. Войтович, А. Гончаренко, А. Гришко, Р. Вудмен, Д. Гелрігел, Р. Жуков, В. Князев, С. Князев, Н. Мельтюхова, М. Мурашко, Г. Нікіфоров, Н. Нижник, А. Омаров, В. Орлов, Г. Одінцова, В. Цветков, О. Перелигіна, Г. Райт, К. Скрипник та ін.

Метою статті є обґрунтування організаційно-правових засад підвищення результативності діяльності органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності та надання конкретних пропозицій щодо реформування за даним напрямом.

Виклад основного матеріалу. На даний момент державою здійснюються важливі кроки на шляху підвищення результативності роботи органів влади шляхом оновлення стилю державно-управлінської діяльності, яскравим прикладом яких є формування президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” метою якого є добір та підготовка до роботи у сферах державного управління найбільш обдарованих громадян України [7]. Проте, не зважаючи на явні позитивні зрушення, слід відмітити що ефективність державно-управлінської діяльності суттєво знижується внаслідок таких недоліків як

Анотація: у статті досліджено організаційні та правові засади розвитку стилю державно-управлінської діяльності. Запропоновано інституційні зміни що мають за мету підвищити результативність діяльності органів влади шляхом розвитку управлінського стилю.

Ключові слова: стиль державно-управлінської діяльності, органи влади, закон, організація, реформа, ефективність.

УДК 334.73.01

недосконалість кадрової політики та вади корпоративної культури державних службовців. Також на державному рівні відсутнє будь-яке обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку стилю державно-управлінської діяльності, не існує відповідної нормативної бази. З огляду на це існуюча необхідність підвищення результативності діяльності органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності набуває ще більшої актуальності.

Успішна діяльність керівника, поряд із зумовленістю багатьма чинниками суспільного, фахового і особистісного характеру, знаходиться в прямій залежності від його формального (юридичного) статусу. Свідомість і поведінка управлінських кадрів значною мірою залежать від стану правового регулювання їх діяльності [9, с.236]. Саме правове регулювання визначає роль управлінця в реалізації владних повноважень, а також компетенцію державних органів. В ієрархічній побудові службових функцій право особливо виділяє керівництво, що об'єднує решту функцій управління. Отже, чим більш складним є комплекс службових обов'язків, тим більш обґрунтованими є межі правового регулювання управлінських дій. Це не тільки здійснює дисциплінуючий вплив на працівника, а й стає правовою основою здійснення контролю та перевірки його діяльності. У свою чергу, відсутність чіткого правового регулювання або визначених обов'язків знижує відповідальність та результативність управлінської діяльності. Звідси постає актуальне питання стосовно здійснення правової регламентації стилю державно-управлінської діяльності.

Розгляд закордонних та вітчизняних джерел [3, 4, 8, 11] дозволяє стверджувати про наявність великої кількості нормативних документів, переважно внутрішньовідомчого характеру, що мають за мету забезпечити високий рівень моральних норм, професійної честі службовців та підтримку позитивної репутації установ. Наприклад, тільки у сфері журналістики та зв'язків з громадськістю, різноманітних кодексів професійної етики та поведінки, у різних країнах світу налічується більше ста шістдесяті (кодекс професійної поведінки та етики Міжнародної асоціації PR, "Афінський кодекс", кодекс професійної етики спілки професійних журналістів США та ін.) В Україні на даний момент є кодекс професійної етики українського журналіста, кодекс професійної етики юриста, кодекс професійної етики працівника Державної податкової служби України [1, 2] (затверджений наказом ДПА України від 7 лютого 2006 р. за № 59) та Кодекс професійної етики суддів (затверджено V з'їздом суддів України 24 жовтня 2002 р.), триває розробка Кодексу професійної етики та поведінки прокурора. Існує також проект Закону України "Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави" [5], положення якого мають поширюватися на державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, військовослужбовців Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України та Держспецтрансслужби (крім військовослужбовців строкової служби), осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Держспецзв'язку, працівників органів прокуратури, дипломатичної служби, митної служби. Також, у разі реалізації даного акту, його дію буде поширено на суддів Конституційного Суду України та професійних суддів. Змушені будуть дотримуватись його норм також особи, які прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а саме: керівники державних підприємств; посадові особи, які не є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування, але виконують функції держави та органів місцевого самоврядування і перебувають у трудових відносинах з юридичними особами публічного права, та одержують заробітну плату за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету.

Отже, у разі прийняття даного законодавчого акту його дія пошириться практично на всю сферу державного управління та місцевого самоврядування України. Основною метою формування даної норми є піднесення авторитету державної служби в очах громадян шляхом введення законодавчої регламентації правил [10] та норм

службової поведінки, етики та моралі, а фактично мають призвести до зміни стилю державно-управлінської діяльності.

Нажаль, у даному законопроекті, не зважаючи на актуальну необхідність якомога скорішого впровадження законодавчої регламентації стилістичних ознак діяльності управлінців, існують такі недоліки: відсутність узгодженості з іншими проектами законодавчих актів, що повинні регламентувати діяльність у даній сфері; відсутність будь-якого, навіть непрямого згадування про явище стилю керівництва або управлінської діяльності; зміст даного документу має переважно заборонний характер, що не повною мірою відповідає принципам демократичного законодавства; недостатня наукова розробленість даного законопроекту та механізму його реалізації.

Таким чином даний проект закону потребує негайного доопрацювання фахівцями саме з державного управління та найскорішого введення в дію, адже його було розроблено ще понад шість років тому.

Головними завданнями щодо розвитку стилю діяльності в органах державного управління України слід визначити такі:

- вплив на корегування та розвиток індивідуальних якостей управлінців, основними з яких є компетентність, професіоналізм, чесність, патріотизм та порядність;
- розробка та впровадження комплексної методики діагностування стилів управлінської діяльності на основі новітніх досягнень науки державного управління;
- удосконалення на базі результатів досліджень існуючих стилів діяльності в органах влади шляхом розробки науково-методичного забезпечення та формування пропозицій щодо внесення змін у відповідні законопроекти та внутрішньовідомчі нормовстановлюючі документи.

Результати попередніх досліджень дозволяють стверджувати, що основними цілями реформування роботи органів влади в контексті розвитку стилю державно-управлінської діяльності на середньострокову перспективу слід визначити:

- досягнення соціально-політичної стабільності у суспільстві шляхом покращення взаємодії між органами влади та громадянами - споживачами управлінських послуг;
- покращення іміджу органів влади в середині країни, та держави в цілому у зовнішніх відносинах;
- удосконалення необхідної законодавчої бази;
- зниження рівня бюрократизації та корумпованості владних установ;
- позбавлення від такого відносно-корупційного явища як непотизм в органах влади;
- оновлення управлінської еліти через приток професійно підготовлених кадрів.

У зв'язку з вищенаведеним, підвищення результативності роботи органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності пропонується здійснювати на основі наступних принципів.

1. На загальнодержавному рівні:

- демократичності (державне управління будується на підвалинах партнерських відносин між об'єктами та суб'єктами державного управління);
- верховенства права;
- суб'єктно-об'єктної колегіальності у прийнятті рішень;
- пріоритету м'якого управління у відносинах між владою та суспільством;
- неприпустимості ознак дистанціювання влади від громадян, диктату;
- відмови від призначення на керівні посади (особливо у збройних силах) не за ознаками професіоналізму, службової компетенції та особистих якостей управлінця, а за приналежністю до політичних сил.

2. На рівні окремого органу державного управління:

- пріоритет професіоналізму та компетентності під час добору та розстановки керівних кадрів.
- обов'язковості здійснення моніторингу управлінської діяльності;
- орієнтації на управлінський вплив;

- позбавлення від добору за ступенем відданості режиму та родинними зв'язками;
- свідомості, толерантності, рівності сторін перед законом.

3. На особистісному рівні управлінця:

- колегіальності у прийнятті управлінських рішень;
- делегування повноважень;
- довіри до підлеглих (при об'єктивному контролі результатів);
- раціонального використання ментальних особливостей громадян.

Процес розвитку стилю державно-управлінської діяльності доцільно реалізувати шляхом поетапного здійснення таких кроків: усвідомлення необхідності розвитку стилю державно-управлінської діяльності; опрацювання місії (мети) державно-управлінської структури; підготовка до діагностики стилю державно-управлінської діяльності; оцінка існуючого стилю державно-управлінської діяльності; вибір методів впливу на існуючий стиль державно-управлінської діяльності; забезпечення позитивної дії впливу на стиль державно-управлінської діяльності; відслідкування динаміки змін стилю державно-управлінської діяльності та внесення необхідних коректив.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Правовим підґрунтям для майбутньої реформи щодо підвищення результативності діяльності органів влади шляхом розвитку стилю має слугувати вже раніше згаданий Закон України “Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави”, який повинен бути належним чином перероблений та доопрацьований. Відповідні зміни до цього закону мають бути внесені на основі наукових розробок висококваліфікованих фахівців з даної проблематики, силами Національної академії державного управління при Президентові України.

Таким чином можна запропонувати наступну послідовність дій органів влади, необхідних для реалізації реформи:

1. Усвідомлення на державному рівні необхідності оновлення існуючого стилю державно-управлінської діяльності та потенційних можливостей цього процесу.

2. Визначення процесу розвитку стилю державно-управлінської діяльності в якості пріоритетного напрямку реформування державної служби в Україні.

3. Залучення наявних наукових потужностей Національної академії державного управління при Президентові України до процесу реформування органів влади з питань розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

4. Розробка проекту державної програми розвитку стилю державно-управлінської діяльності на період 2014-2020 рр.

З метою ефективної реалізації заходів щодо розвитку стилю державно-управлінської діяльності та найскорішого досягнення середньострокових цілей реформування доцільно запровадити такі організаційні зміни:

1. Створення на базі Національної академії державного управління при Президентові України Наукового центру з моніторингу та розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

2. Розробка Науковим центром з моніторингу та розвитку стилю державно-управлінської діяльності Національної академії державного управління при Президентові України науково-методичного та організаційно-правового забезпечення реформи.

3. Внесення відповідних змін в організаційні структури органів державного управління та органів місцевого самоврядування, з метою утворення відділів (секторів) з розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

4. Організація відповідними територіальними представництвами Національного агентства України з питань державної служби практичного забезпечення та координації дій з Національною академією державного управління при Президентові України й органами влади з питань модернізації стилю державно-управлінської діяльності.

