Держава та регіони

Серія: Державне управління
2012 р., № 4 (40)

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Журнал включено до переліку фахових видань згідно з постановою президії ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4

Голова редакційної ради: А.О. Монаєнко,
доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України

Головний редактор:
В.А. Ільяшенко, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В.Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
А.В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор
О.Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П.І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
В.Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор, член-кореспондент НАН України
І.В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С.М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О.І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О.С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор
Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор
М.В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент
З.О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактори: А.О. Бессараб, Г.І. Гутман, С.А. Козиряцька

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
А.А. Ільєнкова
Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
31 жовтня 2012 р., протокол № 2

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні посилання на журнал "ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 22.10.2012.
Підписано до друку 26.11.2012.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 16-12Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2012

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Аксьонов О.В.
СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ 5

Довгань В.І.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ 10

Заблоцький В.В.
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКА ДУМКА ЧАСІВ ЗАРОДЖЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ 13

Иманбердиев Д.Ч.
СТАТС-СЕКРЕТАРИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСТАНА 20

Іщенко В.М.
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ 26

Кулак О.П.
РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ 31

Ларіна Н.Б.
МІЖКУЛЬТУРНА ОСВІТА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ 38

Максимюк Ю.О.
ПРОФЕСІЙНИЙ СТРЕС У СЛУЖБОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ 44

Матюшенко О.І.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА 49

Пашкова Г.Г.
ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ РЕГІОНУ” 54

Підмогильний О.О.
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ГЕНЕЗИС РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ В УКРАЇНІ 61

Радиш Я.Ф., Кірова М.О., Поживілова О.В., Сорока О.Я.
КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ’Я 66

Радченко О.О.
ГЕНЕЗИС ПРОБЛЕМИ ЛЕГІТИМНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ВІД АНТИЧНОСТІ ДО НАШИХ ДНІВ 76

Ракоцило О.М.
ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЕКТНОГО ОФІСУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 82

Сітнікова Н.С.
РОЗВИТОК СПОРТУ В УКРАЇНІ ЯК ОДИН ІЗ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ 87

Фіц О.Ю.
МОНІТОРИНГ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У КРАЇНАХ ЄС 91

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Брайловський І.А.
МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТВ 99

Гарькавий І.Б.
ПРИНЦИП ОПТИМАЛЬНОСТІ У ФОРМУВАННІ РИНКУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ 104

Дроник В.С.
ОСОБЛИВОСТІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ
НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА РИБНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ 109

Кацай І.О.
ТЕНДЕНЦІЇ КОМПЛЕКСНОГО МОДЕЛЮВАННЯ
РОЗВИТКУ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ 113

Кіктенко О.В.
УДОСКОНАЛЕННЯ РИНКОВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ФОНДОВОГО РИНКУ
ТА ЇЇ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ 118

Куліков А.І.
ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СТИМУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ
ПОТОКІВ В ІННОВАЦІЙНУ СФЕРУ 121

Лагно В.Т.
МЕХАНІЗМИ ІННОВАЦІЙНО ОРІЄНТОВАНОГО РОЗВИТКУ
ПРИКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА 126

Маляр Д.В., Маховський Д.В.
ЗАСТОСУВАННЯ ЗБАЛАНСОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 132

Парубчак І.О.
РОЛЬ ВЛАДНИХ ІНСТИТУЦІЙ У РЕГУЛЮВАННІ ВПЛИВУ
ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ЧИННИКІВ НА ПОЛІТИЧНУ КУЛЬТУРУ СУСПІЛЬСТВА 138

Толкованов В.В.
ІННОВАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ ТА ПІДХОДИ
ДО РОЗВИТКУ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ (ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ)
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 144

Фоменко Д.В.
МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ 150

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Бікулов Д.Т.
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ –
ОСНОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 156

Вишлова-Пилєва І.І.
ОСНОВНІ ФАКТОРИ ПІДВИЩЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 161

Костенок І.В.
СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ПІДХІД ТА ЙОГО МОЖЛИВОСТІ
У ВИВЧЕННІ СУЧАСНИХ ПРАКТИК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 165

Покатаєв П.С.
ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ 169

Стрижакова А.Ю.
РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В РОЗВИТКУ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА 173

Федорчак В.В.
СТРАТЕГІЧНЕ ПРОЕКТУВАННЯ ЯК УПРАВЛІНСЬКА ТЕХНОЛОГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ
ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ 178

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Антонова О.Р.
ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ 183

Калашник Н.С.
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ САМООСВІТИ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ 188

Олійник Д.В.
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 194

Павелко Н.І.
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ 199

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Авраменко Н.В.
ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 206

Мосціпан Р.М.
ФОРМУВАННЯ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА
НА РИНКАХ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ: ВПЛИВ МЕГАЕКОНОМІКИ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВИ 210

Чернецький В.Ю.
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ 215

КОНФЕРЕНЦІЇ

IV ВСЕУКРАЇНСЬКА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ
"АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ" 221

II МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ
"ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ
В УМОВАХ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА" 224

ДО УВАГИ АВТОРІВ 225

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.075:354:351.9:332.02.3

О.В. Аксьонов
аспірант
Класичний приватний університет

СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Статтю присвячено визначенню спеціально уповноважених органів, що здійснюють державний контроль у галузі раціонального використання та охорони земель у системі державного управління земельними ресурсами України.

Ключові слова: *державний контроль, використання земель, охорона земель, контрольні дії, інспекція.*

I. Вступ

Закон України "Про охорону земель" встановлює, що суб'єктами державного контролю в галузі охорони земель виступають органи законодавчої й виконавчої гілок влади, органи місцевого самоврядування – державні та місцеві органи загальної компетенції, що вирішують загальні питання, інші проблеми соціально-економічного розвитку відповідної території [14]. У своїй контрольній діяльності державні органи загальної компетенції спираються на систему органів, які спеціально уповноважені займатися земельним контролем і які їм підзвітні.

Законом України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" [6] встановлено перелік спеціально уповноважених державних органів у галузі охорони земель:

– центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі – здійснює державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності;
– центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів – здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель.

На сьогодні перелік спеціально уповноважених державних органів, що виконують функції державного контролю в галузі використання та охорони земель, потребує деталізації.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення на підставі збору аналізу й узагальнення документів законодавчого та регуляторного характеру спеціально уповноважених органів, що здійснюють державний контроль у галузі раціонального використання й охорони земель у системі державного управління земельними ресурсами України, встановлення виконуваних ними функцій і здійснюваних контрольних дій.

III. Результати

На виконання Указу Президента України "Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною" від 19 серпня 2002 р. № 720 [5] у грудні 2002 р. було утворено Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель (Держземінспекція) [16].

Відповідно до Положення "Про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель" [9], Держземінспекція організовувала й здійснювала державний контроль за:

– дотриманням земельного законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також іноземними юридичними особами;
– дотриманням встановленого порядку набуття і реалізації права на землю, в тому числі на землі водного й лісового фонду;
– використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення;
– дотриманням законодавства у процесі укладання цивільно-правових угод, надання у користування, передачі у власність, вилучення (викупу) земельних ділянок;

© Аксьонов О.В., 2012

– веденням державного обліку і реєстрації земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель;
– розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням у дію об'єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель;
– виконанням комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, їх псування, забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, запобігання заростанню бур'янами, чагарниками та дрібноліссям, селям, підтопленню, заболоченню, засоленню, солонцюванню, висушуванню, ущільненню та іншим процесам, що ведуть до погіршення стану земель;
– дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
– виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель;
– дотриманням правил, установленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків;
– дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;
– проведенням державної землевпорядної експертизи містобудівної і землевпорядної документації;
– дотриманням строків розгляду заяв чи клопотань щодо набуття і реалізації прав на землю.

Крім організації і здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства, до основних завдань, покладених на Держземінспекцію та її територіальні органи, віднесено:
– вжиття заходів з усунення порушень земельного законодавства, у тому числі щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам;
– обстеження земельних ділянок, які підлягають рекультивації, і видача спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно до проектів, затверджених в установленому порядку, а також обстеження земельних ділянок, яким завдано шкоду внаслідок їх самовільного зайняття, використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;
– участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань державного контролю за використанням та охороною земель;
– подання пропозицій Держкомзему щодо анулювання ліцензій на проведення землевпорядних та землеоціночних робіт;
– участь у роботі комісій з приймання меліорованих, рекультивованих та інших земель, а також у визначенні земельних ділянок для розміщення об'єктів будівництва та у вирішенні інших питань, пов'язаних з вилученням (викупом) земель;
– внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо: приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель; обмеження або зупинення освоєння земельних ділянок у разі розробки корисних копалин, у тому числі торфу, проведення геологорозвідувальних, пошукових та інших робіт з порушенням вимог земельного законодавства; припинення будівництва й експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків; припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону;
– організацію збирання, зведення й аналізу інформації щодо використання та охорони земель.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин" від 26 серпня 2009 р. № 901 Держземінспекцію як урядовий орган державного управління, що діє в складі Держкомзему України, було ліквідовано [12]. Відтепер на його базі в центральному апараті та в територіальних органах Держкомзему утворюються структурні підрозділи, на які покладені функції державного контролю в галузі охорони земель.

На цьому етапі варто звернути увагу на те, що до 2002 р., тобто прийняття нового Земельного кодексу України [3] і створення Держземінспекції, крім міських, районних, обласних рад народних депутатів, Республіки Крим і Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, державний контроль за використанням і охороною земель також здійснював Державний комітет України по земельних ресурсах [4, ст. 94; 15].

Чергове реформування законодавства в галузі земельних відносин і раціонального використання та охорони земель призводить до того, що в червні 2010 р. у системі Державного комітету із земельних ресурсів знову як урядовий орган (окрема юридична особа) утворюється Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель [17].

Завдання новоствореної Держземінспекції, закріплені в Положенні "Про Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель" 2010 р. [10], майже повністю дублюють функції Держземінспекції, яка була створена і працювала впродовж 2002–2009 рр. Законодавцем додано лише пункти про здійснення державного контролю за дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність і надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах та проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою, дотриманням вимог законодавства під час розроблення документації із землеустрою. Додаткові пункти були пов'язані зі змінами, які відбулися в земельному законодавстві за цей період. Також на Держземінспецкію покладено обов'язки з розрахунку розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання їх не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу та вжиття заходів щодо її відшкодування [10].

Держземінспекція в системі Держкомзему, створена в червні 2010 р., існувала нетривалий час – 5 місяців. Вже в листопаді 2010 р. вийшла Постанова Кабінету Міністрів України про її ліквідацію [13].

За проміжок часу із червня до листопада 2010 р. робота Держземінспекції була реалізована тільки у м. Київ, в інших містах навіть не встигли провести реорганізацію її підрозділів – зі структури Держкомзему в окрему юридичну особу.

Упродовж листопада 2010 – лютого 2011 р. державний контроль у галузі раціонального використання та охорони земель виконували структурні підрозділи Державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України [7].

У зв'язку з ліквідацією Держземінспекції відбувся значний відплив кваліфікованих спеціалістів.

Нарешті, у квітні 2011 р. Указом Президента України затверджено Положення "Про Державну інспекцію сільського господарства України" (Держсільгоспінспекція), яка входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [11].

Територіальні органи Держсільгоспінспекції є правонаступниками Державної хлібної інспекції Автономної Республіки Крим, обласних державних хлібних інспекцій, установ Української державної насіннєвої інспекції та територіальних органів Державного комітету із земельних ресурсів у частині виконання такими територіальними органами повноважень зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [18].

На сьогодні Держсільгоспінспекція України організовує та здійснює державний контроль за:

- веденням державного обліку й реєстрацією земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель;
- виконанням умов зняття, збереження й використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасним проведенням рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель;
- дотриманням вимог земельного законодавства при набутті права власності на земельні ділянки за договорами купівлі-продажу, міни, дарування, застави та іншими цивільно-правовими угодами;
- дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними й фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття й реалізації права на землю;
- дотриманням правил, установленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд; збереженням захисних насаджень і межових знаків;
- проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою, зокрема, за дотриманням власниками та користувачами земельних ділянок вимог, визначених у проектах землеустрою;
- розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням у дію об'єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель;
- здійсненням заходів, передбачених проектами землеустрою щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що призводять до погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками й користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими й іншими відходами, заростання чагарниками, дрібнолісся та бур'янами;
- дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язковим виконанням заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
- дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського й лісогосподарського виробництва;
- використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення;
- дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань

передачі земель у власність і надання в користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

Якщо порівняти функцію державного контролю в галузі охорони земель, здійснювану Держсільгоспінспекцією з Держземінспекціями, які працювали раніше, то побачимо, що вона не змінилась. Відмінним є лише те, що Держсільгоспінспекція не здійснює державний контроль за проведенням державної землевпорядної експертизи містобудівної й землевпорядної документації, що було закріплено за Держземінспекціями 2002 і 2010 рр.

IV. Висновки

За результатами дослідження встановлено, що на сьогодні спеціально уповноваженими державними органами, які здійснюють державний контроль у галузі охорони земель, є:

– Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України [18];
– Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України [8].
– Державна екологічна інспекція України сьогодні може здійснювати лише відомчий або самоврядний контроль, а не державний [2].

Крім того, оскільки розмежовуються поняття державного контролю за додержанням вимог земельного законодавства та державного контролю за використанням і охороною земель [6, ст. 5], функція державного контролю в галузі використання й охорони земель Державної інспекції сільського господарства України в більшості випадків дублюється функцією Державної екологічної інспекції України.

Відокремлювати державний контроль за додержанням вимог земельного законодавства й державний контроль за використанням і охороною земель недопустимо, адже контроль не можна розглядати як одноразове явище [2] і в його процесі ці дії виконуються одночасно.

Узагальнюючи вищенаведене, можна констатувати недосконаліть існуючого державного контролю в галузі раціонального використання та охорони земель у системі державного управління земельними ресурсами України, про що також свідчить кількість здійснюваних порушень, виявлених Державною інспекцією сільського господарства України [1].

Список використаної літератури

1. Аксьонов О.В. Актуальні проблеми державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами / О.В. Аксьонов // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. 11 жовтня 2012 р. / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 20–23.
2. Аксьонов О.В. Визначення стадій, форм і принципів здійснення державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами / О.В. Аксьонов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – № 3 (39). – С. 28–33.
3. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25 листопада 2001 р. № 2768-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1317099824889977. – Назва з екрану.
4. Земельний кодекс України : Кодекс України від 18 грудня 1990 р. № 561-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-12. – Назва з екрану.
5. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною : Указ Президента України від 19 серпня 2002 р. № 720 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/720/2002. – Назва з екрану.
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=963-15&p=1317099824889977. – Назва з екрану.
7. Про Державну екологічну інспекцію України : Положення затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1520-2001-%D0%BF. – Назва з екрану.
8. Про Державну екологічну інспекцію України : Положення затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/454/2011. – Назва з екрану.
9. Про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель : Положення затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1958-2002-%D0%BF/conv. – Назва з екрану.
10. Про Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель : Положення затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 червня 2010 р. № 477 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://

zakon2.rada.gov.ua/laws/show/477-2010-%D0%BF/conv. – Назва з екрану.
11. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Положення затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/459/2011. – Назва з екрану.
12. Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2009 р. № 901 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/901-2009-%D0%BF. – Назва з екрану.
13. Про ліквідацію Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2010 р. № 1068 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1068-2010-%D0%BF. – Назва з екрану.
14. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15. – Назва з екрану.
15. Про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю за використанням та охороною земель : тимчасове положення затв. Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 29 липня 1993 р. № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0111-93. – Назва з екрану.
16. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1958-2002-%D0%BF. – Назва з екрану.
17. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2010 р. № 477 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/477-2010-%D0%BF. – Назва з екрану.
18. Про утворення територіальних органів Державної інспекції сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2011 р. № 1300 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1300-2011-%D0%BF. – Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2012.

Аксёнов О.В. Специально уполномоченные органы государственного контроля в отрасли рационального использования и охраны земель

Статья посвящена определению специально уполномоченных органов государственного контроля в отрасли рационального использования и охраны земель в системе государственного управления земельными ресурсами Украины.

Ключевые слова: *государственный контроль, использование земель, охрана земель, контрольные действия, инспекция.*

Aksenov O. Special authorized agency of government control in the sector of rational use and protection of land

Article is devoted definition of the special authorized agency of government control in the sector of rational use and protection of land in the system of the government by landed resources.

Key words: *government control, the use of land, land Protection, control activities, inspection.*

УДК 351.779

В.І. Довгань
кандидат ветеринарних наук, доцент
Хмельницький університет управління та права

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ

У статті розглянуто теоретико-методичні аспекти розмежування ветеринарно-санітарного нагляду та контролю, сформовано їх ознаки, визначено особливості розподілу наглядових і контрольних функцій між суб'єктами управлінської діяльності.

Ключові слова: *ветеринарна медицина, ветеринарно-санітарний контроль і нагляд, ветеринарно-санітарний контроль.*

І. Вступ

Згідно із Законом України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 р., споживачі мають право на належну якість продукції та обслуговування (ст. 4). Сільськогосподарська продукція є основою харчування, а в результаті значного її поширення та частоти внутрішнього споживання – і серйозним демографічним фактором [1, с. 297]. Забезпечення належного правового регулювання ветеринарно-санітарного нагляду і контролю за діяльністю суб'єктів господарювання щодо зберігання та реалізації сільськогосподарської продукції тваринного походження гарантує охорону населення від антропозоонозів – хвороб, спільних для тварин і людей. На жаль, законодавство у сфері ветеринарно-санітарних вимог до продукції тваринного походження характеризується низьким ступенем відповідності правовим актам Європейського Союзу [2, с. 184], що не тільки не сприяє захисту прав споживачів, а й заважає виходу української сільськогосподарської продукції на світові ринки. Останнє є особливо актуальним, оскільки укладення договорів, зокрема з країнами – членами Європейського Співтовариства, є важливим чинником на шляху подальшого розвитку галузі.

Проблеми співвідношення державного нагляду та контролю досліджують такі вчені, як: Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, В.Б. Авер'янов, В.П. Беляєв, П.І. Кононов, І.В. Потокін та ін.

Разом з тим недостатньо дослідженими залишаються питання співвідношення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, методичні основи їх розмежування.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є з'ясування співвідношення контролю й нагляду в галузі ветеринарної медицини та у зв'язку з цим – ролі та місця інспекційних органів.

ІІІ. Результати

З етимологічної точки зору, контроль (від франц. controle) – "перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки чи нагляду" [3, с. 286]. "Контроль, – як відзначає О.Ф. Андрійко, – об'єктивна реальність розвитку соціальної системи. Він тією чи іншою мірою характерний для усякого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади, в економіці, вносять зміни і в розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку" [4, с. 49–53].

На відміну від контролю, "нагляд" трактовано як спостереження з метою перевірки [5, с. 318]. Призначення нагляду полягає у виявленні та профілактиці правопорушень, усуненні їх наслідків і притягненні винних до відповідальності, без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасуванні актів управління [6, с. 223–224].

Соціальне призначення контролю полягає в тому, що він покликаний слугувати джерелом інформації про процеси, які відбуваються, умовою підтримки законності й дисципліни, порядку й організованості, охорони свободи та дотримання прав громадян. Контроль використовується як важливий засіб визначення правильності вирішення поставлених завдань, ступеня пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку, використання глобальних рішень певних природничих і суспільних наук.

Розділ ІІІ Закону України "Про ветеринарну медицину" [7] має назву "Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд". При аналізі нормативних положень цього розділу Закону можна стверджувати, що законодавець розмежовує ці поняття, визначаючи фактичне коло посадових осіб, які здійснюють ветеринарно-санітарний контроль, та виокремлюючи суб'єктів ветеринарно-санітарного нагляду. На нашу думку, таке розмежування є цілком виправданим.

В.Б. Авер'янов стверджує, що контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як "звужений контроль", але звужений лише від-

© Довгань В.І., 2012

носно сфери свого застосування. Державний нагляд здійснюється у випадках, коли мова йде про дотримання певних правил, умов чинного законодавства. Функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері. Крім того, нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування [8, с. 340].

Фактично в галузі ветеринарної медицини це питання вирішується по-іншому. Наприклад, у ст. 1 Закону України "Про ветеринарну медицину" [7] критерій відмежування ветеринарного контролю від ветеринарного нагляду полягає в можливості органу нагляду застосовувати санкції до порушників ветеринарних правил. Державний ветеринарно-санітарний контроль – функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини і полягають у постійному забезпеченні виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів і технічних регламентів. А державний ветеринарно-санітарний нагляд – функції, які виконують державні інспектори ветеринарної медицини та/або уповноважені лікарі ветеринарної медицини і які полягають у періодичній перевірці дотримання вимог чинного законодавства в цій галузі.

Контроль тут розглядається скоріше як спостереження за ситуацією (поширенням хвороб, станом тваринницького господарства), а нагляд виступає як засіб спостереження за діями осіб, відповідальних за ситуацію, рівнем дотримання ними спеціальних правил, що діють у галузі.

У ст. 10 Закону України "Про ветеринарну медицину" зазначено, що державний ветеринарно-санітарний контроль здійснюється державними інспекторами ветеринарної медицини. Головний державний інспектор ветеринарної медицини України може надавати лікарям ветеринарної медицини, які працюють у державних установах ветеринарної медицини, та ліцензованим лікарям ветеринарної медицини повноваження державного інспектора ветеринарної медицини на проведення державного ветеринарно-санітарного контролю. Втручання в роботу уповноважених лікарів ветеринарної медицини щодо здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю забороняється.

Крім того, у ст. 13 Закону України "Про ветеринарну медицину" чітко визначено повноваження державних інспекторів ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний нагляд. Частина друга зазначеної статті встановлює і коло обов'язків суб'єктів ветеринарно-санітарного нагляду.

Таким чином, нагляд, на думку законодавця, порівняно із контролем є дещо ширшим за колом методів впливу на піднаглядні об'єкти. Контроль – це фактично спостереження за підконтрольним об'єктом, а нагляд передбачає використання заходів державного примусу (видача наказів, накладення адміністративних стягнень на осіб, які порушили ветеринарно-санітарні правила). Крім того, нагляд передбачає перевірку стану здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю. Отже, у цілому можна стверджувати, що поняття ветеринарно-санітарного нагляду є ширшим за ветеринарно-санітарний контроль.

Без сумніву, багато ознак контролю і нагляду збігаються. Наприклад, відсутність організаційної підлеглості, наявність спеціального об'єкта діяльності, яким є нормативні акти, що містять певні вимоги, стандарти тощо; їх дотримання організаціями, громадянами, надання права застосування заходів примусу. Головна ж відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль має за мету не тільки досягнення законності й правопорядку, а й забезпечення ефективності та доцільності. Метою нагляду є точне і неухильне виконання законів, що не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і виконаних дій [9, с. 154]. Проте окремі вчені не поділяють цієї точки зору і стверджують, що контрольні заходи проводяться відповідними органами щодо тих фізичних і юридичних осіб, на яких вони можуть здійснювати регулятивний вплив, тобто поведінка підконтрольних суб'єктів повсякчас або тимчасово регульована цими органами [10, с. 16].

Слід зауважити, що в Законі України "Про ветеринарну медицину" розмежування ветеринарно-санітарного нагляду та контролю за сферами перевірки не проводиться. Так, у ст. 16–19 виділяються такі їх види:

– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на ринках (ст. 16);
– державний контроль та нагляд за безпечністю і якістю ветеринарних препаратів, субстанцій та засобів ветеринарної медицини (ст. 17);
– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на державному кордоні України та транспорті (ст. 18);
– державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд під час полювання (ст. 19).

Вважаємо за доцільне у справі розмежування понять "контроль" та "нагляд" взяти за основу міркування В.М. Гаращука, на думку якого, "втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є основною відзнакою контролю від нагляду".

Здійснений аналіз дає змогу зробити висновок, що сенс і призначення контролю полягають у:

– спостереженні за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отриманні об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, про їх стан;
– можливості втручатися в поточну адміністративно-господарську діяльність контрольованого об'єкта;

– застосуванні заходів запобігання порушенням законності та їх припинення;
– виявленні причин і умов, що сприяють скоєнню правопорушень;
– самостійному застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні законності.

Найбільш характерні риси нагляду є такими:
– постійне, систематичне спостереження спеціальними державними органами за діяльністю не підлеглих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності;
– оцінювання діяльності піднаглядного об'єкта здійснюється тільки з позиції законності, але не доцільності;
– в одних випадках наглядові органи мають право безпосередньо розглядати питання щодо притягнення винної особи до юридичної відповідальності, в інших – вони зобов'язані порушити його перед компетентними органами (посадовими особами).

IV. Висновки

Таким чином, у сучасних умовах контроль відображає, насамперед, управлінський, організаційний аспект функціонування органів державної влади і власне є інтегрувальною, універсальною організаційно-правовою категорією, що об'єднує різні види і форми перевірочної діяльності, а також різні форми реагування на виявлені порушення. Через це контроль охоплює як перевірку законності тих чи інших дій і рішень посадових осіб, так і їх доцільність. З погляду аналізованої проблематики слід відзначити таке: законодавець недостатньо чітко розмежовує поняття нагляду і контролю в ст. 17–19 Закону України "Про ветеринарну медицину". Так, зокрема, у ст. 17 немає чіткого розмежування суб'єктів та об'єктів нагляду і контролю; у ст. 18 чітко не визначено суб'єктів контролю; у ст. 19 взагалі не вживаються такі терміни, як "контроль" і "нагляд", натомість міститься визначення одного із методів контролю – "обстеження". Такі недоліки в нормативно-правовому регулюванні спричинюють багато непорозумінь і зумовлюють появу певних "прогалин" у колі обстежуваних об'єктів, що, у свою чергу, позначається на епізоотичному благополуччі. Це визначає необхідність детального та ґрунтовного дослідження кожного виду ветеринарно-санітарного нагляду та контролю, закріпленого законодавством України.