Обсяг інституційного, кадрового, матеріально-технічного, організаційного забезпечення проведення реформи визначається переважно потребами у проведенні

на базі Національної академії державного управління при Президентіві України тематичних “круглих столів”, семінарів, конференцій за участю керівників органів державного управління; проведення внутрішньоорганізаційних нарад, розробці програм, комунікативних заходів з роз’яснювальної роботи.

Обсяг фінансового забезпечення пропонованого реформування визначається виходячи зі штатного розкладу та посадових окладів працівників відділів (секторів) з розвитку стилю державно-управлінської діяльності органів влади та Наукового центру Національної академії державного управління при Президентіві України. Джерело фінансування – державний бюджет. Орієнтовний термін проведення реформи складає 3 – 5 років. Етапом проведення реформи є звітний період тривалістю 1 рік, по закінченню якого складається відповідний документ (звіт).

Розуміючи той факт, що перевірка на практиці ефективності пропонованих трансформаційних змін та теоретичних умовиводів є достатньо складною та фінансово витратною справою, особливо враховуючи необхідність економії коштів державного бюджету, подальші дослідження за даною проблематикою доречно здійснювати в напрямку детального економіко-математичного моделювання процесу підвищення результативності роботи органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

Література:

1. Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби в Україні [Електронний ресурс] : Офіційний Інтернет-сайт Державної податкової адміністрації в Харківській області. – Режим доступу : <http://www.dpa.kharkov.ua/page3.php>
2. Кодекс честі працівника органу державної податкової служби України [Електронний ресурс] : Офіційний Інтернет-сайт державної податкової адміністрації України. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>
3. Міжнародний кодекс поведінки державних посадовців, прийнятий резолюцією ООН 12 грудня 1996 р. № A/RES/51/59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/gadocs/convres/r51-59.pdf>.
4. Моральний кодекс державного службовця США [Електронний ресурс] / Програма сприяння Парламенту України. – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua>
5. Проект Закону України “Кодекс добросесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави” [Електронний ресурс] : – Режим доступу : http://www.legalreform.gov.ua/docs/11-10-2006_17-38_kodeks_kontrolnij.rtf.
6. Про План дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Указ Президента України від 12 березня 2012 р. № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
7. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”: Указ Президента України від 05 квітня 2012 р. № 246/2012 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
8. Рекомендация № R(2000)10 Комитета Министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессии Комитета Министров Совета Европы 11 мая 2000 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transparency.org.ru/INTER/DOC/eur_recom10.doc.
9. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко : [монографія] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 248 с.
10. Якименко Ю. Держслужба за правилами: про користь того, як корисно вчитися в інших / Ю. Якименко // Дзеркало тижня. – 2005. – № 44 (572). – С. 3.
11. The Civil Service Code [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://www.civilservice.gov.uk/publications/civilservicecode/code.asp>.

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: ДВОВИМІРНИЙ ПІДХІД



**ОЛЬШАНСЬКИЙ
Олександр
Вікторович,**

кандидат наук
з державного управлін-
ня, начальник Фонду
комунального майна
Севєродонецької
міської ради,
м. Севєродонецьк.

Анотація: Наведено результати дослідження концепту ресурсного забезпечення розвитку територіальних громад. Розкрито сутність поняття «ресурсне забезпечення», уточнено зміст категорії «потенціал території». Систематизовано підходи до класифікації ресурсів територіальної громади. Визначено зв'язаність основних компонентів ресурсної платформи території.

Ключові слова: ресурсне забезпечення, потенціал території, ресурсна платформа територіальної громади, двовимірний підхід, технологічний потенціал, людський потенціал.

УДК 35.073.53

Постановка проблеми. Функціонування та розвиток будь-якої території забезпечується ресурсами – перш за все, їх наявністю, а також вмінням раціонально використовувати їх. Між тим, сьогодні ресурси територіальних громад, які вони можуть використовувати для задоволення спільних потреб безпосередньо або через реалізацію органами місцевого самоврядування управлінських функцій на основі наданих повноважень, є вельми обмеженими. Так, серед викликів, які постали перед органами місцевого самоврядування та потребують раптового реагування, у проєкті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні називається тенденція до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень [6]. Усе це свідчить про важливість наукового обґрунтування вирішення проблеми недостатнього ресурсного забезпечення розвитку територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика ресурсного забезпечення регіонального управління, розподілу ресурсів між територіями, зберігання та нарощення потенціалу територіальної громади знаходиться в центрі уваги багатьох вчених та фахівців, серед яких – В.М. Бабаєв і М.М. Новікова, Т.М. Безверхнюк, Є.О. Лукша та О.В. Лукша, В.В. Мамонова, О.Б. Суховірська, О.Г. Топчієв, С.К. Харічков та ін. Немало праць присвячено посиленню економічної самостійності місцевих органів влади та управління, професіоналізації державних службовців (Н.Т. Гончарук, О.Ф. Мельников, Л.А. Пашко та ін.).

Визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Одночас, не до кінця вирішеними залишаються питання методологічного характеру, а саме відсутній теоретичний концепт ресурсного забезпечення розвитку територій та його інструментарію, існуючі підходи до визначення ресурсного потенціалу, його структури та особливостей є суперечливими, не довершено формування методологічного профілю потенціалу територіальної громади.

Метою статті є розкриття змістовної сутності поняття «ресурсне забезпечення», систематизація підходів до класифікації ресурсів територіальної громади, визначення зв'язаності основних компонентів ресурсної платформи територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Центральне місце в методології територіального управління, безсумнівно, належить понятійному апарату, визначенню суб'єктів і об'єктів управління, їх взаємовідносин [3]. Тому вважаємо за необхідне з'ясувати сутність категорії «ресурсне забезпечення». У науковій літературі, присвяченій дослідженню ресурсної забезпеченості функціонування тієї чи іншої соціально-економічної системи (частіше – підприємства або країни у цілому), найбільш вживаним є термін «потенціал» ніж «забезпечення». Причому йдеться переважно про економічний потенціал підприємства або природно-ресурсний потенціал території. Так, В.М. Бабаєв та М.М. Новікова відмічають, що «ресурсний потенціал» об'єднує майновий, природно-ресурсний, виробничо-технічний, демографічний, фінансовий, науково-технічний, інтелектуальний,

інформаційний, інвестиційний, інноваційний тощо потенціали, а також власне територію з певним типом її інфраструктури [1, с. 198]. І далі, підсумовуючи, дають визначення поняття «ресурсний потенціал територіальної громади» – поліструктурне та багаторівневе утворення, що характеризується різноманітними типами сполучення видів ресурсів, які сприяють досягненню стратегічних цілей [1, с. 199]. Вважаємо дане визначення дискусійним, що аргументуємо наступним. Як відомо, слово «потенціал» походить від латинського *potential* – сила, могутність, тому вряд чи виправдано ресурсний потенціал визначати як утворення, скоріше потенціал території – це сукупність взаємопов’язаних ресурсів території, які використовуються для забезпечення життєдіяльності територіальної спільноти, а також відносин власності між їх володарями, яка має бути об’єктом управління для місцевих органів влади.

З позицій науки державного управління найважливішим є визначення поняття «ресурсне забезпечення», адже саме воно віддзеркалює форми і процедури діяльності органів місцевого самоврядування щодо функціонування та розвитку територій: потреби людей практично безмежні, а ресурси для їх задоволення є відносно обмеженими, тому громада не в змозі повною мірою задовольнити власні потреби. Саме органи управління повинні впливати на ступінь відповідності потреб і ресурсів, намагатися підвищення рівня задоволення потреб за існуючих ресурсів. Оскільки і слово «забезпечувати» передбачає задовольняти чиїсь потреби в чому-небудь, ресурсне забезпечення пропонуємо трактувати як сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їх виконання. Виходячи цього, правомірним вважаємо говорити про конкурентоспроможність території як здатність органів управління сформулювати середовище, привабливе для сучасних видів ресурсів.

В наукових дослідженнях зустрічається достатньо широкий спектр класифікаційних ознак, за якими здійснюється упорядкування видів ресурсів. Серед них:

- за територією – міжнародні, номінальні, регіональні, міжрегіональні;
- за складом – матеріальні, фінансові, трудові, природні та ін.;
- за походженням – первинні, вторинні;
- за обсягом – вільні, обмежені;
- за економічним змістом – власні, запозичені, залучені;
- за часом користування – постійні, тимчасові;
- за сферою використання – виробничі, оборотні, невиробничі тощо.

В окремих сферах життєдіяльності суспільства утілюють класифікацію, яка відображає специфіку галузі, наприклад, в туристичній галузі серед природних ресурсів виділяють кліматотерапевтичні і ландшафтні ресурси, поміж технологічних – рекламні, серед суспільних – архітектурні, археологічні, культурологічні, серед родієвих – історичні, спортивні, мистецькі та ін.

Для встановлення взаємозв’язку між окремими видами ресурсів території доцільно здійснити таку їх систематизацію: природні (у т. ч. рекреаційні), людські (у т. ч. інтелектуальні), матеріально-технічні (у т. ч. інноваційні), фінансові (у т. ч. інвестиційні), інформаційні (у т. ч. віртуальні), нематеріальні (у т. ч. компетентнісні). Іншими словами, йдеться про певну ресурсну платформу територіальної громади як сукупність основних її компонентів – видів ресурсів, пов’язаних між собою в процесі забезпечення функціонування та розвитку території. Схематично в укрупненому вигляді (для дотримання наочності, зокрема, матеріально-технічні і інформаційні ресурси агреговане в технологічні) зв’язаність основних компонентів ресурсної платформи територіальної громади відображено на рис. 1.

Слід відмітити, що потенціал територіальної громади, як правило, відсвічує лише наявні ресурси, окремі з яких можуть бути вичерпними (багатства надр, ґрунти, дерева, рослинний і тваринний світи, деякі види мінеральної сировини тощо), тому й методи впливу на їх використання мають відрізнятись в залежності від вичерпності / невичерпності ресурсів, можливостей їх відновлюваності (повної або відносної).