Список використаної літератури

1. Єрмоленко В.М. Правове регулювання якості та безпечності сільськогосподарської продукції / В.М. Єрмоленко // Аграрне право України : підручник / за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 297–309.
2. Богдан А.Й. Правове забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції в Україні у контексті вимог законодавства ЄС : дис … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Андрій Йосипович Богдан. – Х., 2010. – С. 184–190.
3. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова ; РАН ; Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
4. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О.Ф. Андрійко // Правова держава : міжвід. зб. наук. пр. – К. : Наук. думка, 1993. – Вип. 4. – С. 49–53.
5. Новий тлумачний словник української мови / [уклад.: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко]. – К. : Аконіт, 1999. – 489 с.
6. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
7. Про ветеринарну медицину : Закон України Верховна від 25.06.1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України від 08.09.1992 р. – 1992. – № 36. – Ст. 531.
8. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 432 с.
9. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве : монография / В.П. Беляев. – М. : [б. и.], 2005.
10. Кононов П.И. Административно-правовой статус органов государственного контроля и органов государственного надзора: основные подходы к пониманию и разграничению / П.И. Кононов, И.В. Потокин // Полицейское право. – 2006. – № 1. – С. 15–20.

Стаття надійшла до редакції 28.10.2012.

Довгань В.И. Теоретико-методические аспекты ветеринарно-санитарного надзора и контроля

В статье рассмотрены теоретико-методические аспекты разграничения ветеринарно-санитарного надзора и контроля, сформированы их признаки, определены особенности распределения надзорных и контрольных функций между субъектами управленческой деятельности.

Ключевые слова: *ветеринарная медицина, ветеринарно-санитарный контроль и надзор, ветеринарно-санитарный контроль.*

Dovgan V. Theoretical and methodical aspects of veterinary and sanitary supervision and control

The theoretical and methodical aspects of differentiation of veterinary supervision and control are researched in the article. There are also formed their features and defined the peculiarities of distribution of supervisory and control functions between agents of management activity.

Key words: *veterinary medicine, veterinary and sanitary control and supervision, veterinary and sanitary control.*

УДК 32.019.5

В.В. Заблоцький
кандидат політичних наук, докторант, заслужений працівник освіти України
Харківський регіональний інститут НАДУ при Президентові України

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКА ДУМКА ЧАСІВ ЗАРОДЖЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ

Стаття присвячена розгляду державно-управлінських традицій давньослов'янських племен та їх трансформації під впливом Візантійської імперії.

Ключові слова: *державно-управлінська традиція, державність, Київська Русь.*

І. Вступ

На початку XX ст. українські вчені та публіцисти доклали чимало зусиль для того, щоб обґрунтувати, аргументувати і довести не тільки опонентам, а й насамперед українському суспільству факт існування історичних свідоцтв щодо ролі в європейській історії державотворення українських державних формувань. Адже й досі значно поширеною є думка щодо здобуття українським народом у 1991 р. державної незалежності як "подарунка історії". Зокрема, Голова Верховної Ради України (1994–1998 рр. та 2006–2007 рр.) О. Мороз зазначив, що "чи добре те, чи ні, але державність України не здобута, вона їй дісталася. Більше того, маємо підстави говорити про зростання залежності України більше, ніж чимало років тому" [5, с. 46]. Продовжуючи цю тезу одного з політичних лідерів держави кінця XX – початку XXI ст., потрібно зауважити на існуванні ще однієї "залежності" – трансцендентального пізнання, яке ґрунтується не стільки на предметах, скільки на видах суспільного пізнання ідеї державотворення, оскільки це пізнання має бути можливим a priori [11, с. 44]. За аналогією з І. Кантом (1724–1804), система таких понять називалась би трансцендентальною філософією державотворення.

Наприкінці XX ст. сама ідея становлення української незалежності стала доконаним фактом тільки через те, що інші шляхи вже просто не розглядалися. Один із засновників теорії інтегрального націоналізму Д. Донцов (1883–1973) не бачив жодних "реальних фактів", наслідків тієї політичної та духовної катастрофи, яка трапилася з ідеєю українського державотворення впродовж останніх трьохсот років, виходячи з єдиного актуального принципу: важливо не те, що є насправді; має значення тільки те, що має бути. Ця ірраціональна віра у майбутнє своєї нації стала цілком реальною запорукою перемоги [7, с. 16].

Аналіз наукових праць і досліджень історичних коренів самобутності української державницької думки свідчить про інтерес до цієї теми з боку науковців, зокрема, таких як В. Бульба, М. Котляр, В. Кремінь, Ю. Мирошниченко, П. Петровський, В. Шевчук та ін. Проте не можна не помітити існування суттєвих неузгодженостей і різночитань у вітчизняній і зарубіжній історіографії та науці державного управління щодо визначення передумов для розвитку України як незалежної держави з позиції аргументації та обґрунтування самої ідеї національного державотворення з урахуванням протодемократичних традицій, притаманних як давньоруським державним формуванням, так і тим, що утворювались на теренах України в пізніші часи. Зазначимо, що якщо для ряд вітчизняних дослідників цей факт викликає певні сумніви, то автор досить ґрунтовного історичного дослідження розвитку європейського суспільства Норман Дейвіс, досліджуючи історію Європи, наголошував на тому, що "за свідченнями Прокопія Кесарійського та імператора Маврикія, слов'яни не люблять коритися деспотам… Певну повагу вони виявляють тільки старим людям і героям, проте кожне плем'я чи село існують як окрема республіка, всіх треба переконувати, бо нікого не можна примусити…" [4, с. 244].

Наявність невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття, пояснюється існуванням розбіжностей у розумінні наукового минулого і сьогоднішнього української державотворчої традиції. У процесі здійснення історичного дослідження доводиться констатувати, що мова йде не тільки про визначення історичного фактажу як комплексу складних подій, що відбувалися в певний часовий проміжок на певних географічних територіях, які ускладнюються їх інтерпретаціями та верифікаціями. На перший погляд, очевидні та зрозумілі історичні факти на кшталт воєн, релігійних, фінансових, соціальних та адміністративних реформ на практиці виявляються складними комбінаціями безлічі супутніх подій, явищ і фактів, більшість з яких навіть не пов'язуються з певними історичними фактами.

Такі погляди є досить усталеними як у сучасній філософії, так і науці державного управління. Навіть прості, зрозумілі і, здавалось би, очевидні історичні факти неможливо визнати гранично простими, оскільки, по-перше, кожен історичний аргумент у результаті є компіляцією цілого ряду суміжних і взаємопов'язаних подій;

© Заблоцький В.В., 2012

по-друге, сам по собі історичний аргумент не пізнається в результаті певного досвіду, тобто по суті потребує набуття ним особливого сенсу; по-третє, кожен історичний аргумент сам по собі виступає певною "теорією", яка потребує її інтерпретації. Здійснюючи пошук історичних аргументів та обґрунтувань трансцендентальності Української держави, потрібно розглянути, перш за все, витоки уявлень про державу, які панували у свідомості слов'янських племен, розселених на етнічних українських територіях у давньоруський період, а також простежити варіативність їх взаємозв'язків з традиціями вітчизняного державотворення у наступні періоди.

II. Постановка завдання

Наріжним каменем порушеної проблематики має бути питання щодо існування, розвитку, збереження та впливу на розвиток українського державотворення демократичних традицій, притаманних українському суспільству, розкриття якого і є метою статті. Очевидною є наявність тісного зв'язку визначеної теми із науковими та практичними завданнями, що сьогодні стоять перед сучасним українським суспільством, яке, перейшовши межу двадцять років державної незалежності, і до сьогодні не має чітких аргументів та обґрунтувань щодо трансцендентальності власної державної традиції.

III. Результати

Академік Національної академії наук України В. Кремінь фактор історичної спадковості українських державних формувань вбачає у сталості територій та наявності компактного ядра аборигенного населення, яке усвідомлює свою окремішність і має волю до самоорганізації. У комплексі ці ознаки забезпечують геополітичний фактор, тобто єдність території та політизованого народу, самоорганізованого в ту чи іншу форму державності. Управлінські функції в ній забезпечуються політичною елітою, функції ідеологічного "клею" спільноти здійснює, наприклад, церква. Отже, для самовідтворення народу на рівні великого суспільства-держави потрібні передумови: об'єктивні (кількість населення, відповідна геополітична ситуація); суб'єктивні (самоусвідомлення, ідеологічна єдність і політична воля) [13, с. 32–33].

Професор Віденського університету Андреас Каппелер зазначив, що жоден із згаданих критеріїв не може задовільно визначити предмет дослідження української історії. Автор у дослідженні "Мала історія України" розглядає українську державність в аспекті історії простору, в якому українці жили, становлячи більшість населення [10, с. 12].

Наприкінці XIX – початку XX ст. такі відомі українські та російські вчені, як А. Кримський, М. Туган-Барановський, М. Грушевський, О. Шахматов та інші, зауважували, що до XIX ст. поняття української єдності підмінялось зазвичай поняттям єдності політичної, релігійної або культурної, і народність розглядалась як зміст однієї з цих форм: як громадяни певної держави, як населення однієї території, як члени певної церкви. Оскільки в історії українського народу всі ці ознаки або форми, періодично охоплювали більшість населення, що проживало на територіях, на яких формувались відомі нам українські державні утворення та розривалось на частини державами-сусідами, то замість того, щоб полегшити цими зовнішніми й узагальнюючими категоріями кристалізацію поняття української народності, вони, навпаки, її ускладнюють [15, с. 1].

Як це не парадоксально, але практично всі інтерпретації модної теми вітчизняного державотворення мають теоретичні і практичні основи в сучасній історіографії. При цьому не можна відкидати факту послідовного історичного накопичення значного теоретичного матеріалу, кристалізації на її основі провідних тенденцій у пізнанні ідеї держави та утвердження гуманістичних, демократичних і правових цінностей у процесі вирішення багатоаспектної проблеми стосовно обґрунтування основ, природи і статусу Української держави.

Насамперед, потрібно зазначити, що ще в період Російської імперії І. Бєляєв (1810–1873) зазначав, що до часів князя Володимира Великого "і земство Руської землі і при князі управлялись за своїми старими порядками на основі общинних засад; вироки віча продовжували мати свою вагу і князі щодо земщини не могли дати жодних розпоряджень без згоди віча. Князь із дружиною і земщина хоча й діяли спільно, і земство визнавало владу князя, але все ще не становили одного цілого" [3, с. 40]. На думку нашого сучасника М. Котляра, саме виникнення та розвиток приватної власності (з часом – і на землю) і пов'язане з ним майнове та соціальне розшарування стали одним із головних чинників переходу від союзів племен до племенніх княжінь [12, с. 5]. Російський дослідник О. Шахматов засвідчував, що "в договорах з Візантією 944 р. поруч з великим князем виступають посли не менше двадцяти залежних від нього інших князів і намісників. Така ж приблизна кількість була і тринадцять років потому у свиті княгині Ольги" [15, с. 70]. Таким чином, очевидними фактами є те, що Київська Русь вже за часів князя Олега була певним союзом слов'янських племен, а також те, що "великі князі" намагались стати єдиновладними у державі та єдино згадуваними в історії.

В. Ричка вважає, що серйозним випробуванням на міцність влади київського правлячого дому стала драматична колізія, що зав'язалась у 945 р. Її першопричиною була запроваджена князем Ігорем система перерозподілу військової здобичі між своїми соратниками. Причому цей перший досвід став трагічним саме для його "винахідника" – князя Ігоря, якого древляни вбили за спробу запровадження "подвійного оподаткування". З точки зору тогочасного племінного права, це вбивство було вмотивованим вчинком [14, с. 42–43]. Зазначи-

мо, що такий принцип відносин між київськими князями та слов'янськими племенами був пізніше покладений одним з основоположників сучасного міжнародного права Гуго Гроцієм (1583–1645) в основу його праці "Про спротив владі". Автор, обґрунтовуючи законність повстання народу проти влади, зазначав, що "по-перше, якщо державці перебувають у підпорядкуванні у народу – або відпочатку отримали владу від нього <…>, то у випадку порушення ними закону або здійснення злочину проти закону чи держави їм не тільки можна протистояти силою, але й за необхідності і наказувати смертю" [9, с. 185].

Історично відбувався об'єктивний процес раціоналізації, упорядкування, ускладнення й удосконалення держави та її функцій. Еволюціонуючи, державні формування, що утворювались на українських теренах, поступово трансформувалися, утворюючи нові ціннісні і смислові історичні координати. Висуваються нові вимоги щодо організації та діяльності держави, а також тих завдань, які доводиться вирішувати. Паралельно з цим відбувалася тенденція до самоорганізації суспільства, формувалась більш адекватна система горизонтальних і вертикальних зв'язків, механізмів та інститутів у багаторівневій політико-правовій сфері людської цивілізації. Таким чином, якщо спробувати спроектувати чотири аніманії І. Канта, визначених у праці "Критика чистого розуму" (1781) [11], з метою обґрунтування трансцендентальності держави як частини філософії, то можна зазначити, що:

1. Державність як соціальне явище нерозривно пов'язується з людиною політичною та не має початку в часі і просторі поза людською цивілізацією. Держава має початок у часі і просторі.

2. Будь-яка державне утворення має ряд тотожних ознак. У міждержавному просторі не існує жодних випадковостей і простих відносин – усі дії виявляються взаємопов'язаними та мають своє продовження на міжнародній політичній арені.

3. Будь-яка політична подія в міждержавному просторі відбувається за певною логікою та необхідністю. Однак цього недостатньо для пояснення всіх політичних явищ. Адже розвиток держави здійснюється у світі тільки за законами загальносуспільного розвитку.

4. У світі є необхідна сутність як його причина. Немає жодної абсолютно необхідної сутності ані в міждержавному просторі, ані поза ним.

Історія розвитку державних формувань, що утворювались на українській території, має багатогранний характер: у певні історичні періоди, які можна розглядати як точки біфуркації, вектор державотворення міг скеровуватись за різними напрямами, що передбачало існування і можливості реалізації множини історичних сценаріїв та концепцій. Зокрема, потрібно наголосити на очевидному факті притаманності далекоглядності і виваженості політики візантійських імператорів щодо руських князів, яка полягала у створенні та режисеруванні ними сценарію розвитку історично неминучого процесу "зіткнення цивілізацій", що супроводжувався постійними військовими конфліктами, на сценарій "цивілізаційної асиміляції київських князів". Очевидно, що однією з головних умов запобігання неминучості міжцивілізаційного конфлікту, що досить чітко усвідомлювали візантійські імператори, було вироблення у слов'янських племен загальноцивілізаційного менталітету, шлях до якого пролягав через знищення аборигенної релігії слов'ян – "язичництва" та насадження православного християнства. Зокрема, Норман Дейвіс зазначив, що Київська Русь 988 р. перейняла християнство від Візантії як частину великої політичної угоди [4, с. 341], а також, що "держава і церква злилися в одну нерозривну цілість. Імператора (самодержця) і патріарха вважали за світську й духовну опори божественної влади. Імперія боронила православну церкву, а церква вихваляла імперію. Цей "цезарепапізм" не мав відповідника на Заході, де світська влада і папський авторитет ніколи не поєднувались" [4, с. 265].

У свою чергу, починаючи від княгині Ольги, київські князі також розуміли свої вигоди – відкривалась перспектива щодо зміни ідеології давньокиївської держави: замість моделі "союз племен – обраний (запрошений) князь (воєначальник)", вибудовувалась модель "князь (самодержець) – удільні князі (васали) – земство". Для легалізації цієї моделі потрібно було змінити не тільки релігію, а й ментальність слов'янських племен. Необхідно було викреслити з пам'яті не тільки їх старих богів, а й традиційні устої, зокрема, щодо ставлення до верховної влади. Фактично відбулася зміна не тільки принципів формування верховної влади, а й влади духовної. Із запровадженням християнства на Русі князі здобували можливість здійснювати контроль над духовенством. Зазначимо той факт, що князівська влада на Русі, яка не мала під собою ані давності, ані єдності походження з народом, ані права перемоги або сили, за допомогою християнської сили отримала релігійне підгрунтя в очах народу [3, с. 41]. Крім того, нова релігія несла й нове усвідомлення історії, світогляду, менталітету тощо. Зокрема, О. Шахматов у "Розшуках про найдавніші руські літописні зводи" (1908) зазначав, що порівняння "Початкового зводу" з "Повістю временних літ" показує, що відомості про "четверту помсту" Ольги (*спалення міста Іскоростеня*) були значно пізніше вставлені складачем [17, с. 109]. Тому детальне літописне свідчення про факти помсти княгині Ольги за вбивство князя Ігоря потрібно розглядати не у світлі кровної помсти, а виключно як спробу надання певної ідеологічної установки для нащадків про неминучість відповідальності за

повстання проти князівської – державної – влади та про те, що "князь завжди правий".

Український історик та археолог М. Брайчевський (1924–2001) дійшов висновку, що вся початкова історія Русі була сфальсифікована візантійськими публіцистами XI–XII ст. Причому йдеться не про можливість вилучення якоїсь частини інформації, що не узгоджувалась з концепцією "рюриківської" моделі державотворення на Русі, а про свідоме перенесення всього зробленого слов'янським князем Аскольдом князям-варягам: Олегу, Ігорю і навіть Володимиру [2, с. 730].

Очевидно, що такі важливі інновації через свою особливу значущість заслуговують і особливого теоретичного дослідження. По-перше, потрібно відзначити, що у свідомості давніх слов'ян князь як політична фігура, що уособлювала вищу державну владу, не розглядалась як дещо "недоторканне", як вища сила, що має божественне походження. Зазначимо, що практично всі відомі сьогодні давньоруські літописи, зокрема і "Повість временних літ", зосереджують увагу читачів на жорстокій помсті княгині Ольги древлянам за вбивство князя Ігоря як неминучості покарання за посягання на вищу державну владу. Але, враховуючи те, що практично всі вони базуються на згаданому літописі, потрібно поставити під сумнів історичну правдивість саме цього джерела. Зокрема, О. Шахматов (1864–1920) наголошував на критиці тих відомостей і теорій, якими давньокиївські книжники намагалися по-своєму трактувати історію держави або точніше – князівської династії Рюриковичів. Найгірше те, що, прилаштовуючи історію Київської Русі під нові схеми, вони абсолютно вільно трактували і переписували історичні факти. У результаті реальна історія втрачала зв'язок з дійсністю [15, с. 67–68]. П. Толочко зазначає, що питання першопочатків давньоруського літописання належить до найскладніших і по суті остаточно не вирішених до наших днів. М. Оболенський вважав за можливе датувати початковий київський літопис серединою X ст. і пов'язував його з діяльністю духівника княгині Ольги пресвітера Григорія [2, с. 729].

Загалом моделі державотворення у традиційній культурі базуються не на логічному доведенні правильності, а на зразках, що спираються на усталені традиції. Програми поведінки мають цілісний характер, у них у зародковому вигляді зосереджені витоки всіх наступних юридичних, естетичних, релігійних норм, які конституюються пізніше, коли з'являються класові суспільства. Програми поведінки на кожному новому історичному етапі відтворюються автоматично, без спеціального обґрунтування і соціальних механізмів наслідування [2, с. 63]. Таким чином, найперше потрібно було ліквідувати та викорінити із суспільної пам'яті згадки про історичні факти щодо залежності князя від колективних рішень віча, рад, з'їздів тощо. Згаданий нами О. Шахматов, досліджуючи питання визначення періодизації літопису Нестора, зазначав, що "Несторів літопис ще до 1116 року, коли до нього долучився ігумен Сильвестр, піддавався переробці з боку деякого Василія… Зокрема, низку подій, описаних Нестором, Василій не тільки подав скорочено, але й з іншим трактуванням… Наведу ще один приклад скорочення: Нестор під 1108 роком детально розповів про Витічевський з'їзд князів; названі учасники з'їзду; описаний хід переговорів; наведена постанова з'їзду та вказані найближчі його наслідки. Літописець Василій, розповівши про події 1099 року, вилучає відомості про з'їзд" [16, с. 42–43].

Очевидно, що у родоплемінних слов'янських общинах ставлення до посади "князя" принципово відрізнялось від розуміння і сприйняття цього терміна у феодальному суспільстві. Зокрема, досить поширеною серед слов'янських племен була практика "князевбивства", що не вважалось чимось незвичним. Зокрема, існують літописні звіди про вбивство князя Аскольда – імовірного справжнього засновника Києва, яке, можливо, скоїв князь Олег Віщий і яке залишилось безкарним. Крім того, ймовірною підставою для ротації слов'янських князів історики називають, зокрема, військові поразки. Так, відомо, що Аскольд у своїх останніх походах проти Візантії двічі поспіль зазнавав невдач. Характерно, що практично через півтисячоліття ця практика знайшла своє застосування на Запорозькій Січі, коли козацькі вожді несли відповідальність за результати очолюваних ними військових операцій власним життям.

Очевидно, що форми різних культур і цивілізацій містять суперечності, загострення яких завжди пов'язується зі спробами, зумовленими різними державно-управлінськими, культурними та ментальними засадами. Чим сильнішими є ідентифікаційні прив'язки до різних способів взаємовідносин, тим гостріше відбувається зміна існуючого укладу. Зокрема, конфлікт між Київською Руссю та Візантією (Basileía Romaíon) як наступницею Римської імперії потрібно розглядати з точки зору цивілізаційного конфлікту, ще є досить спрощеною схемою сприйняття ментальних, релігійних, економічних, виробничих, культурних відмінностей тощо, якими обґрунтовуються відмінності між цими суспільствами. В цьому сенсі конфлікт стає каталізатором та ідеологічною аргументацією. Потрібно зазначити, що мова тут йде не тільки про конфлікт інтересів, пов'язаних з необхідністю захисту візантійських міст від набігів слов'янських і норманських дружин та вирішення торговельних конфліктів. На думку М. Костомарова, один із найвідоміших давньоруських літописів "Повість временних літ" закінчується, імовірно, 1043 р., у який відбувся останній похід Руських (*Київської Русі – В.З.*) на Грецію (*Візантію – В.З.)*, тому що в подальшому тон розповіді значно змінюється, притаманна їй простота зникає

і стає вагомим панування риторики [17, с. V–VI]. Таким чином можна припустити, що візантійським імператорам вдалося досягти своєї мети шляхом ескалації цивілізаційного конфлікту, який для слов'янського "варварського" світу трансформувався у внутрішньосуспільний фактор конфліктності між князівською верхівкою та старійшинами племен за верховенство влади. Крім того, імперії також вдалося досягти розмежування слов'янської держави, коли Ярослав і Мстислав Володимировичі у 1026 р. уклали угоду про розподіл між собою південної Руської землі "по Дніпру" [12, с. 19].

Як відомо, С. Хантінгтон (1927–2008) розглядав основні причини зіткнення цивілізацій, перш за все, з точки зору фактора суперечок між цінностями, світоглядом, унаслідок чого аксіологічна субстанціональність різних культурно-цивілізаційних систем виступає як головна умова конфлікту. Можна припустити, що в X–XI ст. у Русько-Візантійському просторі джерелом конфліктів були не тільки військово-економічні суперечності, а культурні, що знайшло своє відображення в релігійних протистояннях, а також у ментальних відмінностях культур. Наслідки зіткнення варварської-давньоруської та візантійської цивілізації простежуються практично вже протягом цілого тисячоліття.

Так, в історичному просторі держава в тенденції ставала все більше запрограмованою у своїй діяльності культурними загальноцивілізаційними цінностями. У зв'язку з цим поступово переорієнтовується її внутрішня структура, удосконалюються механізми функціонування, з'являються нові засоби підвищення ефективності діяльності тощо. Діяльність держави коригується, стримується і спрямовується міжнародно-правовими актами та інститутами. Цей глобальний процес удосконалення в широкому сенсі держави по-різному інтерпретується в суспільній свідомості. Д. Донцов зазначав, що "суть нашої проблеми лежить у питанні формотворчої, будівничої правлячої касти. Була та каста мудра, відважна й сильна морально, була й держава. Була вона слаба або вироджувалася, розкладалася й гинула, слабла й держава" [6, с. 151]. Так, після смерті князя Ярослава Мудрого (983–1054) Київська Русь розпалася на ворожі одне одному князівства, які лише номінально підкорялися київському князю, змінилася ідеологія державного управління: земство скористалося ослабленням князівської влади і його рішення набули нового значення. Першим це усвідомив Володимир Мономах [3, с. 46]. Причому цей поділ вправно поширювали візантійці, і ним могли б ще в середині XI ст. скористатися поляки; якби сама Польща не вступила після 1138 р. у затяжний період фрагментації Київ і надалі залишався комерційним та релігійним центром, проте був відданий на ласку степових печенігів та половців і майже втратив політичний контроль. Саме у XII ст. уперше вжито слово "Україна", яке означає "край", "прикордоння", для назви земель навколо Києва [4, с. 349].

Вже у XIX ст. М. Драгоманов (1841–1895), досліджуючи питання проблематики поширення європейських хартій вольностей, зазначав, що "держава "римського світу" прийняла у часи Костянтина Великого (272–337) політичні форми, зовсім подібні до азіатських деспотій, і в тому світі розвивались політичні думки про обов'язок покорятись державному начальству, такі, яких не знав навіть і старий Схід. На цьому ґрунті виросла думка про те, що "імператор вільний від закону". А позаяк на імператора перенесена була і релігійна святість держави, то абсолютний імператор став і богом, не враховуючи вже того, що за станом верховного жреця він мав право і над релігією [8, с. 26–27]. Цікавою є позиція П. Толочка, який наголошує на існуванні унікальної моделі українського державотворення, утвореної в процесі взаємовпливу монархічних, аристократичних і демократичних елементів у системі державотворення Київської Русі, що ґрунтувалась у традиціях верв, соборів, віча та їх генезису. Причинно-наслідковий зв'язок цих явищ знайшов відображення в суспільному устрої східних слов'ян та їхньої державності до появи Київської Русі, у характері військової демократії на Наддніпрянщині, що дало змогу зробити стрибок від первісності до феодалізму, вибудовувати функціонал княжого врядування та механізми княжого законодавства тощо [2, с. 792].

Зокрема, у другій половині XII ст. і до монгольського завоювання кожен князь для того, щоб зайняти князівський стіл, повинен був укласти угоду з місцевим земством; навіть у тому випадку, якщо цього князя підтримував союз князів, вимагалось, щоб у цьому процесі брали участь представники земства [3, с. 48]. Тому на певних етапах українське суспільство йшло власним унікальним шляхом державотворення, що призводило до утворення нових форм і моделей державної влади, принципово нових форм політичної організації, відмінних від існуючих державних систем. Прикладом може слугувати той факт, що в Київській Русі навіть заповіт щодо отримання в управління князем певної території набував чинності після позитивного рішення скликаного з цього питання віча [3, с. 48]. Органами земського управління були віча і виборні земстві влади. В кожному місті і в кожній общині віче являло собою загальну думку всіх громадян або всіх членів общини. Фактично в усіх володіннях Київської Русі постійно існувало дві влади і два типи органів управління: влада князя і влада, яку обирала община [3, с. 55]. За великим рахунком, мова йде про певний різновид "воєнної демократії", яка була такою політичною структурою, у якій динамічно співіснували такі рівноправні органи управління, як народні збори, рада старійшин і вождь (князь). До сфери їх компетенції входило управління фінансами, судові і релі-

гійні функції. Влада племінних вождів спочатку спиралася на престиж і авторитет. Але на цьому етапі ще не відбувалося присвоєння князем виключних прав на всю сферу компетенції родоплемінних органів самоуправління.

Державотворча модель "воєнної демократії" була початковою фазою політогенезу, але ця політична структура не передувала, як донедавна вважалося безпосередньо державності, а змінилася іншими переддержавними формами соціально-політичної організації [14, с. 11]. Зокрема, київським католицьким єпископом Й. Верещинським (1530–1598), який був переконаним прихильником теорії щодо безперервності історії України від києворуських часів, було розроблено концепцію ідеї міні-васальних субдержавних утворень у межах Речі Посполитої, відповідно до якої на території України мали бути створені військово-політичні корпорації напіввідкритого типу з ієрархізованою військово-адміністративною будовою. Розроблена в цьому проекті модель політичного устрою спиралася на легітимізаційний принцип тогочасної політичної правосвідомості: суверенітет козацької держави утверджувався через політичний інститут володаря – задніпровського князя. Козацька держава мала утворюватися з окремих політико-адміністративних провінцій – територіальних полків, де горизонталь влади представлена полковниками [1, с. 491]. У свою чергу, М. Драгоманов зазначав, що "для повноти картини слов'янських політичних порядків в XVI–XVII ст. ми мусимо нагадати, що одночасно зі зростанням польських шляхетських сеймів і сеймиків і московських земських соборів в руських степах виростають козацькі громади, котрі в своїх радах (в Україні) або округах (в Московщині) протягають традицію старих віч, при чому в Україні ці архаїчні народні збори починають підпадати під вплив польських і класичних республіканських думок" [8, с. 32].

IV. Висновки

Отже, державні формування, які утворювались, розвивались і з часом занепадали на українській території, виникали в результаті досягнення суспільством певного рівня соціально-еволюційного розвитку – у результаті як цивілізаційних конфліктів, так і довготривалої конкуренції різних форм та моделей державного управління, їх руйнації, трансформації тощо. Причому для певних періодів розвитку українського суспільства власна держава часто не розглядалася як необхідний і обов'язковий фактор.

Обґрунтування макроеволюційних процесів формування української держави є певним різновидом соціальної еволюції українського суспільства, у рамках якої здійснювалися грандіозні зміни, що мали важливий вплив на хід історичного процесу вітчизняного державотворення. Менталітет українського суспільства детермінував специфічний характер його світогляду та забезпечував єдність і послідовність існування всього суспільства, а також стимулював суспільний прогрес шляхом продукування новацій у частині самоорганізації та державного управління. До нього варто включити особливості тих складових суспільної свідомості, які піддаються міжсуб'єктній диференціації.

У становленні й еволюції ідей української держави першим протоетапом можна вважати часи Київської русі, коли відбувалося формування та реалізація ідей державотворення в процесі двостороннього цивілізаційного конфлікту (слов'янська "варварська" протодержава – Другий Рим (Візантійська імперія)), які стали будівельним матеріалом доктрини Києворуської держави.

Список використаної літератури

1. Александрович В. Історія Української культури : у 5 т. / [В. Александрович, В. Балушок, М. Боянівська та ін.]. – К. : Наукова думка, 2001. – Т. 2 Українська культура XIII – першої половини XVII століть. – 848 с.
2. Асєєв Ю. Історія Української культури : у 5 т. / [Ю.С. Асєєв, В. Баран, І. Баранов та ін.]. – К. : Наукова думка, 2001. – Т. 1 Історія культури давнього населення України. – 1136 с.
3. Беляев Ив. Судьбы земщины и выборного начала / Ив. Беляев. – М. : Императорское общество истории и древностей Российских при Московском Университете, 1905. – 136 с.
4. Дейвіс Н. Європа: Історія / Норман Дейвіс ; [пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко]. – К. : Видавництво Соломії Павличко, 2001. – 1463 с.
5. Декларація про державний суверенітет України. Історія прийняття, документи, свідчення. – Житомир : Рута, 2010. – 868 с.
6. Донцов Д. Де шукати наших історичних традицій; Дух нашої давнини / Д. Донцов. – К. : МАУП, 2005. – 568 с.
7. Донцов Д. Націоналізм / Д. Донцов. – Вінниця : ДКФ, 2006. – 236 с.
8. Драгоманов М. Про українських козаків, татар та турків / М. Драгоманов. – К. : Просвіта, 1906. – 74 с.
9. Історія про державу і право / [уклад., заг. ред. Г. Демиденко]. – [2-ге вид. доп. і змін.]. – Х. : Легас, 2002. – 922 с.
10. Каппелер А. Мала історя України / Андреас Каппелер ; [пер. з нім. О. Блащук]. – К. : К.І.С., 2007. – 264 с.
11. Кант И. Критика чистого разума / И. Кант ; [пер. с нем. Н.О. Лосского, сверен и отредактирован Ц.Г. Арзаканяном и М.И. Иткиным ; примеч. Ц.Г. Арзаканяна]. – М. : Мысль, 1994. – 591 с.
12. Котляр М. Княжа служба в Київській Русі / М. Котляр. – К. : Інститут історії України НАН України, 2009. – 251 с.
13. Кремень В. Філософія національної ідеї. Людина. Освіта. Соціум / В.Г. Кремінь. – К. : Грамота, 2007. – 576 с.

14. Ричка В. Вся королівська рать. (Влада Київської Русі) / В.В. Ричка. – К. : Ін-т історії НАН України, 2009. – 180 с.
15. Украинский народ в его прошлом и настоящем / [под ред. О. Волкова, М. Грушевского, М. Ковалевского, О. Корша, А. Крымского, М. Туган-Барановського, О. Шахматова]. – СПб. : Общественная Польза, 1914. – Т. 1. – 380 с.
16. Шахматов А. Предисловие к Начальному киевскому своду и Несторова летопись / А.А. Шахматов. – СПб. : Типография Императорской Академии наук, 1908. – 71 с.
17. Шахматов А. Разыскания о древнейших Русских летописных сводах / А.А. Шахматов. – СПб. : Типография М.А. Александрова, 1908. – 685 с.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2012.

Заболоцкий В.В. Государственно-управленческая мысль времен зарождения и становления Киевской Руси

Статья посвящена исследованию государственно-управленческих традиций древнеславянских племен и их трансформации под влиянием Византийской империи.

Ключевые слова: *государственно-управленческая традиция, государственность, Киевская Русь.*

Zabolockii V.State-government thought since the origin and formation of Kiev Rus

The article is devoted to the research of state-government traditions of the ancient Slavonic tribes and their transformation under the Byzantine Empire influence.

Key words*: state-government traditions, statehood, Kiev Rus.*

УДК 351

Д.Ч. Иманбердиев
кандидат физико-математических наук, доцент
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

СТАТС-СЕКРЕТАРИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСТАНА

В данной статье исследуется становление и развитие государственной должности статс-секретаря государственного органа Кыргызской Республики. На основе социологического опроса статс-секретарей проводится анализ одной из сторон преобразования государственной службы в Кыргызстане.

Ключевые слова: *статс-секретарь, государственная служба, кадровая политика, административная реформа, полиграф.*

I. Введение

В настоящее время в Кыргызстане начат новый этап реформирования системы государственного управления [1]. Одну из важнейших ролей призваны сыграть статс-секретари (далее – СС) государственных органов (далее – ГО).

II. Постановка задачи

Цель статьи – исследование становления и эволюции института СС в Кыргызстане, выяснение его места в системе государственного управления и степени влияния СС на проведение государственной кадровой политики и административных реформ.

В задачи нашего исследования института статс-секретарей и его роли в становлении и развития государственной службы Кыргызстана включены следующие:

– проанализировать основные этапы становления института СС ГО;
– изучить права и полномочия СС;
– рассмотреть полный список функций СС и дать их классификацию;
– показать отношения СС с высшими руководителями (государственными должностями) в государстве.

III. Результаты

Время создания и развития института СС является одной из важных стадий становления самого института государственной службы в Кыргызской Республике (далее – КР). Поэтому изучение функционирования института статс-секретарей является актуальной темой для исследователей государственного управления.

Исходя из того, что нет опубликованных научных работ в Кыргызстане об институте СС ГО, мы рассматриваем и анализируем качественный состав СС ГО (численность, стаж, образование служивших в них людей).

Исследование данной проблемы позволит проанализировать одну из сторон преобразования государственной службы в КР, возможно, использовать лучшее в реформировании государственной службы в зарубежных странах.

В истории развития административной государственной власти институт статс-секретарей известен давно. Например, из истории России известно, что при Екатерине II внутри кабинета ее величества сформировался институт так называемых “статс-секретарей” [2]. Это были люди, особо приближенные к Екатерине II, которые осуществляли сбор информации, вели переписку императрицы и т.д. У каждого из них была своя канцелярия, в которой велось делопроизводство по порученным императрицей делам. Для абсолютной монархии была характерна предельная централизация управления в стране, сосредоточение всех нитей власти в руках монарха, который стремился сам вникать во все дела, контролировать и регламентировать абсолютное большинство сторон жизни (как, например, Людовик XIV во Франции). Монарх назначал на высшие посты особенно известных и преданных ему людей, – тех, кому он покровительствовал в силу своих симпатий, видел их способности и особенно доверял, и проводил через них свою политику. В личной канцелярии императрицы могли работать только особо доверенные люди (ведь через канцелярию проходил ряд секретных дел), а главное – там не было места неспособным людям; надо было обладать огромной трудоспособностью, чтобы справляться со всем потоком документации, прекрасно владеть пером, чтобы составлять доклады для императрицы [2, с. 7].

Во многих странах в государственных органах имеются статс-секретари[1]. Статс-секретарь – это государственная должность. В разных странах статс-секретарем называется глава общегосударственного органа, центрального ведомства или министерства, член правительства, заместитель или помощник министра (табл. 1) [3]. В настоящее время такой институт существует в Российской Федерации [4] и в Республике Казахстан [5].

© Иманбердиев Д.Ч., 2012

[1] Нем. Staatssekretar, англ. Secretary of State, фр. Secretaire d’Etat – государственный секретарь.

Таблица 1

Статус статс-секретаря государственного органа в различных современных государствах

Государство	Содержание статуса СС ГО
Великобритания, Северная Ирландия	Официальный титул некоторых министров кабинета, ответственных за то или иное правительственное ведомство. Реже этот термин переводится как “государственный секретарь”. Но не все ведомства возглавляются СС ГО. Например, министерство финансов возглавляет канцлер казначейства. Теоретически, законодательно существует только один пост статс-секретаря, на практике же имеется целый ряд статс-секретарей, каждый из которых имеет титул “главный статс-секретарь ее Величества по вопросам…”
Германия	Должностное лицо в ранге первого заместителя министра или главы специального правительственного ведомства. Высший служащий в аппарате министерства или ведомства, который подчиняется непосредственно лишь министру. Это – политический пост, назначение на который осуществляется на основе политических критериев (политическая принадлежность, прежде всего). Таким образом, хотя статс-секретарь представляет административное руководство министерства, этот пост не может занять гражданский служащий в качестве повышения
Канада	Младшие министры, назначаемые для управления определенными сферами государственной политики в помощь кабинету министров. В отличие от государственных министров не являются членами кабинета
Нидерланды	Члены кабинета министров, работающие в подчинении министров и независимые от парламента. Некоторые СС ГО имеют четко обозначенный круг полномочий (культура, наука, окружающая среда), в то время как полномочия других совпадают с полномочиями их министров. СС ГО почти всегда имеет иную политическую принадлежность, чем его министр
Россия	Заместитель министра в федеральном министерстве, отвечающий за связи с Федеральным собранием и другими государственными органами и общественными организациями. Ключевая функция СС ГО – представление законопроектов в Государственную думу (парламент страны)
Франция	Официальный титул руководителя какого-либо ведомства (младшего министра) при премьер-министре. По статусу СС ГО ниже государственного министра, подотчетен ему или премьер-министру
Швейцария	Старшие из профессиональных государственных служащих. Титул присваивается Федеральным советом Швейцарии руководителям федеральных ведомств, в обязанности которых входит независимое взаимодействие с высокопоставленными иностранными должностными лицами

Реформы в разных сферах жизнедеятельности государства и общества, осуществляемые в КР со времени обретения независимости, наглядно продемонстрировали исключительную важность самой системы управления и таких факторов, определяющих ее, как:

– преемственность в реализации политик и стратегий государственных институтов;
– компетентность и профессионализм людей, обеспечивающих реализацию реформ на разных уровнях управления;
– использование технологий управления, вносящих “человеческое измерение” в процесс изменений;
– наличие сдержек и противовесов в процессах принятия решений, стратегий и политик для обеспечения справедливых изменений в интересах большинства.

В Кыргызской Республике институт статс-секретарей существует уже более 7 лет. Нормативной основой функционирования данного института являются более чем 20 официальных документов. Основные из них мы приведем ниже:

– Закон Кыргызской Республики “О государственной службе”, заложивший концептуальные основы государственной службы и установивший функциональные границы компетенции и значение статс-секретарей государственных органов. В ст. 14 Закона КР “О государственной службе” определяется статус СС ГО как высшей административной государственной должности в министерствах и ведомствах КР;
– Указ Президента КР “Об учреждении высшей административной государственной должности статс-секретаря государственного органа” от 03.11.2004 г. УП № 376;
– Указ Президента КР “О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства КР о государственной службе” от 28.02.2007 г. УП № 77, определяющий меры ответственности и полномочия руководителей и статс-секретарей государственных органов в проведении транспарентной кадровой политики и повышении эффективности управления человеческими ресурсами;
– Положение “О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики”, определяющее задачи и цели деятельности, четкие границы функциональных обязанностей и полномочий вводимой позиции, а также основные процедуры набора статс-секретарей[1] [6].

Функциональная значимость института описана в этом положении следующим образом: “Должность статс-секретаря является постоянной, не сменяемой в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа. Должность статс-секретаря по правовому статусу приравнивается к первому заместителю руководителя государственного органа”.

Таким образом, институт статс-секретарей, согласно законодательству, должен обеспечивать институциональную преемственность в управлении государственным органом в случае смены руководства ведомства и команды

[1] В редакции постановлений Совета по государственной службе от 09.09.2010 г. № 7 и 17.09.2010 г. № 13.

политического лидера, а также быть своеобразным инструментом сдержек и противовесов в принятии решений по кадровым и финансовым вопросам в ведомстве. Именно поэтому процессы набора кандидатов в статс-секретари, назначение на должность статс-секретаря выведены за пределы компетенции руководства ведомства и осуществляются децентрализованно, несколькими институтами государственной власти. В основные задачи статс-секретаря входит [7]:

– реализация единой государственной политики в сфере государственной службы;
– стратегическое управление и планирование работы государственного органа;
– анализ эффективности деятельности государственного органа и разработка предложений по совершенствованию его работы, в том числе по структуре государственного органа, исходя из стратегических целей, задач и функций государственного органа;
– внедрение системы индикаторов мониторинга качества работы государственных служащих и оценки достижения результатов;
– организация процесса повышения качества предоставления и доступности государственных услуг, а также разработка соответствующих стандартов государственных услуг;
– административное и организационное обеспечение деятельности государственного органа;
– внедрение передовых управленческих технологий: стратегического менеджмента, электронного документооборота и электронного правительства;
– обеспечение реализации прав государственного служащего;
– создание в коллективе рабочей атмосферы, исключающей конфликт интересов и нарушение этики со стороны подчиненных государственных служащих;
– выработка и внесение предложений по вопросам совершенствования системы государственной службы и проведения в жизнь единой кадровой политики.

В положении о СС ГО прописаны 27 функций и полномочия их выполнения. Приведем некоторые из них:

– обеспечивает реализацию государственной кадровой политики в государственном органе, единой системы подготовки, подбора, расстановки и повышения квалификации государственных служащих;
– вырабатывает предложения по вопросам совершенствования политики и сохранения институциональной целостности государственного органа, вносит их руководителю государственного органа и агентству;
– организует работу по проведению функционального анализа в государственном органе и выработке предложений по совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности государственного органа, обеспечивает реализацию выработанных рекомендаций;
– ответственен за совершенствование системы электронного документооборота внутри государственного органа, с агентством и другими государственными органами;
– осуществляет финансовый менеджмент государственного органа и контроль за использованием государственных средств в сфере государственной службы и подотчетен перед руководителем государственного органа в части финансового менеджмента и использования государственных средств в сфере государственной службы;
– организует проведение обучения государственных служащих в государственном органе.

В проведенном нами социологическом исследовании приняли участие действующие СС ГО в КР (табл. 2), назначенные на 1 мая 2012 г.

Таблица 2

Статс-секретари государственных органов Кыргызской Республики на 1 мая 2012 г.

Государственный орган КР	ФИО	Год рождения	Национальность	Образование, специальность	Начало работы в качестве СС (в системе ГС)	Чин
Государственная кадровая служба	Б. Сагынбаев	1969	кыргыз	экономист, РЭА им Г.В. Плеханова	2007 (2000)	3 кл.
Министерство иностранных дел	А. Исаев	1963	кыргыз	философ УралГУ, МГУ	2009 (1994)	–
Министерство юстиции	Ч. Мамидинова	1976	кыргыз	юрист, КырГУ	2010 (2001)	–
Министерство финансов	Д. Шайдиева	1965	кыргыз	экономист, КырГУ	2009 (1995)	–
Министерство чрезвычайных ситуаций	Т. Темиралиев	1966	кыргыз	Хмельницкое выс. арт. ком. училище, юрист	2010 (2005)	–
Министерство энергетики	Б. Баетов	1954	кыргыз	инженер-строитель ФПИ	2006 (1997)	–
Министерство сельхозяйства	Н. Дуйшеев	1957	кыргыз	ветеринар СХИ	2010 (2007)	–
Министерство природных ресурсов	Н. Эшназаров	1955	кыргыз	инженер-геолог	2010 (2006)	–
Министерство госимущества	Н. Калматов	1973	кыргыз	инженер-механик	2010 (1999)	2 кл.
Министерство здравоохранения	П. Суюбаева	1957	кыргыз	врач КМИ	2010 (2001)	1 кл.
Министерство образования и науки	К. Шадыханов	1963	кыргыз	инженер-строитель ФПИ, юрист	2011 (1993)	3 кл.

Продолжение табл. 2

Государственный орган КР	ФИО	Год рождения	Национальность	Образование, специальность	Начало работы в качестве СС (в системе ГС)	Чин
Министерство соцзащиты	Б. Жекшенов	1957	кыргыз	филолог КырГУ	2010 (1979)	
Министерство молодежи	Н. Досалиев	1976	кыргыз	филолог КырГУ	2010 (2000)	3 кл
Государственная налоговая служба	А. Токтоналиев	1965	кыргыз	экономист КырГУ	2010 (1994)	
Госслужба рег. и контроля фин. рынка	А. Шамшиев	1969	кыргыз	экономист КырГУ	2011 (1996)	
Госслужба фин. разведки	Б. Сыдыков	1956	кыргыз	инженер-строитель ФПИ, юрист	2011 (1999)	1 кл.
Госагентство архитектуры и строительства	У. Бекишов	1956	кыргыз	инженер-механик ФПИ	2006 (1992)	3 кл.
Госагентство охраны лесхозяйства	А. Чынкожоев	1956	кыргыз	инженер-лесовед ТашГУ	2006 (1991)	–
Госагентство связи	А. Сагымбаев	1964	кыргыз	инженер ОдессПИ	2011 (2003)	3 кл.
Госагентство физкультуры и спорта	Н. Бардинова	1972	кыргыз	филолог, юрист, экономист	2008 (1997)	–
Госкомитет мелиорации	О. Абдыразаков	1960	кыргыз	инженер	2010 (2005)	–

Среди СС ГО, а их всего 21 из более чем 42 ГО, входящих в центральные органы исполнительной власти КР.

К должности статс-секретаря устанавливаются следующие квалификационные требования:

– высшее образование;
– профессиональные навыки, соответствующие профилю деятельности государственного органа;
– стаж государственной службы на главных должностях не менее семи лет или стаж работы по специальности не менее десяти лет;
– опыт руководящей работы;
– знание специфики работы данного государственного органа;
– знание законодательства в соответствующей сфере деятельности.

Как видно из табл. 2, все СС имеют высшее образование: 9 – инженерное, 4 – экономическое, 3 – филологическое, 2 – юридическое и другое образование. Шесть СС имеют дополнительное, второе высшее юридическое образование. Требование относительно профессиональных навыков по профилю деятельности госоргана, стажа государственной службы на главных должностях и опыта руководящей работы не всегда выдерживается при приеме на работу.

Отбор на замещение вакантной должности статс-секретаря в государственных органах осуществляется на конкурсной основе. Все СС, 100%, прошли конкурсный отбор, объявленный в открытой печати, и были приняты на государственную службу.

Право на участие в конкурсе на замещение должности статс-секретаря имеют граждане Кыргызской Республики, отвечающие квалификационным требованиям, указанным выше. Граждане[1] Кыргызской Республики, участвующие в конкурсе на замещение должности статс-секретаря, подлежат тестированию ***на полиграфе***.

Институциональными предпосылками появления института статс-секретарей можно считать создание специализированного Совета по делам государственной службы – консультативно-совещательного органа, включающего представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти. В компетенцию Совета входит утверждение стратегических документов и принятие решений в целях повышения эффективности управления государственной службой. Данное институциональное образование функционально нуждалось в специальном штатном рабочем органе, который мог бы обеспечивать контроль над реализацией задач в сфере управления государственной службой и организацию процесса мониторинга в данной сфере. Таковым рабочим органом является нынешняя Государственная кадровая служба при Президенте КР (далее – ГКС).

Государственная кадровая служба представляет на рассмотрение Совета кандидатов, успешно прошедших процедуры конкурса (***тестирование, практическое задание, эссе***).

Совет по государственной службе проводит собеседование с кандидатами на должность статс-секретаря и принимает решение о представлении кандидатуры к назначению. Результаты тестирования на ***полиграфе*** принимаются во внимание при принятии решения о представлении на назначение лица, рекомендованного Советом. Для согласования представленной кандидатуры к назначению на должность статс-секретаря на заседание Совета приглашается руководитель соответствующего государственного органа. Премьер-министр Кыргызской Республики рассматривает предложенную Советом ***с согласия*** руководителя государственного органа кандидатуру и ***осуществляет назначение*** на должность статс-секретаря в органах исполнительной власти[2].

[1] Скорее всего, не граждане, в прямом смысле этого слова, а государственные служащие, которые отвечают квалификационным требованиям для статс-секретарей.

[2] Согласно законодательству КР, статс-секретарь назначается на должность и освобождается от должности

При отклонении представленной Советом кандидатуры Премьер-министр Кыргызской Республики выносит мотивированное решение с указанием причин отклонения, которое может быть опубликовано Советом в СМИ.

При учреждении должности статс-секретаря в исполнительных органах, не входящих в состав Правительства, назначение и освобождение от должности статс-секретаря осуществляется Президентом Кыргызской Республики.

Вследствие двойного подчинения статс-секретаря – и министру (руководителю) госоргана, и ГКС, механизмов защиты позиции и функций самого статс-секретаря недостаточно, что, в свою очередь, лишает его независимости и возможности сосредоточиться на эффективной реализации своих непосредственных функциональных обязанностей. Именно поэтому нередки случаи, когда статс-секретари становятся не защитниками, а первыми нарушителями прав и законных интересов государственных служащих. Процедура назначения статс-секретаря, а также право министра дополнительно определять функциональные обязанности статс-секретаря обусловливают его зависимость от руководителя государственного органа. В частности, в истории данной институции в КР были случаи, когда прошедший по конкурсу кандидат на должность статс-секретаря министерства более полугода не мог быть назначен на эту должность и не мог приступить к работе из-за несогласия с данной кандидатурой со стороны руководителя министерства. Только вмешательство депутатов Жогорку Кенеша (парламента), ГКС и СМИ позволило преодолеть произвол министра[1]. Бывает и наоборот, случай например в 2011 г.: инициатива министра Министерства экономического регулирования ликвидировать Государственную кадровую службу и институт статс-секретарей из-за того, что ГКС не утвердила статс-секретаря, которого министр хотел бы видеть в своем ведомстве.

Случаев же “переоценки”, перекраивания и переписывания функциональных обязанностей статс-секретаря руководителем ведомства более чем достаточно.

Координация деятельности по управлению персоналом, которая является прерогативой статс-секретаря, зачастую “узурпируется” министром, очень редко статс-секретарь допускается к финансовому менеджменту, зато часто министры нагружают статс-секретарей не свойственными для этой должности “производственными” функциями. По такой логике статс-секретарь транспортного ведомства должен заниматься дорогами, а не персоналом, а в сельскохозяйственном ведомстве – трудиться над увеличением поголовья скота, улучшением плодородия почв или увеличением количества поливных земель.

Этого не отрицает бывший глава государственной кадровой службы, ныне министр – руководитель аппарата Правительства КР: “Надо признать, что институт статс-секретарей сейчас не отвечает потребностям времени”, – сказал Н. Момуналиев, выступая на международной летней школе академии государственного управления при Президенте КР в 2012 г. Свое мнение экс-глава ГКС обосновал тем, что статс-секретарю приходится работать с заместителями министерств, а не со штатом: “Изначально этот институт возник как реакция на негативные тенденции 90-х гг., когда каждый начальник приходил со своей командой и самостоятельно назначал сотрудников. Нужна была некая гарантия преемственности работы, чтобы каждый новый министр не устраивал кадровую чехарду. По сути, статс-секретарь должен был быть пожизненным кадровиком. А в реальности, статс-секретари ныне не справляются с возложенной на них обязанностью. И, прежде всего потому, что продолжают выполнять отраслевые функции”.

Директор по вопросам стратегического партнерства и международного сотрудничества Поволжского института управления им. Столыпина В. Чернышев также скептически относится к перспективе развития института статс-секретарей в России: “В России шесть лет пытались внедрить аналогичную структуру, однако сейчас она умирает”.

IV. Выводы

В итоге, зададимся вопросом: могут ли статс-секретари Кыргызстана сейчас самостоятельно в государственных органах выполнить возложенные на них функции (см. выше) и проводить аттестационные комиссии, планировать, сколько государственных служащих и по каким направлениям должны пройти обучение в следующем году и т.д.?