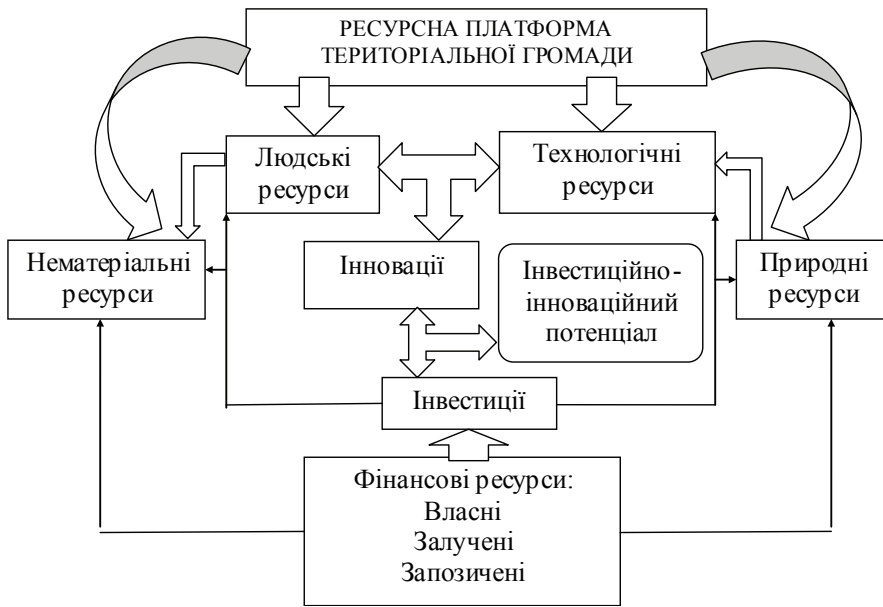


Рис. 1. Укрупнена схема зв'язаності основних компонентів ресурсної платформи територіальної громади

Крім того, способи і заходи щодо ресурсного забезпечення розбігаються виходячи із спрямованості управління – на забезпечення поточного функціонування території чи її розвитку як переходу до іншого стану із кількісними та якісними змінами у внутрішньому середовищі.

З огляду на це, вважаємо за доцільне застосування двовимірного підходу до управління ресурсним забезпеченням розвитку територій, який би надав можливість, з одного боку, споживати оригінальні ресурси для досягнення цілей розвитку, а з іншого – використовувати певні комбінації ресурсів в залежності від існуючих умов. Іншими словами, запропонований підхід включає два сегменти: перший – використання потенціалу території та його розширення або диверсифікацію; другий – регенерація втрачених ресурсів, розробка й створення нових ресурсів, прийняття рішень щодо напрямку та інтенсивності розвитку конкретного виду ресурсів на основі передбачення потреб у майбутньому. Це можливо лише за умов посилення конкурентних переваг території та активної інноваційної діяльності.

Однією із складових ресурсної платформи території, його матеріально-технічним компонентом є місцеве господарство, у структурі якого важлива роль належить об'єктам комунальної власності [7]. Проте сьогодні більшість комунальних підприємств в Україні є або низькорентабельними або взагалі збитковими. Тому актуальним є дослідження можливостей підвищення ефективності використання комунальної власності для задоволення спільних потреб територіальної громади та підвищення конкурентоспроможності території, зокрема – застосування корпоративного підходу.

Реалізація комплексного механізму управління комунальною власністю, розробка якого аргументована в існуючих публікаціях (у т. ч. автора), передбачає опрацювання методології управління корпоративними правами, оцінку їх вартості, а також оновлення житлового фонду та інженерних комунікацій, що знаходяться у володінні та розпорядженні територіальної громади, на умовах корпоративного фінансування [3; 5].

Як відомо, сьогодні мають місце декілька підходів до розкриття сутності корпоративного управління. Так, одні фахівці вважають, що сутністю корпоративного управління є система відносин між інвесторами-власниками товариства, його менеджерами, а також заінтересованими особами для забезпечення ефективної діяльності товариства, рівноваги впливу та балансу інтересів учасників корпоративних відно-

син. Інші розглядають корпоративне управління як сукупність юридичних, економічних, організаційних норм і правил, у рамках яких функціонує корпорація і на базі яких будуються взаємовідносини між усіма її учасниками. Вважаємо, що застосування принципів корпоративного управління до підприємств комунальної власності зумовлює використання інтегрованого підходу до трактування його змістовної сутності, тобто як сукупність впорядкованих елементів (засновник – місцева рада як власник, менеджер, орган влади, колектив підприємства, інвестори), відносини між якими врегульовано нормами і правилами.

Проблема запровадження корпоративного підходу в управління комунальною власністю полягає у тому, що мають місце суттєві несхожості за основними рисами управління комунальними підприємствами та корпоративним управлінням. Перш за все, це стосується співвідношення прав власності та управління: у комунальному секторі фактично відбувається концентрація цих прав (володіння та управління) в процесі управління комунальним підприємством в особі відповідної місцевої ради як представницького органу територіальної громади – природного власника комунальних об'єктів. Крім того, істотні відмінності мають цілі функціонування корпоративних та комунальних підприємств, що обумовлено їх приналежністю до розбіжних сфер інтересів: у перших всі зусилля власників та менеджерів спрямовуються на отримання прибутку, у других – на забезпечення найповнішого задоволення потреб територіальної громади, постійну турботу про підвищення якості послуг (робіт), що ними надаються [4].

Крім того, система корпоративного управління підприємством має переважно внутрішню структуру, базується на моделі відносин між самим товариством та його менеджерами (органами управління). На відмінність від такого підходу, сьогодні система управління комунальним підприємством складається з двох підсистем: внутрішньої, що спирається на ціннісні орієнтири директора, який на контрактній основі реалізує політику місцевої ради, та зовнішньої (надбудови), яка включає органи місцевого самоврядування.

Безумовно, змінюються й суб'єктно-об'єктні відносини: в корпоративному товаристві зовнішній вплив діє на усе товариство як відокремлену систему; на комунальному підприємстві – по-різному на органи управління та власно підприємство.

Результати дослідження дозволяють зробити висновок про наявність можливостей для застосування корпоративного підходу в управлінні комунальними підприємствами, оскільки комунальна власність функціонує в рівних умовах з іншими формами власності, й до її об'єктів правомірно застосовувати технології управління, що відпрацьовуються в бізнес-секторі, за умов адаптації з врахуванням їх специфічних особливостей. Крім того, згідно з Цивільним кодексом України територіальні громади виступають в цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками, тому вони можуть створювати не лише юридичні особи публічного права, якими є комунальні підприємства, а й юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), а також брати участь в їх діяльності на загальних підставах в межах, встановлених.

Отже, сьогодні є широкі можливості для застосування корпоративного підходу в управлінні комунальними підприємствами, що спрямовано на розв'язання проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування у частині підвищення результативності та ефективності управління комунальними підприємствами як матеріально-технічним компонентом ресурсної платформи територіальної громади.

Крім того, перспективними вважаємо такі напрями зміцнення ресурсного забезпечення розвитку територій: створення ресурсних пулів як тимчасового об'єднання ресурсів суб'єктів місцевої економіки, доходи і витрати якого акумулюються в єдиному фонді з подальшим їх розподілом згідно із завчасно встановленими пропорціями; активізація міжмуніципального співробітництва у напрямку інтеграції ресурсів; формування кластерних структур як механізму мобілізації внутрішніх ресурсів території.

Слід підкреслити, що матеріально-технічний компонент ресурсної платформи територіальної громади, не зможе забезпечити її інноваційного розвитку, оскільки інновація складається із двох груп елементів – технологічного і людського капіталів. Тому одним із найважливіших ресурсів громади є людський потенціал. Як відомо, у 2011 р. Україна посіла 76-е місце і потрапила до списку країн з достатньо високим індексом розвитку людського потенціалу. За даними ООН, очікувана тривалість життя в Україні складає 68,5 років, рівень грамотності дорослого населення становить 99,7%, за межею бідності знаходиться 2,2% населення [8].

У процесі ресурсного забезпечення територіальної громади людський потенціал використовується у двох напрямках: з одного боку, це члени територіальної громади, які залучаються до прийняття рішень з питань місцевого значення та їхньої реалізації, а з іншого – посадові особи органів місцевого самоврядування, які виконують різноманітні управлінські функції. У зв'язку з цим необхідною умовою успішного забезпечення життєдіяльності територіальної громади та її розвитку вважаємо формування команди сучасних менеджерів. Проте управлінська праця в місцевому самоврядуванні – це не просто вид суспільної праці, основним завданням якої є забезпечення цілеспрямованої, скоординованої діяльності окремих учасників спільного трудового процесу і трудових колективів в цілому для досягнення результатів (продуктивності) діяльності підприємства, а служба, яка має бути спрямована на організацію забезпечення потреб територіальної громади. В свою чергу, це висуває певні вимоги до управлінських якостей менеджера в місцевому самоврядуванні.

Відомий канадський дослідник Г. Мінцберг у своїх працях виділяє ролі, які відіграють керівники в різні періоди та в різному ступені, зокрема, систематизує їх у три типи: 1) міжособистісні – головний керівник, лідер, сполучна ланка; 2) інформаційні – приймач інформації, розповсюджувач інформації, представник інформації; 3) ролі, пов'язані з прийняттям рішень – підприємець. При цьому підкреслюється, що ці ролі не можуть бути незалежними одна від одної, навпаки, вони взаємозалежні та взаємодіють для створення єдиного цілого [9]. Імплементация даного підходу до ресурсного менеджменту у частині управління кадрами, дозволила сформулювати такі бачення менеджерських ролей посадових осіб в органах місцевого самоврядування.

Міжособистісні ролі випливають із повноважень і статусу керівника в організації та охоплюють сферу його взаємодії з людьми, що вважаємо дуже важливим саме у системі місцевого самоврядування, оскільки міський (сільський, селищний) голова як вища посадова особа територіальної громади постійно має спілкуватись із жителями (стосовно їхніх потреб та задоволеності якістю отриманих послуг тощо); іншими посадовими особами (щодо надання управлінських послуг членам територіальної громади, розширення матеріально-фінансових можливостей, поповнення ресурсної бази розвитку громади тощо); підприємницькими структурами (відносно участі у реалізації стратегічних планів, програм економічного і соціального розвитку території на принципах соціальної відповідальності та засадах державно-приватного партнерства та ін.). Одночасно керівник може стати точкою зосередження інформації, що дасть йому змогу синхронно відігравати інформаційні ролі та діяти як центр обробки інформації, необхідної для обґрунтованого прийняття відповідного рішення. В свою чергу, виконуючи міжособистісні й інформаційні ролі, керівник відіграватиме ролі, пов'язані з прийняттям рішень: розподіл ресурсів, вирішення конфліктів у діяльності органів місцевого самоврядування, їх прогнозування та розв'язання, пошук можливостей міжмуніципального співробітництва та ін.