Результаты социологического опроса показывают, что они могут, что есть внутренние резервы повышения эффективности труда государственных служащих (63% опрошенных считают, что “безусловно, имеются, и значительные”, 24% – “ресурсы незначительные”, остальные 13% “затруднились ответить”). В тоже время на вопрос о профессионализме государственных служащих практически все опрошенные отметили “невысокий профессиональный уровень государственных служащих”, главную причину чего они видят в “отсутствии оплаты по фактическим результатам труда”; указали на формально существующие факторы в государственной службе, а именно: недейственную систему поощрений, социальных льгот, про-

Премьер-министром Кыргызской Республики по рекомендации Совета по государственной службе и с согласия министра в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке.

[1] Случай, произошедший в Министерстве юстиции, стал известен общественности. Очевидно, что подобное будет проходить и в других ведомствах, пока не отрегулировано законодательство и имеет место двойное подчинение, при существующей системе принятия решений и уровне политической культуры политических чиновников.

фессионального развития. Основными причинами демотивации работы в системе государственной службы они считают “трайбализм и регионализм в подборе и расстановке кадров”, “чрезмерную бюрократизацию труда”.

В биографиях статс-секретарей приведены сведения об их базовых и дополнительных образованиях, и на вопрос “Читаете ли вы научную литературу, связанную с профессиональной деятельностью?” ответили “часто” 66% и “редко” – остальные. Большинство опрошенных (87%) считает, что собственное повышение квалификации “не влияет на профессиональный рост (карьеру)”, в тоже время приоритетами их работы в государственной службе является “стабильность деятельности” и “желание занять престижное место в обществе”.

Перспективами будущего исследования может быть проведение анализа сущностных особенностей должности статс-секретаря, ее будущего места в системе государственной службы, принципов и методов функционирования тех или иных статс-секретарей в переходном периоде.

Список использованной литературы

1. Указ Президента Кыргызской Республики “О Концепции модернизации государственной службы Кыргызской Республики” от 20.06.2011 г. УП № 146. – Бишкек.
2. Перышкин М.Ю. Институт статс-секретарей при Екатерине II: 1762-1796 гг. : автореф. дис. … канд. ист. наук / М.Ю. Перышкин. – М., 2004.
3. Практическое руководство по внедрению гендерных подходов в деятельность статс-секретарей государственных органов Кыргызской Республики. ПРООН. – Б., 2009.
4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ru.wikipedia.org.
5. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kyzmet.kz/index.php?id_1=3&type=news&lang=ru&nid=12.
6. Положение “О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики” : утв. Пост. Совета по государственной службе от 10.12.2004 г. № 4.
7. Указ Президента Кыргызской Республики “Об усилении роли и ответственности института статс-секретарей в сфере государственной службы” от 23.08.2010 г. УП № 143.

Стаття надійшла до редакції 29.10.2012.

Іманбердієв Д.Ч. Статс-секретарі у системі державної служби Киргизстану

У статті досліджено становлення і розвиток державної посади статс-секретаря державного органу Киргизської Республіки. На основі соціологічного опитування статс-секретарей проаналізовано один із аспектів реформування державної служби в Киргизстані.

Ключові слова: *статс-секретар, державна служба, кадрова політика, адміністративна реформа, поліграф.*

Imanberdiev D. State secretary in the system of public service of Kyrgystan

The research on formation and development of the state position of State secretary of the governmental authority of the Kyrgystan Republic is held in the article. One of the aspects of public service development in Kyrgystan is analysed using the data of the state secretaries survey.

Key words: *state secretary, public service, personnel policy, administrative reform, polygraph.*

УДК 35.073.534

В.М. Іщенко
аспірант
Харківський регіональний інститут НАДУ при Президентові України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

У статті проведено оглядове дослідження міжнародного досвіду основних моделей електронного урядування, що отримали практичне втілення.

Ключові слова: *держава, модель, етап, електронне урядування, впровадження.*

I. Вступ

Перехід, що позначився на межі століть, до інформаційного суспільства поступово охопив країни з різними політико-правовими традиціями. При всіх національних особливостях його прояву стає очевидним, що це глобальний процес, отже, він має певні загальні закономірності. Учені, філософи, соціологи, правознавці, характеризуючи сучасний етап розвитку цивілізації, що відрізняється бурхливим розвитком інформаційних технологій, говорять про перехід усієї цивілізації до якісно нової стадії розвитку – інформаційного суспільства. Нові форми людської взаємодії принесли в наше життя нові явища, нові інститути, нові поняття – "електронний уряд", "електронний парламент", "електронна демократія", "електронна держава" тощо. Багато з цих термінів вже стали повсякденним лексиконом у сучасному інформаційному суспільстві. Ці поняття включають усі складові "електронної" взаємодії в сучасному суспільстві, що дає їй змогу стати головним атрибутом державної інформаційної політики. Зовнішньою ознакою змін, що відбуваються, стало застосування перед назвою латинської букви "е", що означає "електронний".

Термін e-government часто перекладається як "електронний уряд" і умовно позначає нові інформаційно-комунікативні канали зв'язку державних органів і громадян. Під цим терміном розуміється використання державою різних інформаційних технологій, Інтернету й інших технологій з метою розширення доступу громадськості, агентів, інших державних структур до державної інформації та служб, а також для підвищення якості й ефективності в державному управлінні.

II. Постановка завдання

Мета статті – провести оглядове дослідження міжнародного досвіду основних моделей електронного урядування, що здобули практичне втілення.

III. Результати

За оцінкою більшості зарубіжних і вітчизняних дослідників, наприкінці XX ст. відбулося якісне відновлення інформаційно-комунікативних технологій, що кардинально видозмінюють політичну сферу, трансформуючи її інститути, норми, конструюючи нові моделі взаємодії влади та суспільства, нові форми організації дискурсу, що висуває особливі вимоги до інформаційної політики держави [3].

У сучасних вітчизняних дослідженнях окремі теоретичні та практичні аспекти формування інформаційного управління в інформаційному просторі та участі в цьому процесі держави розглядали В.Д. Бакуменко, В.Ю. Биков, М.П. Будко, О.В. Гриценко, А.О. Дєгтяр, В.Б. Дзюндзюк, О.П. Дубас, Д.В. Дубов, В.Ф. Іванов, О.І. Крюков, М.Х. Корецький, І.В. Клименко, О.В. Литвиненко, Є.А. Макаренко, О.В. Малигін, А.І. Марущак, В.О. Новак, І.В. Огірко, Г.Г. Почепцов, В.Ю. Степанов, В.П. Тронь, В.І. Хомяков, П.А. Цегольник, І.С. Чиж, С.А. Чукут, О.С. Шевчук та багато інших. Ними відзначено, що держава в особі своїх органів й організацій залишається найбільшим виробником і найбільшим споживачем інформації. В умовах зростання значущості інформаційної функції держави органи державного управління просто вимушені видозмінити свої взаємовідносини з громадянами. Крім того, велике значення мають взаємодія різних інформаційних ресурсів у ході їхнього формування й використання при вирішенні різноманітних завдань державного управління й економічного розвитку.

Сам розвиток інформаційного суспільства підштовхує організації до ухвалення концепції "електронного уряду". В цьому значенні електронний уряд – це та інфраструктура, яку сьогодні мають створювати державні органи, щоб змінити способи виконання своїх завдань, розвиваючи нові канали надання послуг громадянам, причому переважно через Інтернет [4].

Електронні уряди (е-уряди) з категорії експериментальних технологій стійко переходять у розряд повсякденно використовуваних, хоча говорити про те, що вони розкрили весь свій потенціал, поки рано. Тобто впровадження електронного врядування (далі – ЕВ) має відбуватись поетапно, з урахуванням загальної схеми, етапів, на яких вона перебуває, та позитивного досвіду інших країн, на який слід звернути увагу.

Останніми роками значна кількість консультантів аналізувала впровадження ЕВ у світі. Головною метою цих досліджень став аналіз впливу Інтернету на уряд як на глобальному,

© Іщенко В.М., 2012

так і на національному рівнях. Завдяки цим дослідженням було встановлено, що найвищий рівень використання послуг ЕВ у Норвегії (понад 53% населення використовували їх за попередні дванадцять місяців). Високий рівень використання послуг ЕВ також у Данії, Канаді, Фінляндії, США, Гонконгу, Австралії та Голандії. Серед досліджуваних країн середній рівень використання ЕВ становив 26% до загальної кількості населення: від 3% у Туреччині до 53% у Норвегії. Найбільша кількість користувачів ЕВ – серед громадян віком від двадцяти п'яти до тридцяти чотирьох років, і менша – серед громадян віком від тридцяти п'яти до п'ятидесяти чотирьох років. Переважає серед послуг ЕВ пошук інформації (20%). За цей самий період 9% усього населення використовувало Інтернет для роздруковування урядових форм, тоді як 7% – для надання власної чи домашньої інформації. Лише 6% усього населення здійснювали трансакції через урядові сервіси чи продукти онлайн, включаючи використання кредитних карток чи банківських рахунків [5].

Слід зазначити, що кожна країна проходить власний шлях формування ЕВ, враховуючи свою специфіку: як ментальний аспект, так і матеріальну, технічнологічну, фінансову спроможність. З кожним роком кількість країн, що мають намір активно впроваджувати ЕВ, зростає. Так, дослідники виділяють чотири основні моделі електронного урядування, що отримали практичне втілення в Європі, Росії, Азійсько-Тихоокеанському регіоні та США [1, с. 20].

1. *Континентально-європейська модель електронного врядування* характеризується:

– наявністю наддержавних інститутів (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання всіма країнами ЄС;
– високим ступенем інтеграції європейських народів та країн, що виражається в єдиній валюті, єдиному інформаційному просторі, у підготовці нової єдиної Конституції, у вільному пересуванні капіталу та інформації;
– жорстким законодавством, що регулює інформаційні відносини та інформаційні потоки, що циркулюють у європейському інформаційному просторі.

Управління та діяльність національних урядів і наддержавних структур у цій моделі зумовлені використанням високих технологій з орієнтацією на потреби громадян – користувачів інформаційними мережами та системами. Цей тип управління дає можливість споживачеві (виборцю, громадянину, представнику громадськості) отримувати урядову інформацію в режимі реального часу та успішно виконувати свої громадянські зобов'язання, використовуючи систему електронного голосування чи сервісні послуги уряду при сплаті податків і штрафів.

У Декларації 1999 р. Європейського Союзу зазначається, що істинно демократичне інформаційне суспільство, засноване на фундаментальних цінностях Ради Європи, може бути побудоване за наявності основ політики, яка заохочує доступ і участь, компетентність і підготовленість, творчість і різноманіття та забезпечує відповідний захист. Аналізуючи ініціативи Європейського Союзу щодо розвитку й впровадження програм "Електронна Європа" та "Електронна Європа плюс" можна відокремити основні начальні етапи їх здійснення [2, с. 427].

Вони вперше були проголошені Європейською комісією (далі – Комісія) в грудні 1999 р. у зв'язку з розвитком європейської мережі. Доповнюючи програму "е-Європа", Комісія також представила офіційне повідомлення "Стратегії роботи в інформаційному суспільстві". Були також розглянуті керівні принципи відкритої економічної політики. Проголошено курс на забезпечення відповідної економічної політики, наголошуючи на необхідності кращого функціонування ринків капіталу й більш конкурентної продукції щодо сприятливих іновацій.

Наступним кроком щодо програми "е-Європа" держав-членів, Європейського Парламенту й провідних діячів Комісії стало написання Прогресивної доповіді до засідання Лісабонської Європейської Наради. На цьому Саміті глави держав і урядів зобов'язалися здійснити ряд заходів, включаючи визначення дати початку програми "е-Європа". Для досягнення цієї мети глави держав та урядів попросили Раду Європи та Європейську комісію розробити "зрозумілий (досяжний)" план дій "е-Європа", використовуючи відкритий метод координації, заснований на акцентуванні уваги на підтримуванні національних ініціатив, узгоджених з останніми ініціативами щодо "е-Європи" Ради Європи, а також їхнім офіційним повідомленням "Стратегії роботи в інформаційному суспільстві".

Мета Плану дій "е-Європа" полягала у визначенні необхідних заходів щодо реалізації програми "е-Європа", включаючи одинадцять сфер, де на європейському рівні мають бути внесені відповідні зміни та доповнення. Як результат, дії мають фокусуватися на трьох основних об'єктах [2, с. 429].

2. *Російська модель електронного врядування* представлена рядом програм, починаючи з Федеральної цільової програми "Електронна Росія (2002–2010 рр.)", закінчуючи регіональною цільовою програмою "Електронна Москва" і регіональною цільовою програмою "Електронний Петербург" тощо.

Федеральна цільова програма "Електронна Росія (2002–2010 рр.)" (далі – програма) має забезпечити створення нормативної правової бази у сфері інформаційних комунікаційних технологій (далі – ІКТ), розвиток інформаційної й телекомунікаційної інфраструктури, сформувати умови для підключення до відкритих інформаційних систем, а також забезпечити ефективну взаємодію органів державної влади й органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання на ос-

нові широкого впровадження ІКТ. У процесі виконання Програми будуть визначатися загальні напрями розвитку ІКТ як одного з основних напрямів соціально-економічного розвитку країни.

Основними цілями Програми є створення умов для розвитку демократії, підвищення ефективності функціонування економіки, державного управління й місцевого самоврядування за рахунок упровадження й масового поширення ІКТ, забезпечення прав на вільний пошук, одержання, передачу, виробництво й поширення інформації, розширення підготовки фахівців з ІКТ і кваліфікованих користувачів.

Мета й завдання Програми були визначені з урахуванням Стратегії соціально-економічного розвитку Росії на період до 2010 р., основних положень Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства (прийнятої на нараді "Групи вісімки" 22 липня 2000 р. на острові Окінава, Японія) [6], Концепції формування й розвитку єдиного інформаційного простору Росії та відповідних державних інформаційних ресурсів, Доктрини інформаційної безпеки Російської Федерації.

На першому етапі було створено передумови для реалізації заходів Програми, що передбачає проведення аналізу нормативної правової бази з метою виявлення ключових проблем, які перешкоджають широкому впровадженню інформаційних і комунікаційних технологій, вивчення рівня інформатизації економіки, аналіз ефективності витрат бюджетних коштів, що виділяються на інформатизацію, проведення повного обліку державних інформаційних ресурсів, аналіз зарубіжного досвіду реалізації подібних програм, вивчення досвіду роботи у сфері інформаційних і комунікаційних технологій різних організацій.

На другому етапі на основі проведених досліджень, розроблених концепцій і створеної нормативної правової бази реалізуються проекти, що забезпечують взаємодію органів державної влади й органів місцевого самоврядування з громадянами й суб'єктами господарювання у сфері оподатковування, з питань оформлення митної документації, реєстрації та ліквідації юридичних осіб, видачі ліцензій і сертифікатів, підготовки й представлення звітної документації, передбаченої законодавством Російської Федерації про акціонерні товариства, ринок цінних паперів і постачання продукції для федеральних державних потреб.

На третьому етапі (до 2010 р.) було заплановано передумови для масового поширення інформаційних і комунікаційних технологій у всіх сферах суспільної діяльності на основі єдиної інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури й використання системи електронної торгівлі. Також було забезпечено комплексне впровадження системи електронної торгівлі у сфері постачання продукції для державних потреб на федеральному рівні та рівні суб'єктів Російської Федерації, стандартизованого електронного документообігу й систем забезпечення інформаційної безпеки.

На цьому етапі заплановано завершення формування єдиної інформаційної й телекомунікаційної інфраструктури для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, бюджетних і некомерційних організацій, громадських пунктів підключення до загальнодоступних інформаційних систем. У результаті створення ефективної системи правового регулювання, функціонування єдиної інформаційної й телекомунікаційної інфраструктури, удосконалення системи державного управління та підготовки кадрів у сфері інформаційних і комунікаційних технологій були створені передумови для структурної перебудови економіки.

Розглядаючи Федеральну цільову програму "Електронна Росія", слід зазначити, що уже зараз деякі російські фахівці вказують на ряд її недоліків: проблеми нескоординованості розробки проектів, унаслідок чого можна отримати не єдине інформаційне поле, а якісь різноманітні несумісні одна з одною системи; проблеми недостанього фінансування.

3. *Азійська модель електронного врядування* спирається на специфічний стиль управління, азійський тип корпоративної культури та багатошарову систему державного управління за принципом ієрархічної піраміди. Так, уряд Республіки Корея під час формування моделі електронної демократії основний акцент зробив на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадженні інформаційно-комунікативних технологій у систему культури та освіти.

Успішний розвиток електронної демократії дав можливість громадянам Республіки Корея засвоїти думку про власну значущість і можливість дійсного впливу на справи держави та суспільства. Важливим і корисним у південнокорейському досвіді є державна політика в справі розвитку електронних комунікацій. Створення єдиного інформаційного простору в межах країни не лише посилює позиції держави, а й переводить у практичну площину основний принцип демократії: народ – джерело та носій влади.

4. *Англо-американська модель електронного врядування* (Канада, Велика Британія та США).

Модель електронного врядування Канади залишається одним із світових лідерів (а за деякими дослідженнями – світовим лідером) ЕВ. В останньому щорічному звіті канадської програми Government On-Line (GOL) стверджується, що онлайнові послуги становлять третину всіх урядових зв'язків між державою та громадянами. Розпочата в 1999 р. ініціатива GOL була орієнтована на переведення в електронний формат ста тридцяти найбільш популярних послуг федерального уряду. Сьогодні завдяки спільним зусиллям десятків департаментів і відомств усі ці послуги доступні через федеральний портал. ЕВ є ключовим каналом надання державних послуг у Канаді: майже

600 млн трансакцій між громадянами й урядом проходили в електронному форматі в 2004 р. (у 2001 р. таких було 150 млн). Якщо більшість країн безуспішно намагаються досягти критичної маси користувачів онлайновими державними послугами, Канаді вдалося домогтися цього, причому забезпечуючи високий рівень розвинутості онлайнових послуг. В останніх опитуваннях (станом на 2005 р.) близько 90% користувачів Інтернету і 38% тих, хто мережею не користується, збираються в майбутньому використати Інтернет для взаємодії з державою, а 77%, які недавно контактували з федеральним урядом, заявили, що доступ до онлайнової державної послуги був зручним.

Модель електронного врядування Великої Британії.

У Великій Британії основним урядовим порталом, що забезпечує роботу електронного уряду, є "Британський мережний портал для громадян" (UK online Citizen Portal), котрий забезпечує доступ до урядової інформації й послуг. Він з'явився в 2001 р. Щодня його відвідують сто двадцять три тисячі візитерів. До цього з 1994 р. інформаційні послуги здійснював сайт Британського уряду, що розміщував сайти окремих урядових підрозділів за абеткою. Новий портал має вихід на сайт "Вхід в уряд" ("Government Gateway"), що забезпечує реєстраційні послуги й надає бланки документів (наприклад, податкові форми). Основний портал дає можливість виходу на сайти комерційних підприємств, забезпечує зворотний зв'язок, консультації та ін.

Стратегічна структура для обслуговування суспільства в інформаційному столітті передбачає розвиток і використання всіх електронних видів державних послуг – вони можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів. Модернізація державного сектора, широке впровадження ІКТ та системи ЕВ призвело до скорочення майже вісімдесяти п'яти тисяч посадових осіб протягом трьох років. Звільненим надається можливість перепідготовки.

Програма впровадження ЕВ у Великій Британії обґрунтована основними положеннями документа "Біла книга. Модернізація уряду Англії". Програма називається "е-громадяни, е-бізнес, е-уряд. Стратегічна концепція обслуговування суспільства в інформаційну добу". Мета і завдання цієї Програми спрямовані на аналіз і конкретизацію процесу переходу до уряду інформаційної доби [2, с. 457].

Отже, основні положення стратегії уряду Великої Британії спрямовані на сприяння інноваціям у сфері організації системи інклюзивних послуг для громадян. Однак єдина модель розвитку електронного бізнесу в органах влади ще не створена. Специфічні моделі розроблено лише для окремих департаментів і агенцій відповідно до їх конкретних послуг та кіл споживачів. Таким чином, для державних органів Великої Британії основною метою є звільнення державних службовців від виконання рутинних процедур під час інтерактивної взаємодії з населенням.

Модель електронного врядування США.

У США основний акцент зроблено на створенні інформаційних супермагістралей, що дають змогу забезпечити універсальне обслуговування громадян і забезпечити їх інформацією відносно проблем державного управління. Тут виявляється яскраво виражена тенденція переходу від монологічної політико-адміністративної влади до діалогу між чиновниками та громадянами у формі "сервісної влади". У межах цієї тенденції американська система ЕВ призначена для громадян, надає сервісні послуги та підзвітна їм. У цілому діяльність американського уряду провадиться під лозунгом більшої відкритості, прозорості та відповідальності перед громадянами. Хоча після терористичних атак в США 11 вересня політика уряду щодо відкритості зазнала значних змін.

Лідерство США у сфері формування національного інформаційного суспільства зумовлено тим, що федеральні органи чітко усвідомлюють провідну роль інформаційних і телекомунікаційних технологій у розвитку власної економіки й підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку. Американський уряд проводить цілеспрямовану політику щодо підтримки науки, високих технологій і, зокрема, інформаційних і комунікаційних технологій.

IV. Висновки

Міжнародне співтовариство висловлює занепокоєння з приводу декількох проблем, пов'язаних із розвитком *електронного урядування* та інформаційних технологій. Зокрема, ключове питання – вартість використання Інтернету: звичайна вартість доступу все ще надто перевищує рівень, що міг би забезпечити значне поширення цієї послуги. Інші проблеми – безпека онлайнових угод, комп'ютерні злочини, захист прав інтелектуальної власності, дотримання обмежень щодо поширення через Інтернет матеріалів, які можуть розглядатися як образливі та загрозливі соціальній стабільності, а також недостатня участь країн, що розвиваються, в управлінні Інтернетом, особливо у сфері призначення доменних імен.

Потенціал внеску інформаційних технологій у розвиток людства, включаючи усунення статевої нерівності, сьогодні поставлено під загрозу нерівномірністю в темпах поширення цих технологій і "ефектом диференціала", який швидке поширення інформаційних технологій привносить у різні соціальні структури. Необхідна термінова реформа і на національному, і на міжнародному рівнях, щоб гарантувати справедливість в одержанні користі від використання інформаційних технологій.

Список використаної літератури

1. Дубров Д.В. Основи електронного урядування : навч. посіб. / Д.В. Дубров, С.В. Дуброва. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 176 с.

2. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут. – К. : Знання, 2006. – 663 с.
3. Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / подгот. Полом Ф. Улиром. – Париж : ЮНЕСКО, 2004. – 39 с.
4. Степанов В.Ю. Державна інформаційна політика: концептуальні напрями розвитку на сучасному етапі / В.Ю. Степанов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 114–118.
5. Степанов В.Ю. Концептуальні засади формування та розвитку інформаційного суспільства: державно-управлінський аспект : монографія / В.Ю. Степанов. – Х. : С.А.М., 2010. – 416 с.
6. Урсул А.Д. Информатизация общества: Введение в социальную информатику : учеб. пособ. / А.Д. Урсул. – М. : Акад. обществ. наук при ЦК КПСС, 1990. – 191 с.

Стаття надійшла до редакції 31.10.2012.

Ищенко В.Н. Международный опыт внедрения электронного управления

В статье проведено обзорное исследование международного опыта основных моделей электронного управления, получивших практическое воплощение.

Ключевые слова: *государство, модель, этап, электронное управление, внедрение.*

Ishchenko V. International experience of electronic management introduction

The article gives a review study of international experience major models of electronic control, gain practical embodiment.

Key words: *government, model, stage, electronic controls, implementation.*

УДК 351.83

О.П. Кулак
директор ДП "Зовнішторгвидав України"

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сучасний стан системи державних закупівель в Україні. Визначено, що сьогодні основним проблемним питанням у сфері державних закупівель залишається неврегульованість правовідносин на законодавчому рівні. Виявлено суперечності у сфері державних закупівель та опрацьовано пропозиції щодо вдосконалення форм і методів управлінської діяльності.

Ключові слова: *державні кошти, аналіз, контроль, звітність, бюджетні закупівлі, тендери.*

I. Вступ

Існування держави як суспільно необхідної організації зумовлює наявність певних потреб, які пов'язані зі здійсненням нею певних функцій. У зв'язку із цим державу слід вважати повноправним суб'єктом ринку, який, купуючи для своїх потреб суспільні блага, формує ринок державних закупівель. У всіх країнах світу держава виступає найбільшим споживачем на ринку товарів, робіт і послуг. Значні обсяги бюджетних закупівель роблять проблему забезпечення їх ефективності першорядною. Світовий досвід показує, що основним шляхом вирішення цих проблем є організація конкурсних торгів на основі вільної та чесної конкуренції. Значний внесок у дослідження питань державного регулювання економічних процесів зробили О. Амосов, В. Бакуменко, А. Дєгтяр, І. Кравченко, О. Лазар, М. Латинін, О. Мордвінов, Г. Одінцова та ін. Дослідженню різних аспектів системи державних закупівель та управління нею присвячені праці М. Вангеманна, Ш. Вей, Г. Вестрінга, М. Гелозо-Гроссо, В. Дідковського, С. Костенко, Л. Лаврентьєвої, Т. Морозова, Р. Нуреєва, О. Пікулькіної, Дж.Ю. Стігліца, В. Федоровича, А. Шастітко, Л. Якобсона та ін. Отже, у наукових розробках вітчизняних та зарубіжних учених глибоко досліджено теоретичні й практичні проблеми системи державних закупівель. Але в їх працях система державних закупівель розглядається як необхідна ознака діяльності держави та знаряддя виконання нею своїх обов'язків.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сучасний стан системи державних закупівель в Україні, виявити суперечності в цій сфері та опрацювати пропозиції щодо вдосконалення форм і методів управлінської діяльності в цій сфері.

III. Результати

За даними Держкомстату України, державні закупівлі в 2009 р. знизились відносно попередніх років. Країна зменшила фінансування державних закупівель у січні – червні 2009 р. на 52% порівняно з тим самим періодом 2008 р. У першому півріччі 2009 р. держава витратила 58,4 млрд грн на власні потреби, натомість у 2008 р. за той самий період цей показник становив 112,2 млрд грн [2].

Найбільшого удару зазнала купівля товарів. Реальні витрати державних коштів у цьому секторі зменшились з 25,1 до 10,5 млрд грн. Це пов'язано з тим, що для державних установ не виділяють гроші. Порівняно з минулими роками бюджет сильно скорочений.

Значно більших втрат у відсотковому відношенні зазнав ринок робіт. Ця сфера втратила 70% за останній рік. У грошовому еквіваленті ця сума виглядає не настільки значущою, як купівля товарів, і становить 1,2 млрд грн при минулорічних 4,1 млрд грн [2].

Реальні витрати держави на послуги, всупереч попереднім даним, не зменшились, а навіть збільшились. Держава витратила на послуги на 0,7 млрд грн більше порівняно з 2008 р. Цей показник зріс з 3,2 до 3,9 млрд грн. Така статистика цілком закономірна. Під час економічної кризи завжди збільшуються витрати на послуги, при цьому їх спектр охоплює майже всі галузі (юридичні послуги, консалтинг, аудит).

Зі зменшенням грошового потоку на загальному ринку держзакупівель зменшилась кількість зарубіжних компаній – з 275 до 68, вітчизняних – з майже 35 до 26 тис. [2].

У лютому 2009 р. на офіційному сайті Держкомстату була оприлюднена статистика державних закупівель за 2008 р. Загальна кількість закупівель становила 45 312 процедур, причому замовниками планувалося витратити 224 435,2 млн грн. Але подані дані свідчать, що освоєння бюджетних коштів проводилося на недостатньо високому рівні, адже з усіх запланованих процедур не відбулося або було скасовано 9970 (тобто кожну 4–5-ту процедуру), а загальна сума коштів, які були освоєні й за якими уклалися договори, становила 167 297,6 млн грн замість заявлених 224 435,2 млн грн. Також не вдалося уникнути оскаржень їх 727 звернень до відповідних органів, що позначилось на швидкості та якості освоєння бюджетних коштів.

Оприлюднення інформації на офіційних сайтах органів статистики дає змогу уявити повну картину всього, що відбувається в тій чи іншій

© Кулак О.П., 2012

сфері. Так, порівняння даних із сайта Держкомстату України та даних, що були надані в довідці Мінекономіки України щодо погодження процедури закупівлі в одного учасника та торгів з обмеженою участю, спричинило резонанс у суспільстві й призвело до скандалу навколо цих закупівель. Тоді виявилося, що, за даними цих органів, кількість погоджень відрізняється на 457, а сума коштів – на 5 261 840 тис. грн. Крім того, певні розбіжності спостерігалися й щодо конкурентних процедур. Якщо за даними Мінекономіки з усіх процедур лише 15,5% були неконкурентними, то Держкомстат наголосив на тому, що відсоток таких процедур, за його даними, становив майже удвічі більше, а саме: 30,18%.

Згідно з інформацією про стан закупівель за січень – червень 2009 р., що розміщена на офіційному сайті Держкомстату [3], обсяги виділених коштів і кількість проведених процедур закупівель знизилися. Загальна кількість процедур становила 16 731, а замовники планували витратити лише 120 395,1 млн грн, що набагато менше від запланованого у 2008 р. Негативною є статистика щодо процедур, які з тих чи інших причин не відбулися: із 16 731 не відбулося 3440 процедур та 409 були оскаржені.

Прозорість використання державних коштів забезпечується, насамперед, шляхом публікації замовниками оголошень про здійснення закупівель в офіційних виданнях.

З 02.04.2008 р. офіційними виданнями визначено інформаційний бюлетень “Вісник державних закупівель” та веб-портал з питань державних закупівель, створений Уповноваженим органом [1].

Поряд з цим, відповідно до Положення, оголошення про заплановану закупівлю можуть оприлюднюватися на веб-сайтах замовників або головних розпорядників бюджетних коштів у розділі “Державні закупівлі” та у друкованих засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження.

Безоплатне розміщення оголошення та вільний доступ до інформації про закупівлі сприяє покращенню інформаційного забезпечення потенційних учасників процедур закупівель, що, у свою чергу, призводить до підвищення рівня конкурентності державних закупівель.

За офіційними даними редакції інформаційного бюлетеня “Вісник державних закупівель”, у період січень – червень 2009 р. у ньому було опубліковано 33 956 оголошень, з них 18 038 – про заплановані закупівлі (у тому числі: 17 509 оголошень про проведення відкритих торгів, 228 – двоступеневих, 301 – попередньої кваліфікації) та 15 918 оголошень про результати проведення торгів [2].

У період квітень – грудень 2008 р. в інформаційному бюлетені “Вісник державних закупівель” замовниками розміщено 29 350 оголошень про заплановані закупівлі та 39 127 повідомлень про результати проведення торгів [1].

За аналогічний період 2007 р. в інформаційному бюлетені “Інформаційний бюлетень Тендерної палати України” було опубліковано 37 466 оголошень про заплановані торги та 43 673 оголошення (повідомлення) про результати проведення торгів (тендерів).

Крім того, починаючи з 02.04.2008 р., відповідно до законодавства у сфері державних закупівель, оголошення щодо проведення запиту цінових пропозицій (котирувань) не публікуються, що призвело до зменшення в 5 разів кількості таких оголошень.

Згідно з даними Держкомстату, у першому півріччі 2009 р. відбулося зменшення кількості оголошень про результати проведення торгів з 25 983 оголошень до 16 731 оголошення.

Слід зазначити, що кількість оголошень про результати проведення торгів, які скасовані чи визнані замовником такими, що не відбулися, зменшилася і становила 3440, що майже в 2 рази менше проти аналогічного показника 2008 р. Отже, можна зробити висновок, що більшість торгів у цей час завершуються визначенням переможця та укладанням договорів.

Аналіз свідчить, що в першому півріччі 2009 р. порівняно з аналогічним періодом 2008 р. відбулося зменшення застосування процедур закупівель за державні кошти, передбачених Положенням. Така ситуація зумовлена, в першу чергу, встановленням з 02.04.2008 р. вищих вартісних порогових меж застосування процедур закупівель, а також впливом світової фінансової кризи.

У першому півріччі 2009 р. розпорядниками бюджетних коштів проведено 47 192 процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти з урахуванням лотів, що менше на 16,7% від відповідного показника 2008 р. (56 663 процедури).

Характерною ознакою 2009 р. є значне зменшення проведення неконкурентних процедур. Так, кількість процедур закупівель в одного учасника, проведених протягом першого півріччя 2009 р., становила 845 проти аналогічного показника у 2008 р. – 6871, а застосування торгів з обмеженою участю зменшилось з 564 до 137. При цьому потрібно зазначити, що з часу покладання на Мінекономіки України функцій Уповноваженого органу (з 02.04.2008 р.) у 2008 р. за аналогічний звітний період Мінекономіки України погоджено лише 533 процедури закупівель.

Водночас відбулося зростання з 70,8 до 76,1% частки відкритих торгів у загальній структурі закупівель за державні кошти. Також зросла на 8,1% частка застосування запиту цінових пропозицій (котирувань). Це свідчить, що під час вибору процедури закупівель замовники все частіше віддають перевагу конкурентним процедурам: відкритим торгам та запиту цінових пропозицій (котирувань).

Питома вага конкурентних процедур закупівель у загальній кількості проведених у першому півріччі 2009 р. процедур становила 98,2%

(46 347 процедур), що більше від аналогічного рівня 2008 р. – 87,9% (49 792 процедури).

Аналіз публікації оголошень в інформаційному бюлетені "Вісник державних закупівель" про проведення закупівель у квітні – грудні свідчить, що найбільшу кількість процедур закупівель з урахуванням частин предмета закупівлі (лотів) проведено у Мінпаливенерго – 7078, Мінвуглепромі – 5608, Мінтрансзв'язку – 4681; Миколаївській – 2184, Київській – 1729, Дніпропетровській – 1665, Донецькій – 1640 та Херсонській областях – 1249.

Як свідчить порівняння розподілу оголошень про закупівлю по товарах, роботах та послугах за аналогічні періоди 2007–2008 рр., їх структура практично не змінилась: 55% становлять оголошення на закупівлю товарів, 28% – на закупівлю робіт і 17% – на закупівлю послуг. Зазначене вказує на стале домінування в державних закупівлях саме закупівлі товарів.

Слід зауважити, що у 2009 р. кількість процедур закупівель скасованих або визнаних такими, що не відбулися за частинами предмета закупівлі (лотами), зменшилася з 23,1 до 22,9% і становить 10 812.

Найбільшу кількість торгів, скасованих або визнаних такими, що не відбулися, зафіксовано в таких центральних органах виконавчої влади: Міністерстві вугільної промисловості України – 3641, Міністерстві палива та енергетики України – 1935, Міністерстві транспорту та зв'язку України – 1186. Серед регіонів цей показник відповідно становить: у Дніпропетровській облдержадміністрації – 277, Київській – 251 та Миколаївській – 230, а також м. Київ – 258.

У цих центральних органах виконавчої влади скасовані торги чи визнані такими, що не відбулися, становлять високий відсоток від загальної кількості проведених процедур: у Службі зовнішньої розвідки України – 85,3%, у Мінвуглепромі – 64,9%, у Мінфіні – 52,6% [2].

Як свідчить аналіз, кількість скасованих торгів у регіонах України коливається від 2,6 до 22,1% від загальної кількості проведених процедур. Найбільша кількість скасованих торгів, зокрема, у м. Київ, Дніпропетровській та Чернівецькій областях.

Найбільша частка скасованих процедур припадає на відкриті торги, що свідчить про неможливість результативного завершення значної кількості цього виду процедур закупівель.

Серед причин, які призвели до скасування торгів або визнання їх такими, що не відбулися, варто назвати такі: подання учасниками меншої кількості тендерних пропозицій, ніж визначено законодавством; відхилення всіх тендерних пропозицій; вплив об'єктивних непередбачуваних обставин; ціна найбільш вигідної тендерної пропозиції перевищила суму, передбачену замовником для фінансування закупівлі; результати оскарження; відмова підписання договору переможцем, інші причини.

Загалом протягом першого півріччя 2009 р. у процедурах закупівлі за державні кошти взяли участь 78 052 суб'єкти підприємницької діяльності, 26 307 з яких було визнано переможцями.

Порівняно з 2008 р. зросла активність учасників процедур закупівель. За цей період під час проведення торгів учасниками було подано 121 809 тендерних пропозицій, що на 6,6% більше, ніж у першому півріччі 2008 р. Але при цьому зросла кількість відхилених пропозицій з 8,6% у 2008 р. до 18,2% у 2009 р.

Протягом 2009 р. співвідношення кількості учасників, які подали тендерні пропозиції для участі у процедурах закупівлі до кількості учасників-переможців збільшилося з 2,4 у 2008 р. до 3 у 2009 р., що свідчить про підвищення рівня конкуренції при проведенні процедур закупівель за державні кошти та про відновлення довіри до цієї сфери в потенційних учасників торгів.

Слід зазначити, що серед загальної кількості укладених протягом першого півріччя 2009 р. договорів (28 497) 98,9% припадає на договори з вітчизняними суб'єктами господарювання.

У 2009 р. замовниками заплановано здійснити закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти на загальну суму 120 395 125,7 тис. грн, що в 1,7 раза менше від аналогічного показника 2008 р.

Загальна сума коштів за укладеними договорами в результаті проведених у першому півріччі 2009 р. процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти становить 58 433 419,5 тис. грн, що на 51,6% менше порівняно з відповідним періодом минулого року. При цьому із цієї суми на договори, укладені Міністерством палива та енергетики України та підвідомчими організаціями припадає 25 963 732 тис. грн (44,43%), Міністерством транспорту та зв'язку України – 12 356 826,1 тис. грн (21,15%), Укравтодором – 3 970 824 тис. грн (6,8%), Міністерство вугільної промисловості України – 2 859 280,1 тис. грн (4,89%), Київською міською державною адміністрацією – 1 300 092,5 тис. грн (2,22%), Харківською обласною державною адміністрацією – 732 041,3 тис. грн (1,25%), Донецькою обласною державною адміністрацією – 711 964 тис. грн (1,22%) [3].

Найбільшу частку в структурі джерел фінансування зобов'язань за договорами про закупівлю за державні кошти, як і в попередньому році, становлять кошти господарських товариств, у яких державна частка перевищує 50%.

Слід зазначити, що основними позитивними результатами змін, що запроваджуються протягом 2008–2009 рр. у сфері державних закупівель є зростання рівня конкуренції в цій сфері та поступове відновлення довіри до неї в потенційних учасників торгів. Замовники все частіше віддають перевагу конкурентним процедурам: з 2008 р. до 2009 р. частка конкурентних процедур у загальній структурі закупівель за

державні кошти зросла як у кількісному, так і у вартісному виразі.

Аналіз обсягів сум договорів, укладених у 2009 р., відповідно до проведених процедур показує, що відбулося зростання питомої ваги відкритих (на 24,5%) та запиту цінових пропозицій (на 1,6%). Водночас зменшилась питома вага процедури закупівлі в одного учасника (на 23,3%).

Загалом за конкурентними процедурами закупівель у першому півріччі 2009 р. було укладено договорів на суму 36 541 млн грн (62,5%), а за процедурою закупівлі в одного учасника – 21 892 млн грн (37,5%). Аналогічні показники за січень – червень 2008 р. становив відповідно 39,3 та 60,7% [4].

Зазначене свідчить про зростання рівня конкуренції у сфері державних закупівель. При цьому збільшення частки застосування конкурентних процедур є однією з основних передумов створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель та досягнення оптимального й раціонального використання державних коштів.

Однак слід зазначити, що в середньому на одну проведену процедуру закупівлі в одного учасника припадає 26 437,9 тис. грн, а на процедуру відкритих торгів – усього 1 239,6 тис. грн.

З метою виконання функції контролю щодо дотримання замовниками вимог законодавства у сфері державних закупівель Мінекономіки протягом першого півріччя 2009 р. було проведено 20 перевірок замовників.

За підсумками всіх перевірок встановлені порушення замовниками норм законодавства у сфері державних закупівель, причому за рівнем наслідків на результати закупівель виявлені порушення можна диференціювати від: “поодиноких порушень, які не вплинули на кінцевий результат процедури” до “порушень, які вплинули на об’єктивність вибору переможця закупівлі”.

Зокрема, характерними порушеннями норм Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (зі змінами), виявленими в ході перевірок, були такі:

– з переможцями процедур закупівель розпорядники державних коштів укладали договори, що суперечать основним умовам, викладеним у тендерній документації;
– замовники приймали та допускали до оцінювання тендерні пропозиції учасників, отримано після передбаченого тендерною документацією кінцевого строку їх подання;
– при проведенні торгів замовники неправильно визначали предмет закупівлі;
– розпорядники державних коштів не розміщували оголошення про заплановані закупівлі у відповідних міжнародних виданнях чи міжнародній мережі електронного зв’язку, враховуючи, що очікувана вартість предмета закупівлі перевищувала суму, еквівалентну 200 тис. євро для товарів і 500 тис. євро для робіт;
– прийняття тендерним комітетом замовника рішень стосовно процедур закупівель проводилось без необхідного визначеного законодавством кворуму присутніх членів тендерного комітету;
– у звіті про результати процедури закупівлі товарів замовником відображено недостовірну інформацію;
– до оцінювання замовником допускалась лише одна тендерна пропозиція учасника, яка в подальшому визнавалась переможцем закупівлі;
– до оцінювання допускались тендерні пропозиції учасників, які не відповідали кваліфікаційним вимогам, а також умовам тендерної документації, тобто такі пропозиції, що повинні відхилятись замовником;
– опублікування щодо результатів торгів у бюлетені “Вісник державних закупівель” здійснювалось замовниками з порушенням строків, визначених законодавством;
– розпорядниками державних коштів не дотримувались вимоги щодо заповнення форм та інструкцій документів у сфері державних закупівель, затверджених наказами Мінекономіки від 04.04.2008 р. № 108, від 01.07.2008 р. № 252 та від 30.01.2009 р. № 61, а також іншими нормативно-правовими актами, що регламентують відносини у сфері закупівель.

За результатами перевірок матеріали щодо виявлених порушень вимог законодавства з боку службових осіб замовників надіслано на розгляд до правоохоронних органів та Державної контрольно-ревізійної служби для відповідного реагування.

На думку Міністерства економіки України, головним дієвим заходом, що забезпечує фактичне усунення замовниками виявлених перевірками порушень у сфері державних закупівель, повернення використаних з порушенням законодавства державних коштів, є прийняті Мінекономіки рішення про визнання результатів процедур закупівель недійсними.

У зв’язку із цим за результатами проведених перевірок та встановлених порушень законодавства, що вплинули на об’єктивність вибору переможця при проведенні замовниками процедур закупівель, Мінекономіки було прийнято рішення, які оформлені відповідними наказами, щодо визнання результатів цих процедур закупівель на загальну суму 542,4 млн грн недійсними.

Таким чином, відповідні підрозділи Міністерства продовжують вживати постійних заходів контролю за дотриманням замовниками вимог законодавства у сфері державних закупівель. При цьому інформація щодо результатів здійснених перевірок є доступною та розміщена на власному веб-сайті Міністерства.

Для виконання функції контролю за дотриманням законодавства про захист економічної

конкуренції перевірки проводяться Антимонопольним комітетом України.

Так, за перше півріччя 2009 р. органи Антимонопольного комітету України провели близько 100 перевірок, у ході яких було виявлено ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції. З початку року органи АМКУ розглянули 38 справ про порушення законодавства у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, які стосуються викривлення результатів торгів.

Про кількість вчинених порушень законодавства про захист економічної конкуренції у сфері державних закупівель свідчить статистика виявлених порушень та розглянутих справ щодо викривлення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів.

Порушеннями, які вчиняються учасниками процедур закупівель, є їх змови з метою забезпечення перемоги певного учасника. Така змова, згідно з п. 4 ч. 2 ст. 6 Закону України "Про захист економічної конкуренції", кваліфікується як порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів.

Щодо порушень з боку замовників слід зазначити, що їх дії під час проведення торгів також вивчаються на предмет наявності ознак порушень конкуренційного законодавства. Дії замовника можуть бути кваліфіковані за ст. 15 цього Закону як антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, які призвели чи можуть призвести до запобігання, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Відповідно до ч. 4 ст. 6 Закону України "Про захист економічної конкуренції", вчинення антиконкурентних узгоджених дій забороняється й тягне за собою відповідальність. Згідно зі ст. 52 цього Закону, за порушення, зокрема у вигляді антиконкурентних узгоджених дій підприємств, передбачена відповідальність у вигляді накладення штрафу в розмірі до 10% доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. Слід зазначити, що у випадку вчинення учасниками процедур закупівель декількох порушень, штраф накладається за кожне вчинене порушення.

Відповідно до ст. 35 Закону України "Про захист економічної конкуренції", розгляд справ про порушення законодавства починається з прийняттям розпорядження про початок розгляду справи та закінчується прийняттям рішення у справі. Статтею 36 цього Закону передбачені підстави для початку розгляду справи. За результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції органи АМКУ приймають рішення, передбачені ст. 48 Закону.

Згідно зі ст. 60 Закону, заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржувати рішення органів АМКУ повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення.

Поряд із цим ст. 25 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" передбачено підстави, за яких АМКУ та його територіальні відділення подають заяви, позови, скарги до суду у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції органами влади, юридичними чи фізичними особами.

Відповідно до п. 93 Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 р. № 1017), на АМКУ покладена функція контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері закупівель. Реалізація зазначеного контролю здійснюється Комітетом через повноваження, що визначені ст. 7 Закону України "Про Антимонопольний комітет України", та спрямована на виявлення і припинення порушень у вигляді антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання на торгах. Інформація про виявлені порушення законодавства про захист економічної конкуренції у сфері закупівель відповідно до вимог положення надається органам, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері закупівель [144].

АМКУ у сфері державних закупівель має повноваження розглядати справи про антиконкурентні узгоджені дії, які стосуються спотворення результатів торгів. Встановивши під час розгляду справи дані, що свідчать про наявність ознак злочину, органи АМКУ, які порушили або розглядають справу, вносять подання у правоохоронні органи або надсилають їм відповідні матеріали для розгляду справи по суті.

Варто зазначити, що на сьогодні основним проблемним питанням у сфері державних закупівель залишається неврегульованість правовідносин саме на законодавчому рівні.

Найбільш ефективним заходом зі стабілізації ситуації у сфері державних закупівель в умовах фінансової кризи є прийняття Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" у редакції, що відповідатиме кращим світовим практикам, зокрема директивам ЄС у сфері державних закупівель, оскільки міжнародні зобов'язання перед СОТ та чітко сформульована мета наближення національного законодавства до нормативної бази ЄС у рамках асоціативної угоди, підготовка до укладення якої здійснюється сьогодні, унеможливлює відступ від міжнародних принципів і стандартів у сфері державних закупівель.

Зазначені зобов'язання України полягають у необхідності наближення існуючого й майбутнього законодавства України до законодавства ЄС. Із цією метою Україна має вживати заходів для забезпечення того, щоб її законодавство

поступово було приведене у відповідність до законодавства ЄС.

Так, ч. 2 ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між ЄС і Україною серед 16 пріоритетних галузей, у яких необхідно забезпечити наближення законодавства, передбачає й державні закупівлі. Тому, враховуючи, що в Україні саме зараз проходить процес законодавчого врегулювання відносин у сфері державних закупівель, надзвичайно актуальним питанням є прийняття саме такого Закону, який би дав змогу запровадити справедливу інституційну основу для державних закупівель, на якій можна побудувати й надалі посилити та реформувати загальну систему закупівель відповідно до кращої європейської практики.

Розроблений Мінекономіки та поданий Урядом до Верховної Ради України проект закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" (реєстраційний № 2263-1 від 12.05.2008 р.) (далі – законопроект) прийнято Верховною Радою України за основу в першому читанні.

Міжнародні експерти зазначають, що цей проект Закону після його прийняття й упровадження забезпечить справедливу інституційну основу для державних закупівель, на якій можна побудувати й надалі посилити та реформувати загальну систему закупівель. Нормами цього проекту Закону створюється фундаментальний базис для продовження процесу реформ і наближення України до повної відповідності директивам ЄС у цій сфері.

Слід зазначити, що прийняття Закону забезпечить подальше функціонування системи державних закупівель, спрямоване на підвищення дієвості механізму закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, забезпечення прозорості та зростання ефективності використання державних коштів, підвищення рівня конкуренції в цій сфері з урахуванням міжнародного права, зокрема законодавства ЄС та норм і правил СОТ організації торгівлі.

Іншою не вирішеною проблемою поки що залишається збір повної та достовірної інформації щодо здійснення замовниками закупівель за державні кошти, особливо інформації щодо закупівель, які не підпадають під дію Положення. Без зазначеної інформації неможливо скласти повну картину стосовно напрямів та ефективності використання державних коштів.

З метою вдосконалення порядку обліку процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти можна запропонувати Держкомстату України включити до форми державного статистичного спостереження № 1 торги (тендери) нову графу – "Закупівлі без застосування процедур", у якій передбачається враховувати обсяги державних закупівель, що не підпадають під дію Положення.

Водночас з метою посилення контролю за витрачанням державних коштів та отримання повної інформації щодо обсягів державних закупівель потрібно зобов'язати замовників подавати копії укладених договорів стосовно закупівель, проведених відповідно до окремих рішень Кабінету Міністрів України за процедурою закупівлі в одного учасника без погодження з Мінекономіки, а також без застосування тендерних процедур, передбачених Положенням. Поряд з цим одним із шляхів удосконалення системи державних закупівель є запровадження електронної системи управління державними закупівлями, що дасть змогу значно підвищити прозорість та ефективність проведення конкурентних процедур закупівель, а також зменшити негативний вплив бюрократизму, протекціонізму й суб'єктивізму під час вибору переможців тендера.

Одним з перших кроків на шляху до створення в Україні системи електронних закупівель повинно бути розширення функціональних можливостей веб-порталу "Державні закупівлі", зокрема, запровадження практики розміщення замовниками на веб-порталі річних планів та звітів про здійснення процедур закупівель.

Однак Положенням не передбачено вимогу щодо обов'язкового розміщення зазначених документів на загальнодержавному вебпорталі з питань державних закупівель, тож для запровадження такої норми необхідно внести відповідні зміни до Положення. Розвиток системи державних закупівель, створення умов для її ефективного функціонування, підвищення рівня конкуренції в цій сфері та забезпечення її прозорості повинно бути пріоритетним напрямом діяльності організаційної структури системи державних закупівель.

IV. Висновки

Невирішеною проблемою залишається збір повної та достовірної інформації щодо здійснення замовниками закупівель за державні кошти. Неоперативність та недостовірність подання держзамовником звітності не дає змоги коректно оцінити ефективність проведених закупівель для задоволення суспільних потреб, а неефективність державного контролю і практично повна відсутність громадського контролю за проведенням закупівель для державних потреб знижують ступінь керованості цього ринку. Система державних закупівель характеризується: незадовільною структурою її форм (переважання спрощених способів закупівель як менш трудомістких, але водночас час менш ефективних); порушеннями, пов'язаними з організацією та оформленням результатів закупівель (неякісне складання конкурсної документації, що дискримінує критерії відбору постачальників тощо).

Список використаної літератури

1. Звіт щодо функціонування системи державних закупівель за 2008 рік. – Офіц. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=132528&cat_id=129962.

2. Звіт щодо здійснення замовниками закупівель за державні кошти у першому півріччі 2009 року. – Офіційне видання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=138275.
3. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.
4. Офіційний загальнодержавний веб-портал "Державні закупівлі" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/.

Стаття надійшла до редакції 24.09.2012.

Кулак А.П. Развитие системы государственных закупок в Украине

В статье исследовано современное состояние системы государственных закупок в Украине. Определено, что сегодня основным проблемным вопросом в сфере государственных закупок остается неурегулированность правоотношений на законодательном уровне. Выявлены противоречия в сфере государственных закупок и проработаны предложения по совершенствованию форм и методов управленческой деятельности.

***Ключевые слова:** государственные средства, анализ, контроль, отчетность, бюджетные закупки, тендеры.*

Kulak A. Development of public procurement in Ukraine

The article examines the current state of the public procurement system in Ukraine. Determined that today most urgent issues in public procurement remains unresolved relationships at the legislative level. Identified contradictions in government procurement and processed proposals for improving the forms and methods of management.

***Key words:** public funds, analysis, monitoring, reporting, budget procurement tenders.*

УДК 35.088.6:37.013(067:068)

Н.Б. Ларіна
кандидат педагогічних наук
Національна академія державного управління при Призидентові України

МІЖКУЛЬТУРНА ОСВІТА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

У статті розкрито теоретичні аспекти розвитку міжкультурної освіти, здійснено порівняльний аналіз різних концепцій та їх вплив на формування міжкультурної комунікації у керівників закладів освіти.