Незважаючи на те, що достатньо розповсюдженим визначенням управління є його тлумачення через функції, тобто як процес планування, організації, мотивації та контролю, потрібний для формування і досягнення цілей організації, слід відзначити, що управління в місцевому самоврядуванні є багатограним і неоднозначним процесом, в якому прийняття управлінських рішень залежить від складної і рухливої сукупності факторів, які постійно створюють нестандартні ситуації. Саме ці обставини потребують від людини, яка виконує управлінську діяльність, не лише знань су-

часного менеджменту і кваліфікації, практичного досвіду, проникливості, здорового глузду, які традиційно відносять до ключових якостей менеджера, а й особистісні, які б давали людині внутрішнє право керувати персоналом і громадою.

Тому правомірно говорити про такі основні якості посадової особи місцевого самоврядування: професійна компетентність і висока відповідальність, наполеглива енергія та працездатність, уважне відношення до людей та піклування про їх інтереси, інновативність і мобільність при прийнятті рішень, розсудливість і розумова сила, високий рівень політичної і загальної культури, організаторські й адміністраторські здібності тощо. В умовах інформаційного суспільства невід'ємною фаховою рисою управлінця має стати уміння використовувати сучасні інформаційні технології та навички роботи з обчислювальною технікою, що, хоча й прискорює процес прийняття рішень, але при цьому посилює вимоги до аналітичної роботи муніципального службовця.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, необхідність ресурсного забезпечення розвитку територіальних громад вимагає від місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування застосування сучасних методів ресурсного менеджменту. Необхідно розробляти певну методологію ресурсного менеджменту, яка має включати керування «кваліфікацією» ресурсів, управління ефективністю використання ресурсів, менеджмент ресурсних резервів, управління розробкою новітніх видів ресурсів тощо. При цьому зауважимо, що через високу варіабельності менеджмент територіальних ресурсів за їх складовими має суттєві особливості, що повинно знайти відображення у методах і механізмах управління.

Література:

1. Бабаєв В. Сучасні підходи до зберігання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади / В. Бабаєв, М. Новікова // Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукаДержУпр”. – 2013. – Випуск 4 (16). – С. 197-201.
2. Безверхнюк Т. Ресурсний режим як інституційний механізм ресурсного забезпечення регіонального управління [Електрон. ресурс] / Т.М. Безверхнюк // Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. ХарПІ НАДУ. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua>
3. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: [Моногр.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
4. Мамонова В. Розв’язання проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування: можливості корпоративного підходу / В. В. Мамонова, О. В. Ольшанський // Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 22 жовт. 2010 р. / за заг. ред. Ю.П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 45-47.
5. Ольшанський О. Управління місцевим господарством: механізм удосконалення: [Моногр.] / О. В. Ольшанський. – Х. : Константа, 2008. – 158 с.
6. Проект Указу Президента України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/regional-dev/samovryaduvannya/proekti-zakonodavchih-aktiv-dlya-gromadskogo-obgovorennya/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-koncepciyu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini/>
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Human Development Reports (HDR) 2011 [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1.pdf
9. Mintzberg H. The Nature of Managerial Work. / H. Mintzberg. – New York: Harper and Row, 1973. – 298 pp.

Антон МЕЛЯКОВ

ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ ГУМАНІТАРНОГО СПРЯМУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ



МЕЛЯКОВ

Антон

Володимирович,
кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: У статті розглянуто діяльність консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування, що були утворені при Президентові України в період 1995-2013 рр. Проаналізовано їх склад, тривалість та продуктивність дії. Наведено приклади практичної участі цих органів у реалізації державної гуманітарної політики.

Ключові слова:

Ключові слова: консультативно-дорадчі органи, гуманітарна політика, президент.

УДК 351.323.93

Постановка проблеми. Об'єктивна оцінка діяльності консультативно-дорадчого органу (далі - КДО), серед іншого, має базуватися на аналізі тих можливостей, які були закладені в основу його створення, розгляді його кадрового потенціалу, наближеності до осередків прийняття політичних рішень, тощо. Ретельний аналіз цих відомостей дасть можливість скорегувати ті оцінки, які отримують КДО з боку експертного середовища, з'ясувати відповідність покладених на нього завдань обсягам ресурсного забезпечення. В цьому контексті варто також погодитися із тезою про те, що ефективна реалізація будь-якої функції неможлива, якщо для виконання відповідних завдань зазначені суб'єкти не володіють достатніми повноваженнями [8, с. 76].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України висвітлені в публікаціях В. Бульби, В. Нестеровича, М. Оганесяна та О. Свірської, В. Шутовича. Класифікацію КДО в контексті функціонування інституту президентства запропонували В. Мельниченко та Н. Плахотнюк. Як один з інструментів вдосконалення державної гуманітарної політики КДО згадуються в наукових розвідках С. Зубченка, О. Литвиненка, О. Дніпрова. Консультативно-дорадчим органам з питань етнополітики присвятили статті А. Леонова, І.Фікс. Роль КДО в реалізації молодіжної політики досліджували Є. Бородін, Ю. Молоканов, Т. Тарасенко. Діяльність окремих дорадчих органів була охарактеризована авторським колективом НАДУ при Президентові України на сторінках навчального посібника, що і до сьогодні зберігає статус кращого навчального видання з гуманітарних питань в системі підготовки магістрів державного управління [2].

В той же час, вся сукупність консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування які існували за роки незалежності України, до сьогодні не стала предметом наукових досліджень в галузі державного управління. Характерно, що в одній з найзначніших монографій останнього десятиліття з проблематики гуманітарного розвитку, роботі існуючих на той час КДО не приділено жодного речення [1]. Цей факт, на нашу думку, підкреслює те периферійне місце в реалізації державної гуманітарної політики, яке відводили дорадчим органам провідні науковці.

Мета статті полягає у порівняльному аналізі нормативних заasad функціонування консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування при Президентові України, які діяли/діють протягом 1995-2013рр..

Вклад основного матеріалу. Основні положення та висновки даної статті побудовані на опрацьованні установчих документів консультативно-дорадчих органів, які створювались при Президентові України починаючи з 1995 р. і представлені в нижченаведеній таблиці 1, укладеній автором за матеріалами [6].

Консультативно-дорадчі органи при Президентів України (1995-2013 рр.)

Назва консультативно-дорадчого органу	Утворено	Ліквідовано
Національна рада з питань молодіжної політики	3.12.1995	12.11.2009
Комісія з питань відтворення видатних пам'яток історії та культури при Президентів України	12.03.1996	13.11.2001
Рада з питань науки та науково-технічної політики	25.03.1996	21.08.2009
Рада з питань мовної політики	24.02.1997	13.11.2001
Всеукраїнська координаційна рада з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян ¹	27.04.1999	13.11.2001
Рада представників громадських організацій національних меншин України	19.04.2000	22.05.2006
Національна рада з питань культури та духовності	24.11.2005	02.04.2010
Національна рада з питань фізичної культури і спорту	3.02.2006	02.04.2010
Рада з питань етнонаціональної політики	22.05.2006	02.04.2010
Національна рада з питань охорони здоров'я населення	26.05.2006	02.04.2010
Національна комісія з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі	6.07.2006	02.04.2010
Національна рада з питань благодійництва «Зігрій любов'ю дитину»	19.12.2007	02.04.2010
Національна рада з питань науки, інновацій та сталого розвитку України	21.08.2009	02.04.2010
Національна рада з питань становлення та розвитку молоді	12.11.2009	02.04.2010
Громадська гуманітарна рада	2.04.2010	діє
Рада з питань розвитку Національного культурно-мистецького та музейного комплексу «Мистецький арсенал»	28.04.2011	діє

Розглядаючи хронологію варто зважати на те, що вона визначена за формальною ознакою – відповідними указами Глави держави. Тобто, і верхня і нижня хронологічні межі в низці випадків на практиці не завжди позначають як реальний початок, так і реальне припинення роботи КДО. Так, діяльність Нацради з питань молодіжної політики формально тривала найдовше з усіх наведених в таблиці – майже 14 років. Проте, через низку причин, що заслуговують на самостійне глибоке опрацювання, практична активність даного дорадчого органу помітно зменшилася вже у 2002-2003рр.

В історії створення та діяльності дорадчих органів можемо визначити кілька періодів, чітко залежних від персоналії Президента України. Природно, що формуючи владну команду, кожен з керівників Української держави прагнув утворити ті КДО, які б відповідали його баченню пріоритетів розвитку держави. Відзначимо, що і Л. Кучма, і В. Ющенко, і В. Янукович на різних етапах реалізації президентських повноважень ініціювали створення консультативно-дорадчих органів з чотирьох напрямів: правового, соціального, економічного, гуманітарного.

Отже, перший період бере свій початок 3 грудня 1995р. коли було створено Національну раду з питань молодіжної політики. Протягом наступних років президентства Л. Кучми з'явилося ще п'ять консультативно-дорадчих органів, таким чином, перший пул складався з шести КДО утворених з 1995 по 2000 рр.

¹ Приналежність даного КДО до конкретного інституту влади в Указі Президента від 27 квітня 1999 року № 456/99 та в Положенні про Раду не визначена

Відзначимо, що саме в цей період мала місце практика, яка не набула поширення в майбутньому. Мова йде про ліквідацію КДО у відповідності до указів того ж президента, за якого вони були створені. Так, з метою вдосконалення системи консультативних, дорадчих та інших органів, утворених для сприяння здійсненню повноважень Президентом України, раціонального використання бюджетних коштів, в листопаді 2001 р. припинили своє існування кілька КДО, в тому числі, і три – гуманітарного спрямування. Останнє спричинило зупинку реалізації тих програм, які були розроблені за безпосередньої участі дорадчих органів. Наприклад, ліквідація Всеукраїнської координаційної ради з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя, зумовила фактичне припинення імплементації в практику державного управління «Основних напрямів розвитку духовності захисту моралі та формування здорового способу життя громадян України» [2, с. 7].

Характерними рисами даного періоду було те, що, по-перше, всі КДО мали в своєму складі робочий орган, і, по-друге, Адміністрація Президента в жодному з прикладів не була єдиним суб'єктом фінансового, матеріально-технічного та/або організаційного забезпечення діяльності дорадчих органів, як це показано в таблиці 2.