Ключові слова: *міжкультурна освіта, полікультурна освіта, багатокультурна освіта, міжкультурна комунікація.*

І. Вступ

Особливістю міжкультурної освіти є її інтеграційний характер, який допомагає людям вчитися один в одного, співвідносити минуле, сьогодення та майбутнє. Актуальним є питання щодо реалізації ідеї міжкультурної освіти на практиці, залучення керівників закладів післядипломної освіти (підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців) до підвищення особистої та професійної (управлінської) компетентності з питань міжособистісної комунікації.

У Західній Європі питання міжкультурної (мультикультурної) освіти виникло в післявоєнний період. Причиною тому була хвиля іммігрантів із колишніх колоній, а пізніше заробітчан із менш розвинутих країн з іншими культурними особливостями. У Великобританії, Німеччині, Франції та інших країнах цієї частини Європи почала розвиватись міжкультурна освіта та інтеркультурна педагогіка, яка сприяла порозумінню та співпраці між корінними жителями та новоприбулими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що окреслені проблеми стають дедалі актуальніші й привертають увагу багатьох науковців. Зокрема, дослідженню цих питань присвячені праці Х. Воде, С. Драгоєвича, П. Мак Ларена, П. Фрейре, Д. Хартлея, Н. Хорна, а також щорічні доповіді департаменту освіти США та матеріали конференцій із цієї проблематики. Аналізуючи багатокультурні кваліфікації-компетенції, увага переважно концентрується на нормативному аспекті такого тлумачення, формулюють цілі багатокультурної освіти. Так, наприклад, Й. Габерман вважає, що це передусім: заперечення дискримінаційних підгруп; толерантність (усі мають вчитися, жити і разом співпрацювати); підтримання диференційного підходу (кожна відмінність прекрасна); охорона права на відмінність; відповідальність – "усі відповідають за прояви дискримінації та упереджень" [6].

Б. Барц цілі формулює так: вміти поважати представників інших культур і способи їхнього життя; навчитися толерантного ставлення до різних ситуацій, способів життя; вивчати причини поведінки і дій людей, представників інших культур; звертати увагу вихованців на неприпустимість приниження етнічних меншостей [6].

В описовій формі ці цілі окреслює Г. Томас, який стверджує, що "багатокультурна освіта потребує, крім розуміння чужої системи культурних координат, осмислення власної системи культурної орієнтації" [6]. Тому важливою метою полікультурної освіти є спонукання до зміцнення власної культурної ідентичності, формування національної самосвідомості.

Незважаючи на значні наукові доробки, питання розвитку міжкультурної освіти та формування міжкультурної комунікації у керівників закладів післядипломної освіти, зокрема за напрямом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, залишається малодослідженим. Так відсутні наукові дослідження щодо категоріального апарату "міжкультурна освіта", ретроспективний аналіз цього питання тощо.

ІІ. Постановка завдання

З огляду на зазначене, метою статті є розкрити теоретичні аспекти розвитку міжкультурної освіти, здійснити порівняльний аналіз різних концепцій щодо формування міжкультурної комунікації керівників закладів післядипломної освіти, зокрема за напрямом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Відповідно до мети, поставлено такі завдання:

– вивчити теоретичні аспекти зародження та розвитку міжкультурної освіти у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі;
– дослідити основні тенденції розвитку міжкультурної освіти в міжнародному просторі;
– окреслити основні шляхи формування міжкультурної комунікації в державних службовців.

ІІІ. Результати

Польський педагог А. Гофрон зазначає, що "міжкультурна освіта відповідальна за побудову більш солідарного світу. Вона має творити новий гуманізм, у якому домінуватиме етнічний компонент, а знання про культуру та духовні

© Ларіна Н.Б., 2012

цінності різних цивілізацій і шанобливе ставлення до них посядуть належне місце як необхідна перевага глобалізації, яка не обмежиться лише суто технічними й господарськими аспектами. Усвідомлення спільності долі є основною підставою будь-якої міжнародної співпраці" [3].

У Сполучених Штатах, Канаді та Австралії розвивається полікультурна освіта, тому що від самого початку ці країни формувались представниками багатьох національностей. Термін "полікультурна освіта" є калькою поняття multicultural education, сформованого в західній інтелектуальній культурі в 70-х рр. XX ст. Перші спроби визначення цього поняття були зроблені авторами міжнародного педагогічного словника, виданого в Лондоні в 1977 р., які кваліфікували феномен полікультурної освіти (multicultural education) як відображення ідеалів культурного плюралізму у сфері освіти.

Найбільш вичерпне визначення поняття multicultural education подано в Міжнародній енциклопедії освіти, де воно розглядається як "педагогічний процес, у якому репрезентуються дві або більше культури, що відрізняються за мовною, етнічною, національною або расовою ознакою". В англійській мові термін multicultural education ("полікультурна освіта") використовується в працях дослідників освіти у США, Канаді й Австралії.

У навчальній та методичній літературі Європи, крім Великобританії, можна зустріти словосполучення "міжкультурна освіта" (intercultural education) "полікультурна освіта". У науковому вжитку обидва поняття функціонують як синоніми. ЮНЕСКО та Рада Європи рекомендують і використовують у своїх документах поняття "міжкультурна освіта", тоді як Організація з економічного розвитку і співпраці – поняття "полікультурна освіта".

Міжкультурна освіта – сфера гуманітарного знання, спрямована на практичне напрацювання навичок ефективної міжкультурної комунікації [2].

У пакеті Міжкультурного навчання – спільній публікації Ради Європи та Європейської комісії (Страсбург, 2000) – запропоновано визначення поняття "міжкультурна освіта" як навчання про те, як ми сприймаємо інших людей, які суттєво відрізняються від нас. Спробуємо проаналізувати окремі дослідження з питань міжкультурної освіти.

Так однією з визначальних рис світового культурного розвитку протягом останніх років XX ст. стало утвердження поняття мультикультуралізму, в основі якого лежить відхід від ідеалу чітко окресленої, основаної на єдиній мові, спільній естетичній та ідейній традиції національної культури на користь рівноправного співіснування численних культур, стилів життя та творчих практик, притаманних різним етнічним, соціальним, релігійним чи навіть віковим групам з їхніми специфічними ідентичностями. Цей принцип посів почесне місце в політиці з питань культури Ради Європи та Європейського Союзу. Однак із практичним застосуванням цього принципу виникають складнощі.

"Мультикультуралізм, або "культурний плюралізм", – термін, що характеризує співіснування в межах однієї території (країни) багатьох культур, з яких жодна з них не є панівною" [2].

Значно детальніше тлумачення дає авторитетний британський довідник із теорії культурної комунікації: "Мультикультуралізм / мультикультурність – визначення (вивчення) суспільства як такого, що вміщує численні відмінні, але взаємно пов'язані культурні традиції й практики, які часто асоціюються з різними етнічними компонентами цього суспільства" [2; 9].

Глибокого осмислення потребує термін "білінгвізм" як феномен, який вивчається різними науками. Ключового значення в цьому процесі набувають навчання мов та мова навчання. Теоретики мультикультурної освіти практично одностайно віддають перевагу білінгвальній (двомовній) освіті, наслідком якої є успішне опанування як рідної, так і домінантної ("імперської") мови.

Білінгвальне навчання – цілеспрямований процес залучення до світової культури засобами рідної та іноземної мов, коли іноземна мова виступає як спосіб пізнання світу спеціальних знань, засвоєння культурно-історичного та соціального досвіду різних країн і народів.

Отже, аналіз історичних та соціокультурних чинників, що сприяли зародженню і розвитку полікультурної освіти, її цілей, завдань та суті, свідчить про складність і багатогранність проблеми, потребу її подальшого теоретичного та прикладного вивчення, розроблення програм практичної реалізації з урахуванням регіональних соціокультурних умов Української держави.

Розглянемо передумови розвитку міжкультурної (полікультурної) освіти в Україні та країнах світу. Особливості полікультурної освіти полягають у прагненні по-новому усвідомити свій життєвий стиль, особливості національного мислення, виховні традиції тощо. У зв'язку з цим з'явилися нові тенденції – прагнення подолати монокультурну, євроцентричну орієнтацію, скористатися досвідом неєвропейських народів.

Першоджерелом полікультурної освіти вважається програма "Панпедія", розроблена Я.А. Коменським у XVI ст. Великий мислитель, спираючись на думку про спільність людей, їх потреб та устремлінь, обґрунтував панпедію як універсальну програму виховання всього людства. Істотну частину "Панпедії" становлять настанови формування у дітей вмінь жити в мирі та дружбі з іншими, виконувати взаємні обов'язки, поважати і любити людей.

Ідеї М. Реріха про "добродійний синтез" ("Жива етика" (1920–1947), під яким він розуміє "єднання культур", а також ідеї видатних істориків та філософів сучасності (М. Данилевський, Е. Мейлер, А. Тойнбі, Ю. Яковець) про

цілісність культурно-історичного розвитку людства і наявність деяких схожих принципів функціонування культур різних народів допомагають усвідомленню суті, цілей та функцій полікультурної освіти. Вивчення комплексу історичних і соціально-культурних чинників, а також філософсько-педагогічних та психологічних детермінантів дає змогу виокремити найбільш поширені підходи до розуміння суті полікультурної освіти.

Першим підходом є акультураційний. Він є дотичним до виникнення дефініції "полікультурна освіта". Первинні теоретичні та практичні багатокультурні елементи, внесені до педагогічного життя різних країн у 60–70-х рр. XX ст., відомі як багатоетнічна освіта (multiethnic education), що ставила за мету встановлення гармонії у відносинах між членами різних етнічних груп. Проте під впливом нової хвилі еміграції у 70–80-х рр. XX ст. (США, Канада, Німеччина та ін.) ці багатоетнічні перспективи швидко зазнали концептуальних трансформацій і викристалізувалися в сучасне розуміння полікультурної освіти.

У рамках акультураційного підходу багато зарубіжних дослідників дотримуються думки, що полікультурна освіта має орієнтуватися на культуру переселенців. Теоретичне тлумачення поняття "культура мігрантів" (Migrantenkultur) є на сьогодні центральним, але ще не вирішеним. Полікультурна освіта має орієнтуватися на вивчення традицій рідної культури, процесу трансформації цих традицій у рамках нової культури, оскільки конфронтація зі зміненими умовами життя зумовлює необхідність вироблення нових культурних орієнтирів. Узагальнюючи, відзначаємо, що полікультурна освіта розглядає культурні зміни і культурну дифузію як необхідні процеси. Вона покликана надати допомогу та підтримку представникам обох контактуючих культур, виховуючи такі якості, як взаємна відвертість, зацікавлення і терпимість [2; 9].

Діалоговий підхід заснований на ідеях відвертості, діалогу культур та культурного плюралізму. Суть цього підходу полягає в розгляді полікультурної освіти як способу залучення до різних культур з метою формування загальнопланетарної свідомості, що дає змогу тісно взаємодіяти з представниками різних країн і народів, інтегруватися у світовий та загальноєвропейський культурно-освітній простір. Тема діалогу стосовно культури вперше виникла на початку XX ст. у працях М. Бахтіна, М. Бубера, О. Шпенглера, К. Ясперса. Пізніше проблема "діалогу культур" порушувалася в розробках Л. Баткіна, М. Кагана, на межі 1980–1990-х рр. – у працях П. Гайденко, В. Біблера та інших.

Діалогічність – це особлива якість культури, яка прагне до цілісності. Цю якість забезпечує механізм самозбереження і саморозвитку культури, що запобігає її стагнації, кам'янінню і ритуалізації. Діалогічність дає змогу прийняти чужі аргументи, перейняти чужий досвід, завжди шукає балансу, компромісу. Переваги теорії "діалогу культур" – принципова відмова від монологічності в мисленні. З монологом закономірно пов'язуються авторитарність, директивність, нетерпимість до чужого слова і думки, одним словом все те, що неприйнятно для теорії полікультурної освіти.

Необхідною основою полікультурної освіти є соціальні компетенції. Соціальний клімат державної установи буде благополучним, якщо шанси полікультурної освіти будуть високими. Можемо виокремити деякі відмітні ознаки, найважливішою з яких є розуміння полікультурної освіти як особливого способу формування певних соціально-настановчих та ціннісно-орієнтаційних схильностей, комунікативних та емпатичних умінь. Це дасть керівнику закладу післядипломної освіти можливість здійснювати інтенсивну міжкультурну взаємодію та розуміти інші культури, виявляти толерантність стосовно їхніх носіїв.

Співвідношення проаналізованих підходів з відповідними концепціями, цілями та провідними ідеями відображено в таблиці.

Таблиця

Порівняльний аналіз суті різних концепцій полікультурної освіти

Підхід	Концепції	Автори	Мета полікультурної освіти	Провідні ідеї
Акультураційний	1. Багатоетнічна освіта	У. Боос-Нюнінг, У. Зандфукс	Розвиток гармонії у відносинах між членами різних етнічних груп; вивчення традицій рідної культури, процесу переробки цих традицій у рамках нової культури; надання допомоги і підтримки представникам контактуючих культур, виховання взаємної відвертості, інтересу й терпимості	Орієнтація на культуру переселенців; ідеї вільного вибору і трансцендентального сприйняття людини людиною
	2. Бікультурна освіта	В. Фтенакіс	Засвоєння сформованих у сім'ї цінностей і норм поведінки на емоційному та когнітивному рівнях, розвиток здатності виділяти і критично осмислювати цінності кожної культури, а також формувати свою власну культурну ідентичність	Становлення "білінгвально-бікультурної" ідентичності; постійне порівняння двох культур
Діалоговий	1. Концепція "діалогу культур"	Л. Бахтін, В. Біблер, М. Бубер, А. Шафрікова Т. Менська, М. Крюгер-Потратц, Х. Томас	Залучення до різних культур, формування загальнопланетарної свідомості, що дає змогу тісно взаємодіяти з представниками різних країн і народів та інтегруватися у світовий та загальноєвропейський культурно-освітній простори	Ідеї відвертості, діалогу культур, культурного плюралізму

Продовження табл.

Підхід	Концепції	Автори	Мета полікультурної освіти	Провідні ідеї
Діалоговий	2. Діяльнісна концепція	Є. Тарасов, Ю. Сорокін, Г. Поммерін, М. Хоман, У. Зандфукс, Р. Ціммер	Виховання в дусі миру, вирішення міжкультурних конфліктів	Ідея визнання індивідуальних відмінностей кожної особи, ідея "переформування" чужої культури в термінах свого лінгвокультурного досвіду
	3. Концепція мультиперспективної освіти	Х. Гепферт, У. Шмидт	Розвиток здібностей до міжкультурної комунікації, формування уявлення про те, що відбувається з погляду різносторонніх культурних обмінних процесів і багаторівневої структури кожної культури	Ідея подолання монокультурної орієнтації, ідея переорієнтації процесу навчання від подієвої історії до соціальної
Соціально-психологічний .	1. Концепція антирасистського виховання	К. Муллард, П. Карінгтон, М. Коул, С. Троун	Формування активної позиції щодо нерівності, розвиток здатності критично сприймати стереотипи, що відносяться до інших людей та їх культур	Теорія структури суспільства, ідеї рівності та справедливості
	2. Концепція "культурних відмінностей"	С. Гайтанідес, П. Бурдьє, А. Меммі, Б. Хакль	Розвиток терпимості відносно чужого способу життя, поваги до чужих культур, іншого способу мислення, розвиток здатності диференціації всередині чужої культури, інтеграції елементів інших культур у власну систему мислення	Ідеї про відмінності в культурній зовнішності людини та їх впливи на емоційну сферу людини
	3. Концепція соціального навчання	Х. Есінгер, І. Граф, Р. Шміт	Розвиток емпатії, солідарності, здатності вирішувати конфлікти	Психологічні пе-редумови полікультурної освіти, теорія соціального виховання

На основі проведеного аналізу формулюємо узагальнене бачення суті полікультурної освіти як виду цілеспрямованої соціалізації, що забезпечує засвоєння зразків і цінностей світової культури, культурно-історичного та соціального досвіду різних країн і народів; формування соціально-настановчої та ціннісно-орієнтаційної схильності до міжкультурної комунікації, а також розвиток толерантності щодо інших країн, народів, культур та соціальних груп; активну соціальну взаємодію з представниками різних культур при збереженні власної культурної ідентичності. Соціокультурна компетентність керівників закладів післядипломної освіти з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців характеризує результат діяльності, що стосується посади, та поведінку, яка допомагає виконувати завдання ефективно.

Соціокультурна компетентність – це знання соціокультурного контексту використання іноземної мови та вміння спілкуватися в цьому контексті. Єдиний європейський простір передбачає, що освіта має відповідати міжнародним кваліфікаційним вимогам, щоб фахівець незалежно від того, де саме він здобув освіту, почував себе впевнено в будь-якій країні. У зв'язку із цим завданням керівників закладів післядипломної освіти з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в умовах інтеграційних перетворень є розвиток міжкультурної компетенції такою мірою, щоб вміти орієнтуватися в потоці штампів і відточених фраз про високі гуманні ідеали свого співрозмовника й відстоювати свою позицію.

Тому серед основних професійних компетенцій управлінця будь-якого рівня на сучасному етапі є формування міжкультурної *комунікативної компетенції*, готовності до реального іншомовного спілкування. Знання іноземної мови не завжди гарантує успішності міжкультурної взаємодії, іноді виникають непорозуміння через етнічні стереотипи, забобони, стан "культурного шоку", переоцінку подібності рідної й іншомовної культур, їхню конфронтацію на рівні індивідуальної свідомості.

Дослідники відзначають, що в більшості випадків управлінець, який незнайомий з іншомовною культурою, не відчуває потреби в поглибленні своїх однобічних знань, має монокультурну свідомість, не готовий до розвитку спілкування, в результаті чого недооцінює важливість навчання іншомовній культурі. У зв'язку із цим виникає необхідність постійного розвитку та вдосконалення його комунікативної компетенції в процесі професійної діяльності, де особливу роль відіграють знання, уміння й навички, відповідальні за успішність комунікації в міжкультурному аспекті.

Іншомовна соціокультурна компетенція керівників закладів післядипломної освіти з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців має складну структуру, передбачає: знання етнопсихології свого народу й народів країн, сутності міжкультурної компетенції, яку необхідно доповнити блоком особистісних характеристик.

Особистісні характеристики керівників закладів післядипломної освіти як фахівців з державного управління мають відповідати успішному формуванню їх іншомовної соціокультурної компетенції, особливо необхідної для міжкультурного спілкування. Визначимо їх основні особистісні риси й уміння, які сприяють успішному формуванню іншомовної соціокультурної компетентності:

– *готовність розуміти* психологічні стани суб'єктів комунікації, уміння зрозуміти позицію іншого, виявити цікавість до його особистості;

– *уміння створити* обстановку терпимості до несхожості з іншою людиною у спілкуванні, до тих цінностей, які становлять зміст позиції людини;
– *уміння надавати* своїм емоціям не руйнівного, а конструктивного характеру, високий ступінь саморегуляції, витримка й позитив;
– *відкритість* до пошуку нового, почуття нового, готовність до прийняття нового.

У США уже багато років успішно функціонує Товариство міжкультурного навчання, освіти і досліджень (Society for Intercultural Education, Training and Research – SIETAR), а також Міжнародна комунікативна асоціація (International Communication Association – ICA). Із середини 70-х рр. XX ст. друкуються щорічні видання з міжнародної та міжкультурної комунікації (International and Intercultural Communication Annuals), щоквартальний журнал міжкультурних зв'язків (International Journal of Intercultural Relations). У ВНЗ США популярні такі спеціалізації, як "міжкультурна комунікація", "міжкультурна освіта"; у місті Портленд (штат Орегон) щоквартально відбуваються семінари з підготовки фахівців у сфері міжкультурної комунікації та міжкультурного навчання.

Проблеми міжкультурної комунікації керівників закладів післядипломної освіти з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців не можуть бути вирішені лише за допомогою знання своєї рідної мови і культури, оскільки стосуються особливого типу комунікації – спілкування людей, які належать до різних культур, спираються на різні (часто діаметрально протилежні) мовні картини світу, оперують різними комунікативними навичками, лінгвокультурними стереотипами, перебувають під впливом різноманітних упереджень тощо.

IV. Висновки

Таким чином, міжкультурна комунікація керівників закладів післядипломної освіти з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців – процес вербального і невербального спілкування з однією або групою людей, які належать до різних національних лінгвокультурних спільнот, як правило, послуговуються різними ідіоетнічними мовами, відчувають лінгвокультурну "чужинність" партнера по спілкуванню, мають різну комунікативну компетенцію, яка може стати причиною комунікативних невдач або культурного шоку в спілкуванні в управлінській діяльності.

Міжкультурна складова є способом удосконалення професійної підготовки керівників закладів освіти в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, однією із стратегічних ліній сучасної системи післядипломної освіти.

Список використаної літератури

1. Бацевич Ф.С. Словник термінів міжкультурної комунікації / Ф.С. Бацевич. – К. : Довіра, 2007. – 205 с.
2. Гудзик І.П. Поліетнічність країни та формування позитивного образу співвітчизника / І.П. Гудзик // Полікультурна освіта в Україні : збірник статей за матеріалами конференції "Полікультурна освіта в Україні: навчальні плани та підручники". – К., 1999. – С. 35.
3. Климович А. Дидактичні ігри і проекти в міжкультурній освіті / А. Климович // Міжкультурна освіта. Порадник для вчителя / за ред. Б. Валькевич, Е. Кендрацька, А. Климович, К. Кошевська, Е. Любчинська, М. Помяновська та ін. – Polskapomoc : Варшава : ЦОУВ, 2008. – С. 31–35.
4. Ларіна Н.Б. Міжкультурна освіта державного службовця в контексті європейських стандартів : навч. посіб. / Н.Б. Ларіна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 100 с.
5. Лидерство и власть. Процессы идентичности в группах и организациях : пер. с англ.. / под ред. Д.А. Книппенберга, М.А. Хогга. – Х. : Гуманитарный центр (Науменко А.А.), 2012. – 408 с.
6. М'язова І.Ю. Міжкультурна комунікація: зміст, сутність та особливості прояву (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... к. філос. н: спец. : спец. 09.00.03 / І.Ю. М'язова. – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2008. – С. 4.
7. Селятицький М. Методи навчання у міжкультурній освіті // Міжкультурна освіта. Порадник для тренера / ред. Б. Валькевич, Е. Кендрацька, А. Климович, К. Кошевська, Е. Любчинська, М. Помяновська та ін. – Варшава : ЦОУВ, 2008. – С. 16–19.
8. Улмер Р. Эффективная кризисная коммуникация : пер. с англ. / Р. Улмер, Т. Селлнау, М. Сиджер. – Х. : Гуманитарный центр (Науменко А.А.), 2011. – 268 с.
9. Шарков Ф.И. Коммуникология: коммуникационный консалтинг : учебное пособие / Ф.И. Шарков. – М. : Дашков и К, 2011. – 408 с.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2012.

Ларина Н.Б. Межкультурное образование государственного служащего: теоретический анализ

В статье раскрыто теоретические аспекты развития межкультурного образования, проведено сравнительный анализ разных концепций и их влияния на формирование межкулькультурной коммуникации у руководителей учебных заведений.

Ключевые слова: *межкультурное образование, поликультурное образование, многокультурное образование, межкультурная коммуникация.*

Larina N. Intercultural education of civil servants: teoretical analysis

The article deals with theoretical aspects of development of intercultural education, the comparative analysis of different concepts and their impact on the forming of the intercultural communication managers in uchebnыh institutions.

Key words: *intercultural education, multicultural education, intercultural communication.*

УДК 354

Ю.О. Максимюк
аспірант
Національна академія державного управління при Призидентові України

ПРОФЕСІЙНИЙ СТРЕС У СЛУЖБОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті описано чинники розвитку й негативні психологічні наслідки професійного стресу прикордонників, діяльність яких провадиться в складних умовах і характеризується низкою специфічних особливостей.

Ключові слова: *професійний стрес, професійне вигорання, соціально-психологічна реабілітація.*

І. Вступ

Умови службової діяльності персоналу Державної прикордонної служби України характеризуються наявністю стресових ситуацій, зумовлених необхідністю вирішення більшості відповідальних завдань при дефіциті часу, ризиком життя при виконанні професійних завдань з використанням зброї, роботою поза приміщенням із впливом метеорологічних і кліматичних факторів, значною напруженістю праці протягом усього робочого дня та відсутністю повноцінного відпочинку, у зв'язку з чим вони можуть бути віднесені до групи ризику з виникнення стресових станів, що стає суттєвою перешкодою на шляху професійної діяльності військовослужбовців.

Недостатній розвиток адаптивних здібностей до стресу, невміння регулювати свої психічні й психофізіологічні стани можуть призводити до серйозних негативних наслідків як для діяльності, так і для психічного й фізичного здоров'я службовця. Професійний стрес пролонгованої дії може спричинити професійну деформацію особистості, високу плинність кадрів, протиправні делікти тощо.

Тому однією з актуальних проблем, пов'язаних із забезпеченням ефективності професійної діяльності прикордонників, а також охороною їх здоров'я, є мінімізація професійного стресу шляхом його профілактики й цілеспрямованої регуляції.

Аналіз літератури показує, що проблема професійного стресу є предметом досліджень багатьох вчених: В.О. Бодрова, Дж. Ґрінберга, Р. Карасека, Г. Купера, Л. Леві, Н.В. Самоукіної, Дж. Сельвенді. Моделі професійного стресу перебувають у центрі наукових інтересів П. Гамільтона, Р.С. Лазаруса, Р. Хоккі та ін. Дослідженню психічного здоров'я в правоохоронній діяльності присвячено праці В.І. Барка, О.А. Матеюка, В.С. Медведєва, І.О. Моцонелідзе, І.М. Слюсара, О.В. Тімченка та ін., зокрема, в прикордонній діяльності – О.Ю. Андрощука, В.М. Іваненка, В.Г. Кохана, І.М. Міщука, Є.М. Потапчука, Б.П. Томчука та ін.

Однак поза увагою залишається проблема запобігання професійному стресу службовців в особливих умовах діяльності. Недостатньо, на нашу думку, розкрито питання профілактики стресу.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є визначення чинників та наслідків професійного стресу, а також пошук шляхів зниження його рівня у персоналу Державної прикордонної служби України.

ІІІ. Результати

Професійна діяльність прикордонників є діяльністю в особливих умовах, що характеризуються: відсутністю комфортних побутових умов, наявністю постійного емоційного напруження, дискомфорту, чіткою регламентованістю поведінки, високою відповідальністю за прийняті рішення тощо. Це призводить до негативно забарвлених станів військовослужбовців (тривожність, страх, роздратування, злість, відчай тощо), що породжують професійний стрес.

За визначенням Л. Джуел, професійний стрес – це напружений стан працівника, що виникає в нього внаслідок дії емоційно-негативних та екстремальних чинників, пов'язаних з виконуваною професійною діяльністю [4]. При цьому його слід відрізняти від звичайного стресу, який має психофізіологічне походження. Також слід враховувати той факт, що стрес, отриманий під час роботи, може мати асоціативний характер і викликати на цьому фоні симптоми до його повторення.

Досліджуючи професійний стрес, Н.В. Самоукіна вказує, що він виникає внаслідок внутрішнього нагромадження негативних емоцій без відповідної „розрядки". Реакція особистості на ускладнення виражається в неспецифічних діях, тобто різних варіантах прояву стресу в праці [9].

О.А. Кириленко вбачає причину професійного стресу в напруженому стані працівника, який виникає під впливом емоційно-негативних чинників, пов'язаних з виконанням професійної діяльності, і супроводжується негативними емоційними переживаннями дисбалансу між вимогами та можливостями.

Аналізуючи наукові джерела, можна зробити висновок, що професійний стрес стосується всіх без винятку професій. Однак, на нашу ду-

© Максимюк Ю.О., 2012

мку, найбільше схильні до професійного стресу та піддаються частим переживанням охоронці правопорядку, зокрема ті, які проходять службу, охороняючи кордон.

Статистика свідчить, що близько 60% персоналу підрозділів несуть службу в режимі службового перевантаження; 35% є власниками різних видів вогнепальної зброї; понад 50% є власниками або керують транспортними засобами; 664 військовослужбовці проживають окремо від сімей, з них 52 мають можливість відвідати сім'ю лише один раз на півріччя [10].

Говорячи про складність і специфіку прикордонної служби, розкриваючи причини такої ситуації, доцільно звернутися до питання пошуку способів зниження негативних наслідків професійного стресу. Зокрема, це стосується пошуку детермінант, знання яких дало б змогу передбачати, прогнозувати та управляти ймовірністю виникнення негативного професійного стресу, його проявами та впливом на роботу і життєдіяльність прикордонників. Слід враховувати, що стреси, отримані під час професійної діяльності, будуть позначатися на особистому житті працівника. Тому питання професійного стресу слід вивчати комплексно, особливо в аспекті специфічної професії прикордонника.

На основі огляду публікацій [1–3; 7; 11], а також власних спостережень виділимо чинники, що пов'язані зі змістом професійної діяльності прикордонників і викликають стрес у персоналу Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ): зниження або повне припинення соціальних пільг і гарантій для працівників ДПСУ; підвищене навантаження; понаднормові години праці; відсутність почуття колективу; жорстко задані схеми поведінки; відсутність мотивації служби в ДПСУ; режим "завжди на телефоні" в позаробочий час; сувора дисципліна; усвідомлення й переживання високої особистої та моральної відповідальності за охорону державного кордону; діяльність за наказом; ризик для життя і здоров'я; дефіцит часу для аналізу обстановки та прийняття рішення; постійно існуюча протидія з боку порушників законодавства з прикордонних питань; загроза помсти; використання зброї; висока ціна можливих помилок; конфліктні ситуації у процесі службової діяльності; вплив метеорологічних і кліматичних факторів.

Також ми вважаємо, що важливим стресогенним чинником у професії прикордонника є постійні ротаційні переміщення, які змушують людину адаптовуватись до нових умов життєдіяльності. Крім прикордонників, такі зміни торкаються членів їх сімей і викликають у них стрес. Прикордонники в такій ситуації можуть зазнавати подвійного стресу через ставлення до роботи та відповідальність за сім'ю.

Усі ці фактори призводять до стресів і криз у сімейних стосунках, вихованні дітей, відображаються на поведінці людини, позначаються на психологічному кліматі та взаємовідносинах військовослужбовців на службі, професійній діяльності персоналу, життєдіяльності правоохоронної структури в цілому. Дослідження Є.М. Потапчука свідчить, що не всі офіцери-прикордонники психологічно готові до дій в особливих умовах несення служби. Тому в складних ситуаціях вони можуть стати заручниками власних негативно забарвлених емоційних переживань, а отже, діяти неефективно або ж виявляти бездіяльність [7].

Загалом, тривале здійснення службових обов'язків у напруженій обстановці веде до дезадаптації, зниження резистентності організму, нервово-психічного перенавантаження, наслідком чого є розвиток стійких негативних психічних станів (високий рівень тривоги, перенапруження, стрес, фрустрація, афект тощо) [1]. Розуміння напруженості в ситуації під впливом психологічних чинників, тим більше при їх переважанні над розумовими, призводить до помилкових дій на службі та порушення рівноваги в самопочутті службовця.

Очевидно, що наведені вище чинники є достатньою підставою, щоб обґрунтувати необхідність змін і трансформацій у прикордонній системі. Але на сьогодні проведенням адміністративної реформи, зменшенням фінансових витрат і скороченням штату на 30%, навантаження на службовців збільшилось, емоційне напруження зросло. У медперсоналу ДПСУ викликають занепокоєння поширення хвороб, пов'язаних із серцево-судинною системою, порушенням кровообігу, функцій опорно-рухового апарату. Почастішали випадки онкологічних та шлунково-кишкових захворювань серед прикордонників. Недуги негативно впливають на загальний стан здоров'я особового складу і призводять до втрати працездатності, звільнення, а й іноді можуть провокувати летальні наслідки.

Це пояснюється тим, що працівники, які зазнають впливу професійного стресу, не отримують задоволення від своєї роботи, в них більше симптомів психосоматичних захворювань [2, с. 342], а також спостерігаються дезадаптивні форми поведінки (наростання міжособистісних конфліктів або обмеження сфери контактів, грубі дисциплінарні порушення, зловживання спиртними напоями) [11]. Далі порушення можуть поглиблюватися. Адже в ситуації сильного напруження відбувається зниження пізнавальної здатності, звужується світогляд, людина не здатна втримувати основні аспекти в голові протягом тривалого часу, а її поведінка втрачає гнучкість [14].

Дж. Грінберг визначає причину професійного напруження – невідповідність зусиль та винагороди. Відповідно до цієї моделі стрес – наслідок значних зусиль і дуже низької винагороди за роботу. Тут на одному рівні стоїть висока завантаженість на роботі, а на іншому – низький заробіток, оцінка і статус на роботі. Через невідповідність зусиль і винагороди можуть з'являтися показники, що загрожуватимуть здоров'ю та добробуту працівників.

Т.В. Циганчук виділяє три основних фактори, що характеризують стресовий процес: інтенсивність стресу, його тривалість, сприятливість конкретної людини до конкретного стресора. Відтак, вченими виокремлено два види стресів: короткострокові та довгострокові. Вони ж, у свою чергу, мають певні характеристики. Встановлено, що найбільшу небезпеку викликають не сильні і короткі стреси, а тривалі, хоча і не настільки сильні. Короткочасний сильний стрес активізує людину, після чого всі показники організму повертаються в норму, а слабкий, але довготривалий стрес викликає виснаження захисних сил організму людини [13].

Психологи довели, що затяжні професійні стреси призводять до синдрому фізичного та емоційного виснаження. Цей синдром називається вигоранням. Професійне вигорання – це несприятлива реакція на стрес на роботі, що включає в себе психологічні, психофізіологічні та поведінкові компоненти. Більше того, вигорання є основним чинником низької професійної моралі, фізичних хвороб, конфліктів у сім'ї та різних психологічних проблем [2, с. 343]. Жертва професійного вигорання може стати ригідною в мисленні, що призводить до шаблонності рішень, неадекватної та несвоєчасної реакції на зміни в службовій обстановці, у випадку керівника – волюнтаризму та почуття вседозволеності [12].

Дослідник Б.П. Томчук у своїй праці констатував той факт, що для військовослужбовців Державної прикордонної служби України професійне вигорання є характерною формою професійної деформації. Автор наголошує на тому, що професійне вигорання – це не просто результат стресу, а наслідок некерованого стресу. Отже, зміцнення психічного здоров'я полягає в умінні вчасно "скидати" напруження, розслаблятися, залишати поза увагою дріб'язкові проблеми, розвантажувати себе від роботи в позаробочий час.

Європейські держави пропонують свої варіанти вирішення проблеми професійного стресу правоохоронців. Наприклад, у Німеччині ще у середині 90-х рр. XX ст. була організована ціла система проведення антистресових комунікаційних тренінгів для поліцейських. Такі тренінги сприяють утвердженню принципів гуманності, демократизму, паритетності, кооперації, відкритості, толерантності, орієнтації на особистість, як у безпосередній роботі поліції, так і у відносинах у колективі [6].

За результатами дослідження, проведеного серед працівників ОВС та МНС України, встановлено, що у фахівців, які в межах професійної підготовки проходили тренінги "Комунікація – стрес – безпека" фіксуються позитивні соціально-комунікативні зрушення, що виразилися в достовірному поліпшенні багатьох комунікативних якостей особистості й оптимізації стилів міжособистісного спілкування. Після участі у тренінгу в них розвивається прагнення співробітництва і кооперації, більша гнучкість у вирішенні проблем і конфліктних ситуацій, знижується рівень критичності й упередженості у ставленні до інших людей, зростає довіра, теплота і дружелюбність у стосунках з оточуючими [6].

Інший приклад боротьби з професійним стресом, який описують дослідники – це вплив фізичних вправ. Так, Л. Джуел з цього приводу відзначає, що фізичні вправи є одними з найбільш ефективних засобів боротьби зі стресом, що забезпечують природний фізичний вихід надмірної фізіологічної і психічної енергії [3]. Відповідально, на нашу думку, вчені-практики підходять до профілактики професійного стресу. Дж. Ґрінберг доводить позитивний вплив релаксаційних технік, зокрема прогресивної релаксації, що характеризується великою кількістю психологічних ефектів, які позначаються на психологічному стані людини та на її поведінці. Більше того, депресія, тривожність і безсоння проходять у результаті практикування прогресивної релаксації [2, с. 237–238].

Найбільш поширеними та ефективними заходами є створення кімнат психологічного розвантаження (далі – КПР), у яких проводяться сеанси індивідуальної та групової психічної саморегуляції (аутогенне тренування, нервово-м'язова релаксація та ін.). Практика використання КПР показала їх високу ефективність. Після сеансу психологічного розвантаження у працівників зазвичай підвищується настрій, працездатність, увага, швидкість реакції, поліпшується загальний стан. Усе це приводить до підвищення працездатності, зниження травматизму [8, с. 142–143].

Таким чином, світовий і вітчизняний досвід показує, що заходи психологічного забезпечення дають змогу мобілізувати прихований потенціал працездатності працівників, підвищити їх професіоналізм, зберегти здоров'я під час виконання ними різноманітних службово-професійних завдань.

IV. Висновки

Професійний стрес розглядається на організаційному, міжособистісному, соціокультурному, психологічному рівнях і, як правило, в негативному аспекті.

Виходячи з вищевикладеного, інтенсифікація дії професійного стресу призводить до погіршення здоров'я персоналу, що, у свою чергу, впливає на вимоги професійної діяльності та має низку негативних соціально-психологічних наслідків.

Одним з найбільш актуальних завдань Державної прикордонної служби України на сьогодні є усвідомлення, що некерований, пролонгований, професійний стрес призводить службовців до психічного виснаження, втрати здоров'я і, як наслідок, до завчасного завершення кар'єри. Тому необхідно здійснити комплекс психологічних корекційно-реабілітаційних заходів, забезпечити постійне проведення антистресових тренінгів, орієнтуватися на здоровий

спосіб життя, вироблення у всього персоналу ДПСУ ціннісного ставлення до культури здоров'я.

Ми також звернули увагу на рівень та види професійного стресу і зауважуємо, що профілактика професійного стресу потрібна, її легше провести, ніж виводити людину зі стресового стану.

Отже, для запобігання професійному стресу у військовослужбовців Державної прикордонної служби України вкрай необхідно систематично проводити:

– професійно-психологічне обстеження персоналу (діагностику);
– соціально-психологічну реабілітацію, що передбачає надання психологічної допомоги особам, що постраждали внаслідок виконання завдань за призначенням, мають професійну деформацію, перенесли тяжкі хвороби, гострі стреси, перебувають у кризовій життєвій ситуації тощо;
– запобігання розвитку в персоналу професійних деформацій, суїцидальних ситуацій, девіантної поведінки, алкоголізму, наркоманії;
– консультативно-методичну роботу.

За підсумками роботи були визначені можливі напрями подальших досліджень у галузі профілактики професійного стресу з урахуванням специфіки прикордонної діяльності.

Список використаної літератури

1. Андрощук О.Ю. Вплив негативних психічних станів офіцера-прикордонника на його службову діяльність [Електронний ресурс] / О.Ю. Андрощук. – Режим доступу: www.nbv.gov.ua/e-journals/Vnadps/2011_4/11aounsd.pdf.
2. Гринберг Дж. Управление стрессом / Дж. Гринберг ; пер. с англ. Л. Гительман, М. Потапова. – 7-е изд. – СПб. : Питер, 2002. – 496 с.
3. Джуэл Л. Индустриально-организационная психология / Л. Джуэл. – СПб. : Питер, 2001. – 720 с.
4. Кириленко О.А. Психологічні детермінанти професійного стресу у представників професії "людина – людина" : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. психол. наук / О.А. Кириленко. – К., 2007. – 16 с.
5. Кундієв Ю. Порівняльна характеристика стану професійної захворюваності в Україні і світі / Ю. Кундієв, А. Нагорна, Л. Добровольський // Український журнал з проблем медицини праці. – 2009. – № 2 (18). – С. 3–11.
6. Лефтеров В. Психотренінгові технології професійної підготовки фахівців екстремальних видів діяльності [Електронний ресурс] / В. Лефтеров. – Режим доступу: http://vuzlib.com/content/view/1103/23/.
7. Потапчук Є.М. Соціально-психологічні основи збереження психічного здоров'я військовослужбовців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра психол. наук / Є.М. Потапчук. – Хмельницький, 2006. – 32 с.
8. Савчин М. Особливості психопрофілактики стресу у працівників освітніх закладів / М. Савчин, Ю. Царьов // Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету "Україна". – 2010. – № 2. – С. 140–145.
9. Самоукина Н. Управление персоналом: российский опыт / Н. Самоукина. – СПб. : Питер, 2003. – 236 с.
10. Стасюк Є. Методичні рекомендації щодо роботи з групою осіб, які потребують індивідуальної соціально-психологічної допомоги / Є. Стасюк // Науковий вісник Державної прикордонної служби. – 2011. – № 3. – С. 30–40.
11. Тімченко О.В. Професійний стрес працівників органів внутрішніх справ України (концептуалізація, прогнозування, діагностика та корекція) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра психол. наук / О.В. Тимченко. – Х., 2003. – 35 с.
12. Томчук Б.П. Психологічні особливості прояву емоційного вигорання військовослужбовців Державної прикордонної служби [Електронний ресурс] / Б.П. Томчук. – Режим доступу: www.nbv.gov.ua/portal/soc_gum.
13. Циганчук Т.В. Напрямки психологічного дослідження стресових станів [Електронний ресурс] / Т.В. Циганчук // Вісник психології і соціальної педагогіки. – Режим доступу: wwwpsyh.kiev.ua.
14. Holsti Ole R. Crisis Decision making / R. Holsti Ole // Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy / Ed. Pau! G. Lauren. – New-York : Free Press, 1979.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2012.

Максимюк Ю.А. Профессиональный стресс в служебной деятельности персонала Государственной пограничной службы Украины

В статье описаны факторы развития и негативные психологические последствия профессионального стресса пограничников, деятельность которых осуществляется в особых условиях и характеризуется рядом специфических особенностей.

Ключевые слова: *профессиональный стресс, профессиональное выгорание, социально-психологическая реабилитация.*

Maksimyuk Y. Occupational stress in the service of the staff of the State Border Service of Ukraine

This article describes the development factors and the negative psychological effects of occupational stress border guards, whose activity is carried out in special conditions, characterized by a number of specific features.

Key words: *occupational stress, professional burnout, social and psychological rehabilitation.*

УДК 351:502

О.І. Матюшенко
аспірант
Класичний приватний університет

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

На світоглядних засадах екоцентричної парадигми узагальнюються теоретико-методологічні підходи до державного управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища.

Ключові слова: *державне управління, природокористування, охорона навколишнього середовища.*

І. Вступ

Перехід планети й суспільства в якісно нову стадію їхньої спільної еволюції усвідомлюється природничо-науковою думкою з початку минулого століття. Ще понад століття тому В. Вернадський зазначав, що "людство перетворюється на основну геологотвірну силу планети" [4, с. 46]. А вже в середині XX ст. стало очевидним, що саме людство є основним сміттєвиробником, що "навантаження, здійснюване людською діяльністю на навколишнє середовище, не просто перетворюється на фактор, що визначає його еволюцію, а й зростає настільки швидко, що говорити про якусь рівновагу біосфери й водночас про збереження гомеостазу виду homo sapiens уже не доводиться" [9, с. 3], що й зумовило пошук шляхів інтенсифікації розвитку охорони навколишнього середовища й невичерпного використання природних ресурсів. Як наслідок, із другої половини XX ст., коли невідворотність змін стала очевидною для найширших кіл наукової громадськості, спостерігається своєрідна екологізація науки, а тепер, на початку нового тисячоліття проблема знаходить активний відгук і з боку соціально-економічних та соціально-політичних наук і практик, зокрема й державного управління. І це особливо вагомо у зв'язку з тим, що хоча природничі науки здатні передбачати загальні зміни планетарної екологічної обстановки, а філософія – сформулювати умови екологічного імперативу (М. Мойсеєв), проте вони неспроможні передбачити реакцію суспільства на ці зміни й на рекомендації науки, не здатні змусити людину (а тим більше суб'єктів економічної діяльності) дотримуватись "екологічних заповідей".

Проблемою розбудови сучасної системи охорони навколишнього середовища й природокористування досить ґрунтовно займалися багато вітчизняних науковців, зокрема досліджувалися економічні аспекти охорони природного середовища (О. Балацький, Б. Данилишин, О. Веклич, О. Лазор, Л. Мельник, К. Ситник, В. Трегобчук, О. Шаблій та ін.); методи впровадження принципів екологічної безпеки (Ю. Буц, З. Герасимчук, Ю. Стадницький, Є. Хлобистов та ін.); засоби природокористування й охорони природного середовища (Т. Галушкіна, І. Карагодов, Л. Товажнянський, М. Хвесик, В. Шевчук та ін.); специфічні засади формування екологічно збалансованої економіки та забезпечення її сталого розвитку (П. Гаман, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, М. Паламарчук, Л. Шостак та ін.); зміни та доповнення до нормативно-правової бази (В. Андрейцев, В. Бакуменко, О. Заржицький, В. Костицький, І. Стадницький, Ю. Шемшученко та ін.); сучасні технології державного управління ОПС в аграрній сфері (О. Мордвінов) та реалізації екологічної політики (М. Долішній, О. Лазор, В. Міщенко, І. Синякевич, О. Фурдичко, М. Хилько та ін.). Незважаючи на високий рівень наукових досліджень стосовно зазначених проблем, чимало аспектів державного управління охороною навколишнього середовища та раціонального природокористування є недостатньо з'ясованими або потребують подальшого поглибленого дослідження у зв'язку зі змінами соціально-економічної ситуації – і на рівні держави, і на рівні світового співтовариства.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення теоретико-методологічних підходів до державного управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища.

ІІІ. Результати

На сучасному етапі розвитку людського суспільства виділяється два типи екологічної культури: природоруйнівна (антропоцентрична екологічна культура) та природозбережна (екоцентрична екологічна культура). В основі антропоцентричної екологічної культури лежить парадигма людської винятковості, а все, що її оточує, є лише засобом для задоволення всіх бажань і потреб. Такий тип культури сформований антропоцентричною екологічною свідомістю, яка є першопричиною сучасної екологічної кризи. Екоцентрична ж парадигма орієнтована на гармонійні стосунки з Природою,

© Матюшенко О.І., 2012

сприйняття її як повноправного партнера у всіх сферах життя й виступає світоглядною основою природозбережної екологічної культури, яка зорієнтована на протидію процесу наростання негативних екологічних змін на нашій планеті, подолання екологічної кризи та пошуки шляхів переходу до коеволюції людини, суспільства й природи.

У контексті природозбережної культури й моралі сформульовано близько 30 принципів та елементів, найвідомішими з яких є ідея ноосфери як "царства розуму людського" (В. Вернадський, Е. Леруа, П.Т. де Шарден); екологічний імператив (М. Мойсеєв); концепція екорозуму (Г. Бейтсон); принцип відсутності монополії на істину (К. Поппер); новий гуманізм (А. Печчеї). Зокрема, до цінностей "глобального гуманізму" зараховують створення глобальної екосистеми, екологічно виправдане зростання економічного добробуту всіх людей у світі, забезпечення прав людини й соціальної справедливості та гармонізацію відносин між людиною і природою [5, с. 13–14].

Засадничі ідеї природозбережної екологічної культури найвиразніше втілилися у трьох основних підходах, що все ширше застосовуються при обґрунтуванні усвідомлених впливів на трансформаційні процеси в економіці природокористування та охороні навколишнього середовища:

– інституційній теорії, яка передбачає зміни наявного способу мислення, стилів поведінки і засобів дії; відповідно, висуваються нові вимоги до соціальних і політичних інститутів світової спільноти, що знаходить відображення в різних моделях соціально-природного розвитку, у системах екологічної політики різних держав, а також міжнародній соціально-екологічній співпраці;
– інвайронментальній екологічній парадигмі, яка передбачає забезпечення єдності соціального та екологічного аспектів розвитку, готовність дотримуватись екологічного імперативу, цілісне світосприймання, упровадження в масову свідомість екологічних цінностей, збереження біосфери як природної основи соціального розвитку;
– концепції сталого розвитку, яка в сучасних умовах стала невід'ємною складовою стратегії соціоприродного розвитку.

Інституціоналізм, якому належить провідна роль у сучасній економічній науці, виник на межі XIX–XX ст. у США; його засновниками були Т. Веблен, Д. Коммонс, У. Мітчел та ін. Із самого початку він являв собою загальносвітову течію: його ідеї опрацьовували в Європі представники так званої соціологічної школи (М. Вебер, В. Зомбарт); у післявоєнні роки інституціоналістські концепції розвивали Дж. Гелбрейт, Д. Белл – у США, Ф. Перру – у Франції, Г. Мюрдаль – у Швеції та ін. Представники інституціоналізму розглядають економіку як систему, в якій відносини між господарюючими агентами складаються під впливом не лише економічних, а й соціальних, політичних та психологічних чинників. Об'єктом дослідження є інститути, під якими розуміють корпорації, профспілки, державу, а також різні юридичні, морально-етичні та психологічні явища, тобто звичаї, норми поведінки, інстинкти тощо.

Інституціоналізму притаманні три основні ідеї: 1) широке тлумачення предмета економічної теорії – звуження економічної науки до суто економічних відносин призводить до самих лише абстракцій, тому важливо враховувати весь комплекс умов та чинників, що впливають на господарське життя, зокрема й правила державного управління, які становлять не менший, а можливо, більший інтерес, ніж механізм ринкових цін; 2) слід вивчати не стільки функціонування, скільки розвиток і трансформацію суспільства – досягнення рівноваги в системі можливе лише за умов соціального контролю над економікою, що дало б змогу ефективно використовувати переваги ринкового механізму, усувати його недоліки, оскільки ринок не є нейтральним та універсальним механізмом розподілу ресурсів; 3) слід відмовитися від аналізу економічних відносин з позицій так званої економічної людини – проти диктату підприємців необхідні дії не окремих членів суспільства, а спільні скоординовані дії організацій, профспілок та державних органів; держава має опікуватися екологією, освітою та медициною.

Інституціоналізм має чотири основні напрями: соціально-психологічний (Т. Веблен), що проголошує психологічну концепцію розвитку економічних процесів; соціально-правовий (Дж. Коммонс), що стверджує можливість усунення суперечностей і конфліктів в економічних відносинах за допомогою юридичних законодавчих органів держави; емпіричний, або кон'юнктурно-статистичний (У. Мітчелл), що досліджує циклічні явища в економіці; соціологічний (Дж. Гелбрейт), що вбачає головну проблему економічного розвитку в забезпеченні гарантованого доходу всім членам суспільства. Представниками інституційній теорії в Україні та ближньому зарубіжжі є О. Аузан, М. Довженко, М. Малкіна, М. Одинцова, А. Ткач, А. Чухно, А. Шаститко, В. Якубенко та ін. У цілому тематика інституціоналістських досліджень досить широка. Це й теорія споживчого попиту, і соціально-економічна теорія добробуту, й аналіз великих корпорацій, але практично не розкритим залишається напрям розвитку інституціоналізму щодо охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування, який виділяють як еколого-економічний інституціоналізм.

На теоретичному рівні постановка проблеми еколого-економічного інституціоналізму зумовлена тим, що в процесі розвитку суспільства постійно виникають і загострюються розбіжності між зростанням потреб і виробничим потенціалом людей, з одного боку, та обмеженими можливостями біосфери, природних ресурсів

щодо їх задоволення – з іншого. Інакше кажучи, йдеться про своєрідні рамки, про інституційне середовище як "правила гри, що визначають контекст, у якому відбувається економічна діяльність" [8, с. 38]. Інститути виступають як регулятори способів і механізмів привласнення й використання природних ресурсів з метою відтворення природних благ і охорони природного середовища. У міру наростання проблеми ресурсних дефіцитів та екологічних проблем економіка все більше вимушена зважати на закони біосфери й відшукувати нову формулу генетичної єдності природи й суспільства.

Отже, сучасні суспільно-економічні відносини, що виникають у процесі охорони навколишнього середовища та природокористування, повинні враховувати оцінку природного середовища не тільки як екологічного чинника виробництва, а і як його складову та результат.