Таблиця 2

Робочі органи окремих КДО при Президентіві України

Назва консультативно-дорадчого органу	Наявність робочого органу	Орган, що забезпечує діяльність
Національна рада з питань молодіжної політики	Секретаріат ради	АПУ, Держкоммолоді
Комісія з питань відтворення видатних пам'яток історії та культури	Бюро, науково-методична рада	н/д
Рада з питань науки та науково-технічної політики	Бюро, секретаріат	МОН України
Рада з питань мовної політики	Секретаріат ради	АПУ, Держкомнаціміграції
Всеукраїнська координаційна рада з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян	Секретаріат ради	Держкомсім'ї та молоді
Рада представників громадських організацій нац. меншин України	Президія ради, секретаріат ради	Держкомнаціміграції

В цей же період було зроблено і перші спроби встановити вертикальні зв'язки «центр-регіони». Зокрема, з 27 квітня 1999р. та з 21 травня 1999р. при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях утворювалися координаційні ради з питань розвитку духовності, захисту моралі та формуванню здорового способу життя громадян і ради з питань молодіжної політики, відповідно. Роки 2001-2005 можна визначити як період консервації, адже ані створення нових, ані ліквідації діючих КДО не відбувалося.

Другий період розпочинається з 2005 – року утворення Національної ради з питань культури та духовності. Загальна ж кількість консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування, утворених за ініціативи третього президента України сягає восьми – найбільше як за попереднього, так і за наступного Президента. Відзначимо, що на відміну від першого періоду, діяльність усіх утворених КДО забезпечувалася виключно Секретаріатом Президента України. Разом з тим, лише три з восьми нових КДО утворювали з свого складу робочий орган, призначений для ведення поточної діяльності. Одночасно, збільшилася кількість дорадчих органів на чолі яких стояв особисто Глава держави. Якщо Л. Кучма очолював один з шести, то В. Ющенко керував роботою трьох з восьми новостворених КДО, а ще один – На-

ціональну раду з питань благодійництва «Зігрій любов'ю дитину» очолювала донька Президента – Віталіна Ющенко. В зазначені роки тривала практика поширення регіональних дорадчих органів, зокрема, Указом Президента від 28 лютого 2006р. рекомендувалося утворити ради з питань культури і духовності при Раді Міністрів АР Крим, ОДА, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях. Три КДО, утворені у 1995, 1996 та 2000рр., були ліквідовані, що втім, не свідчило про ігнорування Президентом відповідної тематики, адже відбулася скоріше зміна окремих формальних ознак органів, аніж їх безповоротна ліквідація.

З 2010 р. і по сьогоднішній день триває третій період в історії КДО. Його початок знаменувався радикальними змінами як кількісних, так і якісних показників функціонування дорадчих органів. Зокрема, протягом 2 квітня 2010 р. було ліквідовано вісім КДО гуманітарного спрямування, натомість, того ж дня утворено один – Громадську гуманітарну раду при Президентові України (далі - ГГР), а ще через рік – 28 квітня 2011 р. постала Рада з питань розвитку Національного культурно-мистецького комплексу «Мистецький арсенал», співголовами якої стали діючий на той момент міністр культури України М. Кулиняк та третій Президент України В. Ющенко. Відзначимо, що особливістю обох діючих КДО є відсутність органу, покликаного забезпечувати їх поточну діяльність.

Враховуючи вузько тематичну спрямованість Ради з питань «Мистецького арсеналу», можемо стверджувати, що на сьогодні саме ГГР при Президентові України є тим КДО, який покликаний сприяти Главі держави у забезпеченні відповідних прав громадян України. Наголосимо, що розглядати діяльність ГГР варто в конкретно-історичних умовах, зокрема, з урахуванням надзвичайної поширеності в практиці державного управління останніх трьох років діяльності громадських рад, створених при міністерствах, інших ЦОВВ, обласних та районних державних адміністраціях. Окремий дослідницький інтерес становить взаємодія громадських рад і гуманітарних громадських рад як центрального, так і регіонального рівнів у справі реалізації конкретних проектів розвитку гуманітарної сфери.

Гуманітарна рада стала першим КДО в незалежній Україні, що опікується надзвичайно широким колом питань: від здорового способу життя і екологічної безпеки до створення електронних бібліотек і боротьби із забудовою буферних зон архітектурних пам'яток. Разом з тим, подібна всеохопність може негативно позначитися на якості, глибині вирішення нагальних проблем гуманітарного розвитку. Так, у фаховій літературі з'являються обґрунтовані думки щодо необхідності створення дорадчих органів, діяльність яких має спрямовуватися на сприяння у розв'язанні вузького кола конкретних завдань. В цьому контексті варто погодитися із думкою О. Литвиненка, про перспективи створення при Президентові КДО з проблем національних меншин, а при КМУ – з мовних питань [4]. Показово, що в обох випадках київський дослідник пропонує утворити дорадчі органи, які протягом багатьох років вже діяли раніше, як зазначено у вищенаведеній таблиці 1.

Існують і певні особливості у персональному складі робочих груп Ради, причому стосуються вони не стільки тих осіб, які до них входять, скільки тих, хто залишився поза їх межами. Так наприклад, до складу робочої групи з питань науки і освіти не входить жодного представника природничих, фізико-математичних наук. Привертає увагу відсутність у групі з питань культури і мистецтв голів всеукраїнських творчих спілок, як то : художників, архітекторів, кінематографістів, письменників, журналістів. В робочій групі з питань міжнаціональних та державно-церковних відносин, яка складається з п'ятих знаних в Україні науковців, не представлено керівника жодного національно-культурного об'єднання, жодної з релігійних конфесій в особі їх ієрархів.

Наявність прикладів альтернативного підходу до формування КДО засвідчує не тільки новітня вітчизняна історія, але й зарубіжна практика. Зокрема, Рада з питань міжнаціональних відносин при Президентові РФ (голова – Президент) складається

з 51 особи, з яких 22 – представники національно-культурних об'єднань, які презентують інтереси національних меншин (в т.ч. і українців), що проживають на території Росії, ще 15 членів – працівники вищих органів влади та управління, в тому числі міністр культури, міністр освіти, голова Федеральної міграційної служби. До складу Ради з питань релігійних об'єднань (голова – керівник АП Президента РФ), яка налічує 22 особи, входять священники 15 релігійних конфесій, які репрезентують християнство, іслам, іудаїзм, буддизм тощо [7].

Гідним вивчення є приклад формування Консультативної ради в справах національних меншин при Президентові Латвії. З 14 осіб – членів Ради, 13 є діячами національно-культурних об'єднань (в т.ч. і українців). До складу дорадчого органу не входить жодного представника виконавчої влади, а його голова – очільник центру азербайджанської культури [3].

Подібний підхід, що передбачає мінімальне представництво чиновників АПУ та КМУ з одночасним широким залученням до роботи в дорадчому органі представників національно-культурних об'єднань, був використаний і у вітчизняній практиці у 2000р. під час формування Ради представників громадських організацій національних меншин України.

Характерною і, на наш погляд, негативною відмінністю ГПР від усіх попередніх дорадчих органів є відсутність заступників Голови ради. Одночасно, секретар ради у відповідності до Положення про діяльність ГПР не наділений повноваженнями з проведення засідань. З одного боку, особиста участь Президента у дискусії, у виробленні необхідних рішень, надає їм належної ваги та позитивно впливає на рівень виконавської дисципліни. З іншого, така монособ'єктність робить неможливим засідання за відсутності Голови ради – Президента України. Те ж, що динаміка роботи ГПР не є позитивною свідчить негативна динаміка кількості проведених засідань ГПР за період з 2010 (5 засідань) по 2013 рр. (2 засідання).

Ще однією особливістю Гуманітарної ради є обов'язковість розгляду прийнятих нею рішень для органів виконавчої влади. Так, в Положеннях, які регламентують діяльність частини КДО першого і другого періодів, міститься окремий пункт про те, що хоча рішення певної Ради і має рекомендаційний характер, воно є обов'язковим для розгляду не тільки центральними і місцевими органами виконавчої влади, але й підприємствами, установами та організаціями. Натомість, в п. 8 Положення про ГПР при Президентові України зазначено лише, що рішення Ради можуть надсилатися для розгляду центральним та місцевим органам виконавчої влади [6].

Поряд із відмінностями, можемо визначити і ті риси які є спільними для функціонування більшості досліджених КДО. Одна з них – незначна територіальна репрезентативність їх складу. Більшість членів ради, як правило, репрезентують Київ, значно рідше Донецьк, Львів, Харків, у поодиноких випадках: Дніпропетровськ, Запоріжжя. Така регіональна вузькість може бути компенсована за рахунок аналогів центральних КДО, працюючих при обласних державних адміністраціях, звичайно за умови налагодження продуктивних вертикальних зв'язків. Проте, як засвідчує трирічний досвід існування ГПР при Президентові України, наявність ефективної співпраці по лінії «центр-регіони» залишається актуальним завданням майбутнього, але не повсякденною практикою.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З роки незалежності при Президентові України було створено шістнадцять консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування. Вони діяли як на постійній основі, так і створювалися для розв'язання конкретних суспільно-значущих завдань. До складу КДО завжди входили визнані в своїй справі особистості, які відбулися не тільки як власне професіональні науковці, митці, тощо, але й відзначилися в якості ефективних управлінців в тих галузях, інтереси яких вони репрезентували на найвищому державному рівні. Найдосвідченішим членом дорадчих органів є Ю.П. Богуцький, який входив до складу 9 з 16 досліджених нами.

Історія КДО може бути розділена на три періоди, зміст яких залежав від особистого бачення діючим Главою держави місця дорадчих органів в системі інституту президентської влади. Як показано в статті, кожен з Президентів, відмовляючись від структури, не відмовлявся від принципу і на місце ліквідованих КДО, у багатьох випадках – одночасно, приходили новостворені.

Діяльність існуючих на сьогодні КДО потребує вдосконалення в таких аспектах як інформаційний супровід, персональний склад, розподіл повноважень, тощо. Вірогідним в середньостроковій перспективі є розширення кола дорадчих органів, зокрема, за рахунок трансформації окремих робочих груп ГТР в самостійні КДО. Тим більше, що Президент України продемонстрував готовність до перегляду тих рішень, які не довели свою ефективність на практиці, публічно визнавши у лютому 2013 р. помилковість ідеї щодо об'єднання в межах одного міністерства питань освіти і науки, молоді та спорту [5].

Предметом подальших досліджень має стати критичний аналіз практичних кроків КДО, їх участі у виробленні засадничих документів гуманітарного розвитку нашої держави. Перспективним вбачається і дослідження практичної взаємодії дорадчих органів утворених при Президентові України і при органах виконавчої влади, як між собою, так і з громадськими організаціями. На окрему увагу дослідників в подальшому заслуговують і вертикальні зв'язки КДО, зокрема в тих випадках, коли утворення їх регіональних аналогів у відповідності до указів Президента мало не рекомендаційний, але обов'язковий характер.

Література:

1. Гуманітарна політика Української Держави в новітній період: Монографія / За ред. С. І. Здіюрука. - К. : НІСД, 2006. - 403 с.
2. Державна політика в соціогуманітарній сфері: Навч. посіб. / В.П.Трощинський, П.К.Ситнік, В.А.Скуратівський та ін.; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, В.П.Трощинського, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 96 с.
3. Консультативный совет по делам национальных меньшинств [Електронний ресурс] // Президент Латвийской Республики. - Режим доступу: http://www.president.lv/pk/content/?cat_id=6407
4. Литвиненко О.М. Проблеми правового та інституційного забезпечення збереження і підтримки культур національних меншин в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. М. Литвиненко // НІСД при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/894/> ; Литвиненко О.М. Актуальні проблеми правового забезпечення мовної політики держави. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. М. Литвиненко // НІСД при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1227/>
5. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту розділять на два різних. 22 лютого 2013 р. [Електронний ресурс] // Харківська обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua>
6. Офіційні документи [Електронний ресурс] // Президент України Віктор Янукович. Офіційне Інтернет-представництво. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>
7. Совет по межнациональным отношениям [Електронний ресурс] // Президент России. – Режим доступу: <http://state.kremlin.ru/council/28/staff>
8. Шутович В.В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / В.В. Шутович // Стратегічні пріоритети. – 2009. - №3. – С. 74-78.

СТАНДАРТИЗАЦІЯ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ ЯК ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Процеси реформування охорони здоров'я в Україні, необхідність впровадження передового досвіду вітчизняної та закордонної науки в практику медичної діяльності визначають потребу у підвищенні якості медичної освіти. З огляду на специфіку організації системи медичної освіти, її високу фінансову, матеріально-технічну місткість, справа удосконалення медичної освіти виступає одним з пріоритетів діяльності саме державних органів. З теорії управління відомо, що ефективна реалізація управлінського впливу на певний об'єкт вимагає вибору адекватних цілям та ситуації методів управління [1]. Одним з таких методів, реалізація якого відповідно до Концепції розвитку вищої медичної освіти в Україні спрямована на приведення вищої медичної освіти, її структури, змісту, термінів підготовки, у відповідність до міжнародних освітніх стандартів з урахуванням потреб охорони здоров'я країни; розширення співпраці вищих навчальних закладів з науковими установами Академії медичних наук України та розвиток міжнародного співробітництва; удосконалення системи безперервного професійного розвитку фахівців, виступає стандартизація медичної освіти [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Увага до проблеми стандартизації освіти в різних її аспектах (педагогічному, організаційно-управлінському, правовому) у вітчизняній науковій традиції постійно зростає. Окремі питання механізму розробки та впровадження освітніх стандартів розглянуто в дослідженнях Пасінович І., Байденка В., Беспалька В., Валицької А., Даниленка В., Мележика В. та ін. міжнародний досвід реалізації стандартів оцінювання знань студентів проаналізовано Недужим М., Павловим М. Спеціальні дослідження в сфері стандартизації медичної освіти проведено Білинською М.

Разом з тим, специфіка медичної освіти, в якій перелік кваліфікацій і зміст навчання фахівців характеризуються значним ступенем інертності, а реалізація ступеневості підготовки і професійного розвитку стикається з необхідністю поєднання нагромадженого досвіду і міжнародної практики, визначає необхідність більш прискіпливої уваги до питання об'єктів, суб'єктів та змісту процесів стандартизації, а з урахуванням традиційно високої ролі держави – проблема стандартизації вищої освіти перетворюється на проблему державноуправлінського характеру.

Метою статті виступає виявлення напрямів розвитку державного управління медичною освітою в Україні в контексті обґрунтування функцій, об'єктів та суб'єктів стандартизації в цій сфері.

Вклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про стандартизацію» стандартизація являє собою діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву; відпо-



БАСИЙ

Райса Василівна,
кандидат медичних наук, професор, професор кафедри анатомії людини Донецького національного медичного університету ім. М. Горького, м. Донецьк.

Анотація: у статті проаналізовано сутність, суб'єкти та об'єкти стандартизації вищої медичної освіти як проблеми державного управління в Україні, визначені основні недоліки механізму стандартизації вищої медичної освіти..

Ключові слова: медична освіта, державне управління, стандартизація..

УДК 351.773

відно стандарт – це документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим; стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги [3].

Білінська М., аналізуючи стандартизацію в галузі медичної освіти, не наводить прямого визначення, але вказує, що вона є своєрідним відображенням об'єктивних законів еволюції освітніх технологій, включаючи засоби та інструменти діагностики рівня знань, і наполягає на твердженні, що повна формалізація критеріїв якості та технологічного процесу вищої медичної освіти неможлива і що галузева стандартизація – це шлях до індивідуалізації освіти, а не до уніфікації [4].

Викладений даним автором підхід, зокрема, твердження про недоцільність уніфікації, на нашу думку, суперечать сутності стандартизації, тому дане питання варто розглянути докладніше.

Як зазначає Дятлова В., метою стандартизації виступає досягнення оптимального ступеня упорядкованості в тій або іншій сфері діяльності шляхом широкого та багаторазового використання встановлених положень, вимог та норм для розв'язання реальних, планованих або потенціальних задач [5]. Нею ж проведено класифікацію функцій стандартизації: соціальна (забезпечення певного рівня якості життя, гарантія єдності в проведенні державної та регіональної політики в сфері охорони життя, здоров'я громадян та навколишнього середовища); комунікативна (забезпечення єдності розуміння стандартів всередині країни та їх погодження з міжнародно визначеними нормами та правилами, розвиток співробітництва; розповсюдження інформації про новітні зразки знань, техніки, матеріалів, методах вимірювання); упорядкування (подолання нерозумної множинності об'єктів та вимог); ресурсозбереження (встановлення обґрунтованих обмежень на витрати певних ресурсів, економія за рахунок підвищення продуктивності виконання однакових процесів), нормотворення та правозастосування (узаконолення вимог до об'єктів стандартизації в формі обов'язкового стандарту та його загального застосування в результаті надання йому юридичної сили) [6].

Специфіка функції стандартизації медичної освіти відображена в табл. 1. Виходячи з їхнього змісту, стандартизацію в сфері медичної освіти слід трактувати як діяльність щодо встановлення вимог, норм та правил надання і отримання медичної освіти в частині змісту, процедур, організації, матеріально-технічного та кадрового забезпечення, оцінювання якості та ін.

У зв'язку з цим визначенням доцільно конкретизувати перелік суб'єктів стандартизації (організацій, установ, органів державної влади, які розробляють, затверджують, контролюють виконання стандартів, підтверджують відповідність діяльності медичних закладів освіти цим стандартам) та об'єктів стандартизації – процесів або послуг, щодо яких розробляються вимоги, норми або правила.

На слушну думку Белінської М., основною структурою, зацікавленою у якісній медичній освіті, і виходячи з цього – у здоровому працездатному населенні, виступає держава. Саме її політика щодо реформування вищої медичної освіти є визначальною у створенні структурних механізмів, здатних забезпечити належну якість освіти, складовою якої є галузеві стандарти. Політика держави у сфері стандартизації вищої медичної освіти забезпечується, зокрема, механізмами державного управління цією сферою. При визначенні зазначених механізмів державного управління нею пропонується застосовувати концептуальний підхід й більш конкретний підхід, тобто виділяти вузькі і більш широкі напрями діяльності держави у сфері стандартизації медичної освіти.

Функції стандартизації медичної освіти

Функція	Зміст
нормотворення та правозастосування	Введення і надання юридичної сили стандартам медичної освіти, зокрема освітньо-кваліфікаційним характеристикам, освітньо-професійним програмам, засобам діагностики якості освіти, стандартам кадрового, матеріально-технічного забезпечення діяльності медичних закладів освіти
соціальна	Забезпечення певного рівня якості медичної освіти населення, забезпечення підготовки суспільно потрібних фахівців
комунікативна	Встановлення зв'язків між академічною громадою в медичній освіті, професійними колами лікарів (фармацевтів, молодшого медичного персоналу), Міністерством охорони здоров'я, Національною академією медичних наук і вироблення певного ступеня єдності в розумінні змісту, форм, матеріально-технічної бази медичної освіти з урахуванням пріоритетів державної політики в сфері охорони здоров'я, досягнень вітчизняної та світової медичної науки та техніки
упорядкування	Встановлення єдності в питаннях: ступеневості медичної освіти; переліку кваліфікацій, змісту навчальних програм, розробки національних підручників, нормування кадрового та матеріального забезпечення, резидентури та ін.
ресурсозбереження	Концентрація ресурсів на виданні національних підручників, введення єдиних нормативів лабораторно-технічного кадрового забезпечення, створення передумов для студентської та викладацької академічної мобільності тощо.

Оскільки стандарти вищої освіти є складовою оцінки якості вищої освіти та професійної підготовки, в першому випадку як вищезазначений інструментарій може розглядатися система управління якістю вищої медичної освіти. Відповідно під державним управлінням галузевою стандартизацією вищої медичної освіти автор пропонує розуміти ефективну діяльність держави з контролю за реалізацією єдиної державної політики у сфері вищої медичної освіти, спрямовану на розробку нормативно-правової бази функціонування системи галузевих стандартів та управління якістю вищої медичної освіти, прогнозування і планування їх розвитку з метою забезпечення якості підготовки фахівців охорони здоров'я і задоволення потреб громадян України у якісній медичній допомозі [4].

В аспекті розвитку кола суб'єктів стандартизації Білинська М. вказує що суб'єкт-об'єктні зв'язки із двосторонніх (держава як суб'єкт управління та сфера вищої медичної освіти як об'єкт) мають перетворитися на багатосторонні, а саме, держава делегуватиме частину своїх повноважень децентралізованим органам управління сферою, громадським організаціям, що забезпечить дотримання принципу колегіальності, демократичності в державному управлінні та сприятиме оптимізації управління, тобто зниженню впливу суб'єкта управління на об'єкт та розвитку процесів саморегулювання у сфері вищої медичної освіти.

До того ж, автором наголошується пріоритет інтеграції управлінських заходів з проблем галузевої стандартизації вищої медичної освіти, яка, в свою чергу, розглядається як організаційний та мотиваційний механізми державного управління. Формами реалізації такої інтеграції виступають координаційні ради, проекти, робочі групи, програми національного рівня, управління якими забезпечується надгалузевими структурами і загальнодержавною політикою стосовно охорони здоров'я й вищої освіти [7].

Таким чином, до складу суб'єктів процесу стандартизації медичної освіти доцільно віднести наступних (табл. 2).

Таблиця 2

Основні суб'єкти процесу стандартизації медичної освіти в Україні

Функція в процесі стандартизації	Суб'єкти
Розробка стандартів	Робочі групи Міністерства охорони здоров'я і Міністерства освіти і науки України, заклади медичної освіти України, лабораторії додипломної, післядипломної медичної освіти, фармацевтичної та стоматологічної освіти, професійні асоціації, міжнародні організації
Обговорення стандартів	Науково-методична комісія з медицини, професійні асоціації, міжнародні організації
Розгляд і внесення стандарту	Робочі групи Міністерства охорони здоров'я і Міністерства освіти і науки України
Затвердження стандарту	Міністерство освіти і науки України
Контроль виконання стандарту в ході процедури ліцензування і акредитації	Міністерство освіти і науки України
Контроль виконання стандарту в частині підтвердження якості	Центр тестування при Міністерстві охорони здоров'я України

Як можна побачити з таблиці 2, до числа суб'єктів стандартизації і сертифікації відповідності належать чимало установ, організацій, крім того, стандарти вищої освіти затверджуються Міністерством освіти і науки, а не охорони здоров'я, що значно ускладнює процедуру стандартизації, створює передумови до подвійного керівництва державними стандартами в сфері медичної освіти.

Об'єктами стандартизації вищої освіти традиційно є: освітньо-кваліфікаційна характеристика (ОКХ), освітньо-професійна програма підготовки (ОПП) та засоби діагностики якості знань (ЗД). Наказами Міністерства освіти і науки України були затверджені ОПП та ОКХ для освітньо-професійного рівня «спеціаліст» за спеціальностями напряму підготовки «Медицина» та «Фармація» (2003, 2004), «бакалавр» та «молодший спеціаліст» за напрямом «Сестринська справа» (2003, 2011), «Фармація» (2012) Разом з тим, відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Положення про особливості ступеневої освіти медичного спрямування» в якості ступенів медичної освіти затверджено наступне: молодший спеціаліст, бакалавр, магістр, післядипломна освіта [8].

Сьогодні підготовка магістрів з медицини здійснюється на основі ОПП «спеціаліст» паралельно проходженню інтернатури (зі скороченням її заочної частини, тобто роботи в практичній медицині), і в реальності передбачає спеціалізовану підготовку за переліком спеціальностей інтернатури. Таким чином, жодних освітніх стандартів підготовки магістрів медицини з уніфікованими вимогами до їх знань та кваліфікацій не існує (та ж сама ситуація із напрямом «Фармація»).

Нормативно-правовою базою закріплено, що освітньо-професійні програми післядипломної освіти (підвищення кваліфікації, перепідготовка кадрів, стажування, спеціалізація, клінічна ординатура) на базі освітньо-професійних програм підготовки молодшого спеціаліста, бакалавра, спеціаліста та магістра розробляються Центральним методичним кабінетом (центром) з вищої медичної освіти МОЗ України із залученням відомчих наукових лабораторій з підготовки медичних та фармацевтичних кадрів, кваліфікованих спеціалістів опорних кафедр вищих медичних (фармаце-

вичних) закладів освіти та провідних фахівців охорони здоров'я та фармації [8]. І якщо певний стандарт підготовки клінічних ординаторів, зокрема, типовий план, в Україні існує [9], то програма спеціалізації інтернів практично визначається лише вищими медичними закладами, і наявними тестами ліцензійного іспиту «КРОК-3», оскільки іншого в профільному документі не визначено [10].

Питання про засоби діагностики якості вищої медичної освіти також залишається відкритим. Для контролю якості теоретичної та практичної додипломної підготовки і якості освіти при отриманні спеціалізації (проходження інтернатури) реалізовано систему ліцензійних іспитів КРОК-1, 2, 3 відповідно, яка існує паралельно з системою поточного академічного контролю (іспити і заліки) і державної атестації (державні екзамен), які регламентовані частково і більшою мірою, припускають значні відмінності у різних медичних навчальних закладах. Затверджених стандартів засобів діагностики якості вищої медичної освіти не існує, причому мова йде навіть не про післядипломну освіту, для якої і до сьогодні не розроблені ОПП та ОКХ.

Окремих питанням стандартизації медичної освіти виступає стандартизація клінічної підготовки і матеріально-технічного забезпечення (лабораторне обладнання, моделі, фантоми та ін.). Пласт цих питань, зокрема, розробка стандартів технічного забезпечення практичних занять, доступу студентів до біологічних матеріалів, реальних пацієнтів в Україні залишаються нерегульованими. З огляду на це виникає парадокс, коли введення в дію освітніх стандартів створить значні проблеми по їх досягненню через непорядкованість відносин між вищими медичними закладами освіти і клінічними базами, особливо з точки зору доступу до найновітнішого обладнання, недостатність матеріального забезпечення лабораторних практикумів і практичних занять з природничо-наукової та практичної підготовки.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз показав, що стандартизацію в сфері медичної освіти являє собою діяльність щодо встановлення вимог, норм та правил надання і отримання медичної освіти в частині змісту, процедур, організації, матеріально-технічного та кадрового забезпечення, оцінювання якості та ін. Основними суб'єктами державного управління процесами стандартизації в сфері медичної освіти виступають Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, однак процедури зі створення і впровадження стандартів, контролю їх виконання є достатньо розмитими і приводять до подвійності підпорядкування і управління. З іншого боку, в Україні немає системного уявлення про об'єкти стандартизації медичної освіти, а та частина державних стандартів, яка існує (ОПП, ОКХ для додипломної освіти, ліцензійні іспити КРОК), потребує подальшого розповсюдження на інші ступені освіти (інтернатуру, магістратуру, клінічну ординатуру). Крім того, практично не розроблено є частина стандартів, яка стосується матеріально-технічного забезпечення та практичної підготовки фахівців з охорони здоров'я.

Література:

1. Виханский О. С. Менеджмент: учебное пособие / О. С. Виханский. – М. : ЮНИТИ, 2005. – 459 с.
2. Про затвердження Концепції розвитку медичної освіти в Україні: Наказ Міністерства охорони здоров'я України та Академії медичних наук України від 12.09.2008 р. № 522/51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20080912_522_.html.
3. Про стандартизацію : Закон України від 17.05.2001 р. № 2408-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2408-14>.
4. Білинська М.М. Державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні: Автореф. дис... д. держ. упр.: 25.00.02 «Механізми державного управління» / М. М. Білинська; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2004. – 36 с.

5. Дятлова В. В. Механізми трансформації системи організаційно-технічного регулювання національної економіки : автореф. дис ... д-ра екон. наук: 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / В. В. Дятлова . – Донецьк : ДонДУУ, 2012 . – 36 с.

6. Батченко Л. В. Стандартизация и сертификация во внешнеэкономической деятельности: Уч. пособ. / Л. В. Батченко, В. В. Дятлов, В. В. Дятлова, С. С. Олейникова. – Донецк : ДонГУУ, 2007. – 250 с.

7. Білінська М. М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні: Монографія / М. М. Білінська. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 246 с.

8. Про затвердження Положення про особливості ступеневої освіти медичного спрямування : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 24.02.2000 р. №35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0370-00>.

9. Про затвердження Положення про клінічну ординатуру: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.01.1998 № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0106-98>.

10. Про затвердження Положення про спеціалізацію (інтернатуру) випускників вищих медичних і фармацевтичних закладів освіти III-IV рівня акредитації медичних факультетів університетів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.09.1996 р. № 291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0696-96/page2>.

ЗМІСТ НОМЕРА

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

<i>Євген Хриков.</i> Стан та напрями подальшого розвитку наукової галузі «Державне управління».....	5
<i>Олег Зубчик.</i> Ефективність політичної системи в контексті теорії «залежності від раніше пройденого шляху».....	13
<i>Олег Половцев, Олександр Бухтатий.</i> Методологічні аспекти формування критеріальної бази процесу прийняття рішень в державному управлінні.....	19
<i>Юрій Шаров, Тетяна Маматова.</i> Громадський моніторинг надання адміністративних послуг в Україні: огляд стану нормативного регулювання.....	25
<i>Олег Дегтяр.</i> Прогнозування як функція державного управління розвитком структурних складових соціальної сфери.....	33
<i>Ольга Бадалова.</i> Зародження законодавчого регулювання діяльності державної виконавчої служби України в Південному регіоні на початку ХХ століття.....	39
<i>Андрій Ромін, Роман Приходько.</i> Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.....	43
<i>Михайло Ключев.</i> Формування компетенцій конституційного правосуддя в системі державних інститутів.....	48
<i>Андрій Лаврешов.</i> Теоретико-методичні основи побудови податкової системи в Україні.....	52

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ВРЯДУВАННЯ

<i>Микола Лахижа.</i> Удосконалення надання адміністративних послуг в Республіці Болгарія: ретроспективний аналіз.....	58
<i>Юрій Нестеряк.</i> Міжнародні принципи нормативно-правового регулювання нових конвергентних медіа.....	64
<i>Олена Пістракевич.</i> Агенції в Європейському Союзі.....	71
<i>Василь Філіпчук.</i> Євроінтеграційні засоби державотворення.....	78
<i>Володимир Попович.</i> Стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики.....	85
<i>Олена Вишневецька.</i> Зарубіжний досвід створення статистичної системи на основі електронних реєстрів для потреб соціальної політики.....	93
<i>Олександра Сімкіна.</i> Соціальна політика європейського зразка: пріоритетний досвід для реформ в Україні.....	98
<i>Самір Хассан Ель-Шаманді.</i> Аналіз законодавчого забезпечення українсько-польського торговельно-економічного співробітництва.....	106
<i>Олена Шовгеля.</i> Зарубіжний досвід мотивування професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.....	112

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

<i>Володимир Бульба.</i> Територіальна громада як об'єкт і суб'єкт державної соціальної політики.....	118
<i>Наталія Кризина, Наталія Васильєва.</i> Центри надання адміністративних послуг як продукт проектного підходу.....	126
<i>Евеліна Ашикова.</i> Громадська участь у реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні.....	132
<i>Святослав Серебрянський.</i> Становлення соціальної політики держави в Західноукраїнських областях у постсталінську епоху.....	139
<i>Іван Лопушинський, Віталій Солових.</i> Теоретико-методологічні основи дослідження політичної соціалізації в сучасній державі.....	145

Олександр Непомнящий, Олександр Радченко. Національний огляд житлового сектору в Україні: дороговказ урядової житлової політики.....	153
Ганна Коваль. Шляхи реформування державної молодіжної політики.....	160
Наталія Олійник, Юлія Чеберяк. Еволюція інституційних форм системи управління житловим фондом України.....	165

ДЕРЖАВА ТА СУСПІЛЬСТВО

Валентина Мамонова, Андрій Коваленко. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів: зміст і значення	172
Вікторія Колтун. Трансформаційні процеси у розвитку системи місцевих органів публічного управління.....	178
Ігор Шурма. Напрями удосконалення організаційно-економічного механізму соціального захисту інвалідів	183
Максим Мусєєв. Інструменти управління інфраструктурним розвитком великих міст	190
Марина Ватковська. Концептуальні підходи до дослідження державного управління у галузі освіти в Україні у контексті розвитку інформаційного суспільства.....	196
Олексій Степанко. Удосконалення організаційного механізму державного управління гуманітарною сферою в Україні: наукові підходи та особливості	203
Людмила Івлева. Законодавча база і нормативно-правове забезпечення вищої освіти України: загальний аналіз.....	208
Володимир Єганов. Організаційно-правові засади підвищення результативності роботи органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності.....	215
Олександр Ольшанський. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід	220
Антон Меляков. Діяльність консультативно-дорадчих органів гуманітарного спрямування в контексті реалізації повноважень президента України	226
Райса Басій. Стандартизація медичної освіти як проблема державного управління в Україні.....	232

CONTENTS OF ISSUE

PUBLIC ADMINISTRATION

Yevhen Khrykov. Status and trends of further development of the scientific field of «Public Administration» 5

Oleh Zubchuk. Effectiveness of the political system in the context of the theory of «dependence on the distance of traveled before» 13

Oleh Polovtsev, Oleksandr Bukhtatyi. Methodological aspects of the formation of the criteria basis of decision-making in public administration 19

Yurii Sharov, Tetiana Mamatova. Public monitoring of administrative services providing in Ukraine: the review of the legal regulatory status 25

Oleh Diehtiar. Forecasting as a function of public administration of the development of structural components of social sphere 33

Olha Badalova. The origin of the legal regulation of the activity of state executive service of Ukraine in the South region t the beginning of the twentieth century 39

Andrii Romin, Roman Prykhodko. Methodological basis of public administration the sphere of population and territories security from emergency situations 43

Mykhailo Kliuiev. Formation of competence of constitutional justice in the system of government institutions 48

Andrii Lavreshov. Theoretical and methodological foundations of construction the tax structure in Ukraine 52

EUROPEAN GOVERNANCE

Mykola Lakhyzha. Improvement of administrative services providing in the Republic of Bulgaria: the retrospective analysis 58

Yurii Nesteriak. International principles of legal regulation the new convergent media . 64

Olena Pistrakevych. The agencies in the European Union 71

Vasyl Filipchuk. European Integration methods of the state-building 78

Volodymyr Popovych. Standards of public management as the elements of methodology of the European public municipal policy 85

Olena Vyshnevska. Foreign experience of establishing the statistical system on the base of electronic registers for the needs of social policy 93

Oleksandra Simkina. Social policy of the European type: the priority experience for reforms in Ukraine 98

Samir Khassan El-Shamandi. Analysis of the legislative support of the Ukrainian-Polish trade and economic cooperation 106

Olena Shovhelia. Foreign experience of motivation the professional activity of local self-government officers 112

PUBLIC POLICY

Volodymyr Bulba. Territorial community as object and subject of social policy..... 118

Nataliia Kryzyna, Nataliia Vasylieva. Centers of the administrative services providing as the product of the project approach 126

Evelina Ashykova. Public participation in the public environmental policy realization at the regional level..... 132

Sviatoslav Serebrianskyi. Formation the social policy of the state in western Ukrainian regions in the post-Stalin era..... 139

Ivan Lopushynskyi, Vitalii Solovykh. Theoretical and methodological foundations of researching the political socialization in modern state 145

Oleksandr Nepomniashchyi, Oleksandr Radchenko. National review of the housing sector in Ukraine: a guide of the governments' housing policy..... 153

Hanna Koval. Ways of reforming the public youth policy 160

Nataliia Oliinyk, Yuliia Cheberiak. Institutional forms evolution of the system of managing the housing fond of Ukraine..... 165

STATE AND SOCIETY

Valentyna Mamonova, Andrii Kovalenko. Activity of the local self-government bodies for ensure the consumer rights protection: the content and significance..... 172

Viktoriiia Koltun. Transformation processes in the development the system of local bodies of public management..... 178

Ihor Shurma. Trends of the improvement the organizational and economic mechanism of social security of the people with disabilities 183

Maksym Musieiev. Instruments of managing the infrastructural development of the Megalopolises 190

Maryna Vatkovska. Conceptual approaches to the researching the public administration in the sphere of education in Ukraine in the context of information society development .. 196

Oleksii Stepanko. Improvement of the organizational mechanism of public administration of of humanitarian sphere in Ukraine: scientific approaches and features 203

Liudmyla Ivlieva. Legislation base and legal support of higher education in Ukraine: general analysis..... 208

Volodymyr Yehanov. Organizational and legal bases of increasing the effectiveness of the authority bodies activity with the help of development the style of public administration activity..... 215

Oleksandr Olshanskyi. Resources providing the development of territory: two-dimensional approach 220

Anton Meliakov. Activity of the advisory bodies of humanitarian orientation in the context of realization the powers of the President of Ukraine..... 226

Raisa Basii. Medical education standardization as a problem of public administration in Ukraine..... 232

ВИМОГИ ЩОДО ПОДАННЯ СТАТЕЙ ДО ПУБЛІКАЦІЇ В ЖУРНАЛІ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА»

До друку приймаються наукові статті, які відповідають вимогам ДАК України (постанова Президії ВАК України № 7-05/1 від 15.01.2003 р.), згідно з якими у статті мають бути висвітлені (в тексті статті виділити курсивом): постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми і на які спирається автор; визначення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим і присвячено статтю; формулювання мети статті, постановка завдання; – висвітлення основного матеріалу дослідження; формулювання висновків і перспектив подальших наукових розвідок.

У відповідності до наказу МОНМС № 111 «Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України» від 17.10.2012 та ліцензійного договору про входження нашого журналу до системи міжнародного індексу наукового цитування РІНЦ до статті додається російською мовою розширена анотація з розкриттям всіх структурних елементів статті обсягом від 3000 до 5000 знаків (з пробілами). Крім того заповнюється персональний файл з метаданими, який можна скачати з сайту журналу – putr.in.ua.

Також додається фото кожного з авторів (розмір 3,3 x 4,6 см, роздільною здатністю 600 dpi (понад 500 Кб), окремим файлом у форматі jpeg). *За відсутності фотографії редакція має право відхилити подану статтю.*

Вимоги до оформлення статті:

- текст подається однією колонкою;
- на першому рядку зліва вказується індекс УДК;
- на другому рядку праворуч – прізвище, ім'я та по батькові повністю (українською, російською та англійською мовами), науковий ступінь, вчене звання, посада та місце роботи, контактний телефон, E-mail;
- третій абзац містить анотації та ключові слова трьома мовами (українська, російська, англійська),
- четвертий - назву статті українською, російською та англійською мовами;
- посилання на джерела вказуються у квадратних дужках; список використаних джерел наводиться в кінці статті у відповідності до ДСТУ 7.1:2006 р.

При наборі тексту треба дотримуватися таких правил:

- 1) вимкнути «перенос слів за слогами»;
- 2) відступ першого рядка кожного абзацу робити не «пропусками», а табулятором автоматично через меню Word (Формат — Абзац — відступ);
- 3) рисунки та діаграми повинні бути продубльовані у окремому файлі;
- 4) відстань між словами – не більше одного пропуску; зайві пропуски небажані.

До видання приймаються статті в електронному варіанті: формат файлу – WORD (dos, rtf); формат сторінки – А4; береги: верхнє – 2 см, нижнє – 2 см, лівє – 3,5 см, правє – 1,5 см; шриффт – Times New Roman; кегель – 14; інтервал – 1,5.

Обсяг статті (з таблицями, схемами, графіками, зі списком використаних джерел) – до 0,5 друкованого аркуша (до 20 тис. знаків). Для докторів наук у вмотивованих випадках можливе подання статті загальним обсягом до 1 друк. арк. (40 тис. знаків).

Відповідальність за зміст, орфографію та пунктуацію статті несе її автор. Стаття публікується в авторській науковій та мовній редакції.

Вартість публікації – 20 грн за сторінку вхідного тексту + 80 грн. на сертифікований переклад. Доктори наук, члени Асоціації отримують знижку вартості у розмірі 50%.

Наші контакти:

Для статей: adndu@ukr.net (Радченко Олександр Віталійович);

Для листування: association_dndu@mail.ru (Мартиненко Василь Миколайович)

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: теорія та практика

збірник наукових праць
Випуск 4(16), Грудень 2013 р.

Засновано у 2009 р.

Збірник зареєстровано Міністерством юстиції України,
Свідоцтво про Державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 15786-4258Р від 02.11.2009.

Науковий редактор д. держ. упр., проф. О. В. Радченко

Технічний редактор В. С. Мартинов
Комп'ютерна верстка О. О. Радченко
Обкладинка В. Л. Ковтун

Підписано до друку 17. 12.13. Формат 70x108/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Умов. друк. арк. 19,4.
Зам. № 0192. Наклад 500 прим.

Видавництво Асоціації докторів наук з державного управління.
Свідоцтво про Державну реєстрацію суб'єкта видавничої справи
Серія ДК № 3543 від 05.08.2009 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75.