Другим, не менш науково й соціально вагомим підходом, який має планетарний глобальний характер і на основі нової системи вселюдських цінностей потребує від системи економічних, політичних і соціальних інститутів враховувати у своїх проектах екологічні наслідки, є інвайронменталізм. На Всесвітньому конгресі з навколишнього середовища й розвитку в Ріо-де-Жанейро було показано, що необхідне об'єднання зусиль усіх країн у галузях економіки, політики, техніки, науки, культури й освіти в інтересах збереження довкілля на екологічно обґрунтованому рівні, а для цього слід змінити світогляд усього людського суспільства. Він має за мету об'єднати політичних, релігійних, наукових, культурних і просвітницьких діячів у єдиному прагненні зберегти природне оточення людини і дістав назву "інвайронменталізм" [11, с. 106–107]. Прийняття нової інвайронментальної ідеї зачіпає основоположні людські цінності й вимагає перегляду багатьох постулатів релігій, економіки, політики, науки, культури, освіти. Вся система економічних, політичних і соціальних інститутів, які керують національними і світовою громадською діяльністю, має у своїх великомасштабних проектах повною мірою враховувати їх віддалені екологічні наслідки.

"Інвайронментальна парадигма" формується на таких головних засадах: 1) людина за всіх своїх якостей є лише одним з репрезентантів живого і як вид Homo sapiens входить до єдиної глобальної екосистеми; 2) людина живе не лише в соціальному, а й у природному контексті; 3) людина не власник природи, а один з елементів природного співтовариства; 4) людина не має жодних привілеїв, навпаки, її сапієнтність покладає на неї відповідальність за стан природного довкілля; 5) людина має культивувати в собі відчуття емпатії (готовності й здатності відчувати те, що відчувають інші, входити в їхнє становище, дивитися на світ очима інших) [1, с. 158].

Історія еволюції інвайронментальної парадигми базується на основі екологізації суспільства й досить чітко розподіляється на три частини: людська та міська екологія (Чиказька школа, 1920–1930 рр.), соціологія екологічних проблем (спочатку у США, потім у Західний Європі і СРСР, 1970–1990 рр.), екологічна діяльність кінця 1980-х рр., яка виникла під впливом серії доповідей Римському клубу, ідей комісії ООН із середовища й розвитку ("Наше спільне майбутнє"), а також унаслідок необхідності соціальної інтерпретації глобальних змін у біосфері під сукупним впливом індустріалізації, урбанізації й зростання народонаселення планети. Вагомий внесок у розроблення екологічної проблематики і, зокрема, проблеми формування екологічного мислення та екологічної культури зробив Римський клуб, а саме його президент А. Печчеї, який звернув увагу на глобальний і системний характер процесу екологізації суспільної та індивідуальної свідомості, застосувавши кантівський моральний імператив до екологічного виміру суспільства.

У вітчизняному контексті теоретичний аналіз проблем становлення інвайронментальної парадигми набув особливої актуальності після чорнобильських подій. На пострадянському просторі до екологічної проблематики, зокрема й через формування інвайронментальних цінностей і настанов звертаються такі вчені, як В. Бакіров (аналіз ціннісної свідомості населення України), С. Баньковська (дослідження системи "суспільство – людина – природа", проблем екологізації масової свідомості), Т. Дрідзе (розроблення основних положень соціологічної концепції екоантропоцентризму), Н. Костенко (аналіз інформаційних каналів екологічної культури в українському суспільстві), В. Крисаченко (дослідження екологічної культури в межах діяльнісного підходу), А. Ручка (аналіз ціннісних засад екологічної культури), М. Саппа (вивчення проблеми соціоекологічних комунікацій), Ю. Саєнко (аналіз соціально-психологічних наслідків Чорнобиля), О. Стегній (дослідження процесу інституціоналізації екологічних інтересів у суспільстві соціогенних ризиків).

Отже, "інвайронментальна парадигма" є філософсько-соціологічною концепцією розвитку людства, яка поєднує такі напрями: глобалістика, екорозум, екосистема, ноосфера, коеволюція, синергізм, закони гармонії й органічного розвитку, глобальної рівноваги, – орієнтуючись насамперед на глобалізаційні процеси у світі, скасувати або відкласти які неможливо.

Домінантною ж ідеологією функціонування земної цивілізації у XXI ст. визнано концепцію сталого розвитку (так звану "Декларацію Ріо"), одноголосно ухвалену Конференцією ООН з питань навколишнього середовища й розвитку, яка відбулася 1992 р. у м. Ріо-де-Жанейро. Ця концепція передбачає можливість і необхідність задоволення розумних потреб сучасного

суспільства заради процвітання майбутніх поколінь. Однак каменем спотикання в переході промислово розвинутих країн до сталого розвитку залишається екологічний фактор. Економічний розвиток, як і раніше, асоціюється з природоспоживальною економікою. Сучасні вимоги до господарчої діяльності щодо відповідності міжнародним стандартам у галузі охорони навколишнього середовища зводяться до необхідності перетворення будь-якого різновиду господарської діяльності на екологічно безпечний, тому на порядку денному – завдання забезпечити умови для екологічно стійкого соціально-економічного розвитку галузей і регіонів.

Прийняття концепції сталого розвитку зумовлює необхідність переходу до принципу якісного розвитку й обмеження діяльності ринку. Саме цій зміні опирається більшість економічних і політичних інституцій та підприємців, діяльність яких ґрунтується саме на кількісному зростанні, тому що традиційна парадигма ринку сформувалася тоді, коли панували старі уявлення про невичерпність природних ресурсів, репродуктивні можливості планети, її біосистем. Так, Г. Дейлі наголошує: “Потреби економічної діяльності в зовнішній екосистемі для поновлення сировинних ресурсів “на вході” і поглинання “на виході” мають обмежуватися на рівнях, що можуть бути підтримувані цією системою” [7]. Екологічні пріоритети мають стояти поряд із соціальними та економічними, і лише за такої умови може бути забезпечене надійне й гармонійне майбутнє [3, с. 26] шляхом адекватного поєднання ефективної діяльності з інтересами нинішнього і майбутніх поколінь.

При аналізі літературних джерел можна дійти висновку, що сучасна система теоретичних, методологічних та аксіологічних установок концепції сталого розвитку зосереджена у трьох фундаментальних вимірах: інвайронментальному, економічному та соціальному [2, с. 7]. Різним аспектам зазначеної проблеми присвячено вже чимало наукових праць. Серед зарубіжних авторів, які досліджують політичні й міжнародні аспекти сталого розвитку, варто згадати Л. Брауна, Г. Гарднера, Н. Картера, Д. Медоуза та ін.; вплив глобалізації на сталий розвиток досліджується в розвідках Д. Кортена, К. Флавіна, Г. Френч та ін.; теоретичні та практичні проблеми сталого розвитку аналізують російські автори В. Бєлкін, Х. Гизатулін, С. Глазачов, В. Голубєв, К. Даніелян, Б. Маклярський, Н. Потрубач, Т. Петрова, В. Писарев, І. Потравний, А. Урсул та ін.; широке коло проблем сталого розвитку на макро-, меза- та мікрорівнях, формування та реалізації політики сталого розвитку, механізмів ресурсного забезпечення сталого розвитку розробляють вітчизняні дослідники Б. Буркинський, І. Бистряковий, Т. Галушкіна, З. Герасимчук, М. Голубець, С. Дорогунцов, Б. Данилишин, М. Долішній, М. Згуровський, П. Костюк, В. Кравців, І. Лукінов, Л. Масловська, Л. Мельник, Б. Патон, Л. Руденко, В. Степанов, В. Трегобчук, Ю. Туниця, С. Харічков, В. Шевчук, В. Шубравська, М. Чумаченко та багато інших.

Екологічно стійкий соціально-економічний розвиток України – актуальне стратегічне завдання, спрямоване на реалізацію конституційного принципу створення сприятливих соціально-економічних умов для життєдіяльності населення. Для вироблення ефективних стратегій природокористування та формування адекватної екологічної свідомості необхідне наукове підґрунтя, зокрема інтегрування в єдине концептуальне ціле здобутків природничонаукового, соціально-гуманітарного знання та відповідних механізмів державного управління природокористуванням [6, с. 3]. Соціально-економічний розвиток має ґрунтуватися на принципах врахування можливостей природних комплексів витримувати антропотехногенні навантаження та забезпечувати нормальне функціонування біосфери й локальних екосистем. Від цього вирішальною мірою залежать їх корисна продуктивність, якість і комфортність життєвого середовища, екологічне та економічне благополуччя населення того чи іншого регіону [12].

У цьому аспекті особливої вагомості набуває роль держави як носія суспільних пріоритетів у підвищенні екологічної культури населення, його інформування про основні природоохоронні вимоги, у виробленні ефективної системи покарань щодо згубників природи, а також формуванні знань і навичок, які є необхідними для ефективного відстоювання прав на здорове навколишнє середовище, яке вже справедливо сприймається як невід’ємне базове право людини, що проголошено в законах та численних деклараціях. Усе більшого значення набувають не тільки економічні механізми управління охороною природного середовища та природокористуванням, а й такі суспільні інструменти, які передбачають державний, міждержавний і наддержавний контроль, відповідні інституційні заходи [10, с. 13], тому в довгостроковій перспективі роль держави повинна змінитися якісно: від розв’язання часткових завдань до структуротвірної діяльності.

Отже, ідея сталого розвитку досі лишається скоріш ідеологією, ніж завершеним теоретико-концептуальним напрацюванням, проте декларований нею перехід від пошуку механізмів гармонізації в еколого-економічних чи соціо-економічних відносинах до пошуку механізмів гармонізації в соціо-еколого-економічних відносинах здатен набути в майбутньому вирішального значення.

IV. Висновки

Системне узгодження та збалансування трьох складових – інституціональної теорії, інвайронментальної екологічної парадигми та концепції сталого розвитку – завдання величезної складності, проте саме воно, як нам ба-

читься, відкриває перспективи збереження однакових прав сьогоднішніх і майбутніх поколінь на використання природних ресурсів, тому його вирішення – найголовніший виклик сьогодення для національних урядів, міжнародних і громадських організацій. Метою цього процесу є гармонізація всього комплексу відносин у соціально-екологічній системі, її стійкий, збалансований розвиток, що в результаті дасть змогу уникнути глобальної екологічної катастрофи й забезпечити процес коеволюції людини, суспільства та природи. Цей процес необхідно характеризувати як екологічну модернізацію й розглядати як свідомо організований процес і соціальну практику, що сприяють поліпшенню стану навколишнього середовища та здоров'я людини й реалізуються через конкретні соціальні інститути і їх взаємодію.

Список використаної літератури

1. Арутюнов В.Х. Методологія соціально-економічного пізнання : навч. посіб. / В.Х. Арутюнов, В.М. Мішин, В.М. Свінціцький. – К. : КНЕУ, 2005. – 353 с.
2. Багров М.В. До питання формалізації інвайронментального виміру сталого соціально-економічного розвитку суспільства / М.В. Багров, С.В. Кострікова, І.Г. Черваньов // Геополитика и экогеодинамика регионов. – 2008. – Вып. 1–2. – С. 5–15.
3. Вахович І.М. Теоретичні засади формування моделі сталого розвитку суспільства / І.М. Вахович. – Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – 2009. – № 15. – С. 17–27.
4. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера / В.И. Вернадский. – М. : Айрис-пресс, 2008. – 576 с.
5. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін. ; керівник авт. колективу і наук. ред. О.Г. Білорус ; НАН України ; Інститут світової економіки і міжнародних відносин ; Київський національний економічний ун-т. – К. : КНЕУ, 2001. – 734 с.
6. Грушева Т.І. Державні механізми економіко-правового регулювання природокористування : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. / Т.І. Грушева ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк : ДДУУ, 2008. – 21 с.
7. Дейлі Г. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку : монографія : пер. з англ. / Герман Дейлі. – К. : Інтелсфера, 2001. – 312 с.
8. Котлер Ф. Основы маркетинга. Краткий курс : пер. с англ. / Филипп Котлер. – М. : Вильямс, 2005. – 656 с.
9. Моисеев Н.Н. Современный антропогенез и цивилизационные разломы: Эколого-политологический анализ / Н.Н. Моисеев // Вопросы философии. – 1995. – № 1. – С. 3–30.
10. Новицький В. Інформаційна парадигма цивілізаційного розвитку проти догматів макроекономіки / В. Новицький // Глобалізація економічного розвитку : матеріали наук. конф., м. Київ, 9 лютого 2005 р. – К. : Видво Європ. ун-ту, 2005. – С. 13–17.
11. Ситник К. Інвайронменталізм – сучасна ідеологія людства / К. Ситник // Сучасність: Література, наука, мистецтво, суспільне життя / Український інститут національної пам'яті. – 2008. – № 11. – С. 106–111.
12. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для країни [Електронний ресурс] / В. Трегобчук // Вісник Національної академії наук України. – 2002. – № 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/all/herald/2002-02/7.htm.

Стаття надійшла до редакції 02.11.2012.

Матюшенко Е.И. Теоретико-методологические основы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды

На мировоззренческих принципах экоцентрический парадигмы обобщаются теоретико-методологические подходы к государственному управлению природопользованием и охраной окружающей среды.

Ключевые слова: *государственное управление, природопользование, охрана окружающей среды.*

Matyushenko O. Theoretical and methodological foundations of the state management of natural resources and environmental protection

On the philosophical basis off ecocentric paradigm theoretical and methodological approaches to the state management of natural resources and protection of the environment are summarized.

Key words: *state management, natural resources, environmental protection.*

УДК 332.146.2

Г.Г. Пашкова
аспірант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ "КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ РЕГІОНУ"

У статті здійснено аналіз теоретичних підходів до визначення поняття "конкурентоспроможність регіону". Простежено еволюцію наукових поглядів на пояснення сутності конкурентоспроможності регіону та надано авторське тлумачення цього терміна. Наведено фактори впливу на конкурентоспроможність регіону, які структуровані за ступенем значущості для визначення рейтингу регіону в національному та міжнародному вимірах. Обґрунтовано доцільність розвитку інноваційної компоненти регіональної економіки як рушійної сили регіонального економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності регіону.

Ключові слова: *конкурентоспроможність регіону, регіональна економіка, регіональний економічний розвиток, фактори впливу, конкурентні переваги, рейтинг регіону, інновації.*

І. Вступ

Глобалізація відводить регіонам якісно нову роль в економіці, висуваючи перед ними нові завдання щодо утримання якомога вищих показників конкурентоспроможності в національному та міжнародному вимірах. Регіони стають рівноправними суб'єктами економічних відносин, що породжує відповідну конкурентну боротьбу між ними.

Прогресивне посилення тенденцій глобалізації зумовлює формування нової парадигми регіонального розвитку, яка ґрунтується на створенні умов для саморозвитку територій, ефективному використанні їх конкурентних переваг, що потребує більш глибокого осмислення концепції конкурентоспроможності регіону. У цьому контексті першочерговим завданням видається здійснення ґрунтовного аналізу терміна "конкурентоспроможність регіону" як складного та багатофакторного поняття сучасної економічної науки та науки державного управління.

Трактування зазначеного поняття знаходимо у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема, І. Бегга, Б. Гардінера, Р. Камані, М. Кітінга, Р. Мартіна, М. Портера, А. Сочі, П. Тайлера, Р. Челліні, а також О. Агафоненка, О. Алимова, Г. Антонюк, І. Брикової, І. Бріченко, З. Герасимчук, В. Гусарова, І. Дегтярьової, Н. Жиляєвої, В. Ємченка, Л. Ковальської, В. Кожевникової, Т. Праченко, О. Рибакової, В. Шпильової. Проте єдиного підходу до пояснення сутності поняття "конкурентоспроможність регіону" на сьогодні не вироблено. Аналіз джерельної бази виокремленого напряму дослідження, представленої, зокрема, працями вищеперелічених авторів, виявив, що проблема визначення регіональної конкурентоспроможності, так само, як і питання забезпечення регіонального розвитку, є однією з найбільш пріоритетних у вітчизняній науковій думці. Але ці питання нечасто досліджуються в їхньому взаємозв'язку. В науковій думці неактивно наголошується на їх схожій природі та взаємозумовленості, що актуалізує здійснення наукового пошуку в цьому напрямі.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є формування цілісного уявлення про конкурентоспроможність регіону як систему відповідних факторів впливу на неї на основі аналізу відповідної джерельної бази.

ІІІ. Результати

У ході аналізу джерельної бази з досліджуваної проблеми виявлено, що однією з центральних проблем сучасної теорії конкуренції та конкурентоспроможності є пошук відповіді на питання: чи виступають регіони безпосередньо як конкурентне середовище діяльності окремих підприємств або ж вони є "самостійними учасниками глобальних конкурентних відносин" [11]. Прихильники першого підходу, схильні до ідентифікації понять "регіон" та "територія", зазначають, що територія характеризується певними постійними фізичними характеристиками, які неможливо змінювати адекватно динаміці ринкової кон'юнктури, що лежить в основі конкурентного процесу. Тобто в цьому випадку регіон з усіма властивими йому характеристиками виступає виключно місцем розміщення та функціонування окремих підприємств. Інший підхід до розгляду конкурентоспроможності базується на визнанні регіонів самостійними учасниками глобальних конкурентних відносин. За таким підходом регіони, функціонуючи в глобальній економіці, не лише виступають економічним ареалом діяльності місцевих компаній, а й відіграють ключову роль у процесі акумуляції та дифузії знань, сприяють інтеркорпоративній взаємодії та виникненню новітніх форм бізнесу, тобто виступають активними самостійними суб'єктами конкурентних відносин [3, с. 2395]. Обидва підходи, розвинуті представниками вітчизняної та зарубіжної наукової думки, наведені у таблиці.

© Пашкова Г.Г., 2012

Таблиця

Інваріантність наукових поглядів щодо визначення поняття "конкурентоспроможність регіону"

Підхід до визначення поняття "конкурентоспроможність регіону"	Джерело
1. Регіональна конкурентоспроможність розглядається авторами як агрегований показник конкурентоспроможності локальних фірм. Даний підхід базується на визнанні "розбіжності в економічних інтересах фірм та регіонів, в яких вони функціонують" [11]	
Конкурентоспроможність регіону – це здатність регіональної економічної системи оптимізувати локальні ресурси для того, щоб успішно конкурувати на національному та міжнародному ринках та адекватно й оперативно реагувати на зміни, що відбуваються на цих ринках	A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for The European Comission Directorate-General Regional Policy. – Access mode: ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf. – Title from screen
Регіональна конкурентоспроможність – це здатність регіону виробляти такі товари та послуги, які користуються попитом на міжнародних ринках та водночас забезпечують стабільний і високий рівень прибутків місцевого населення; або здатність регіону в умовах зовнішньої конкуренції забезпечувати відносно високий рівень прибутків та зайнятості	Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union, Brussels, 1999. – Access mode: ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/irmo_en.pdf. – Title from screen
Конкурентоспроможність регіону – продуктивність використання регіональних ресурсів, в першу чергу, робочої сили та капіталу, відносно інших регіонів, що є результатом зростання валового регіонального продукту, а також його динамікою	Алимов О.М. Конкурентоспроможність національної економіки / О.М. Алимов, В.Н. Ємченко ; НАН України. – К. : Ін-т економіки, 2001. – 59 с.
Конкурентоспроможність регіону визначається рівнем продуктивності праці, оскільки висока продуктивність гарантує високий рівень заробітної плати, стабільність національної валюти, прибутковість капіталу та, як результат, підвищення стандартів життя населення	Porter M. Competitiveness: Moving to the Next Stage / M. Porter, C. Ketels. – DTI Economics Paper 3. – London : Department of Trade and Industry, 2003. – Access mode: https://members.weforum.org/pdf/GCR08/Chapter%201.2.pdf. – Title from screen
Конкурентоспроможність регіону – це взаємодія системи продуктивних сил, відносин господарювання, інституційних форм цієї взаємодії, що виражається в отриманні синергетичного ефекту господарювання регіону	Гусаров В.С. Формирование конкурентоспособности региона на современном этапе Российской Федерации (на материалах Республики Коми) : дис. к.э.н.: 08.00.05: [Электронный ресурс] / В.С. Гусаров. – М. : МЭИ, 2004. – 185 с. – Режим доступа: http://www.dslib.net/economika-xoziajstva/gusarov.html. – Загл. с экрана
Конкурентоспроможність регіону – це його здатність виробляти і реалізовувати на ринку конкурентний набір продукції (товарів і послуг), який повинен бути кращим порівняно з відповідною продукцією інших регіонів	Кожевникова В.Д. Конкурентоспроможність економіки регіону / В.Д. Кожевникова // Вісник Львівської комерційної академії. Сер. Економіка. – Л. : Коопосвіта, 2005. – Вип. 7. – С. 58–63
Підвищення конкурентоспроможності регіону полягає у формуванні такої бізнес-моделі регіону, яка б, з одного боку, давала змогу розвивати перспективні сектори, де існують передумови для конкурентної переваги, але наявні місцеві ресурси не використовуються повною мірою для виробництва продукції із високою доданою вартістю, на яку існують адекватний попит і ринки збуту, а з іншого – як наслідок першого – отримувати на цій основі достатні обсяги фінансових ресурсів як для розвитку бізнесу, що створює додану вартість, так і для реалізації регіональних проектів та програм (тобто забезпечити фінансову самодостатність регіону). Конкурентоспроможність регіону, на відміну від конкурентоспроможності національної економіки, характеризується непрямою конкуренцією регіонів у межах єдиної економічної системи. Регіон вважається конкурентоспроможним, якщо його участь у підвищенні міжнародної конкурентоспроможності країни є вагомою	Агафоненко О.Ю. Определение показателей и критерия эффективности региональной конкурентоспособности / О.Ю. Агафоненко // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – Дн. : ДНУ, 2007. – Вип. 226. – Т. II. – С. 395–404
Міжнародна конкурентоспроможність регіону – це здатність регіону в умовах зовнішньої конкуренції на основі ефективного використання традиційних та створення унікальних ресурсів локального розвитку стимулювати підвищення продуктивності виробництва та рівня життя місцевого населення в довгостроковій перспективі	Брикова І.В. Теоретичні основи міжнародної конкурентоспроможності регіону / І.В. Брикова. – Режим доступу: www.kneu.kiev.ua/data/upload/publication/main/ua/124/konkuren_regionu.doc. – Назва з екрану.
Конкурентоспроможність регіону – категорія, яка виникає за рахунок активізації внутрішніх можливостей регіону. Це складне економічне явище, адже досить важко визначити проблеми та перспективи розвитку певного економіко-територіального об'єднання, для того, щоб потенційні інвестори могли оцінити доцільність реалізації певних інноваційно-інвестиційних проектів у конкретному регіоні	Вахович І.М. Обґрунтування ендогенних факторів впливу на конкурентоспроможність регіону [Електронний ресурс] / І.М. Вахович, Л.В. Кулик // Економічні науки. Сер. Регіональна економіка : зб. наук. пр. – Луцьк : ЛНТУ, 2008. – Вип. 5 (17). – Ч. 2. – 360 с. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/En/RE/2008_5_2/zbirnuk_RE_2_15.pdf
Конкурентоспроможність регіонів розглядається як потенційні можливості конкурувати, а конкурентна перевага – як наявність певних вищих характеристик регіону порівняно з іншими. Вона характеризується міжрегіональними відмінностями за рівнем інноваційного розвитку, надходженнями прямих іноземних інвестицій, розвитком малого та середнього підприємництва, розвитком інфраструктури, наявністю кваліфікованих кадрів, рівнем продуктивності праці та зайнятості	Праченко Т.О. Фактори та передумови формування конкурентоспроможності регіонів / Т.О. Праченко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vmsu/2008–01/08fvsyaiv.htm. – Назва з екрану

Продовження табл.

Підхід до визначення поняття “конкурентоспроможність регіону”	Джерело
Конкурентоспроможність регіону – це зумовлене економічними, соціальними, політичними та іншими факторами становище регіону та його окремих товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому ринках, що відображається через показники (індикатори), що адекватно характеризують його становище та динаміку розвитку	Шпильова В.О. Особливості конкурентоспроможності регіонів в умовах України / В.О. Шпильова // Збірник наукових праць ЧДТУ. Сер. Економічні науки. – Черкаси : ЧДТУ, 2009. – № 24. – С. 184–187
Конкурентоспроможність регіону характеризується сукупністю показників функціонування галузей і діяльності виробничих структур, що визначають їх стабільний розвиток і успіх у конкурентній боротьбі на внутрішньому та зовнішньому ринках. Вона оцінюється рівнем конкурентоспроможності окремих його підприємств і їх продукції	Рибакова О.В. Конкуренція і конкурентоспроможність: економічна суть та фактори підвищення / О.В. Рибакова // Науковий вісник АМУ. – Сер. Економіка. – 2009. – № 7. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_ekon/2009_7/09rovaif.pdf. – Назва з екрану
Конкурентоспроможність регіону в умовах посилення суперечностей глобалізації виступає як готовність відповідати на виклики глобального середовища; здатність адаптуватися до зміни умов, до пошуку й захисту локальних конкурентних переваг, підтримання або покращення позиції регіону в глобальній конкуренції	Жиляєва Н.М. Механізм підвищення конкурентоспроможності регіону в умовах глобалізації / Н.М. Жиляєва // Сталий розвиток економіки: всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2011. – № 1. – С. 124–128
2. Конкурентоспроможність регіону розглядається як похідна функція від показника макроекономічної, тобто національної, конкурентоспроможності	
Конкурентоспроможність регіону не є простою інтерпретацією ані макроекономічної, ані мікроекономічної конкурентоспроможності, тобто регіони не можна аналізувати ні як просту сукупність компаній, ні як спрощену модель національної економіки	Cellini R. Pop competitiveness / R. Cellini, A. Soci. – Banca Nazionale del Lavoro: Quarterly Review. – LV 220. – P. 71–101. – Access mode: http://www. banksdaily.com/info/bnl. – Title from screen.
Конкурентоспроможність регіону індукується такими показниками, як продуктивність і зайнятість, і характеризується якістю життя місцевого населення. Основними факторами регіональної конкурентоспроможності виступають зміни у співвідношенні секторів економічної діяльності та макровплив на регіон, характеристики локальних компаній, бізнес-середовище та здатність до інновацій	Begg I. Cities and competitiveness. Urban Studies / I. Begg. – 1999. – Vol. 36. – P. 795–809
Конкурентоспроможність регіону визначається продуктивністю праці як її ключового індикатора. На регіональному рівні продуктивність праці залежить від низки чинників (враховуючи специфіку локального бізнес-середовища), які також впливають на рівень зайнятості. Поєднання двох показників – рівня продуктивності та зайнятості – виступає “усвідомленою конкурентоспроможністю”, яка є ключовим компонентом ефективності регіонального розвитку та зростання добробуту місцевого населення	Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions / B. Gardiner, R. Martin, P. Tyler. – London, 2004. – Access mode: infomgt.bi.no/euram/material/p-brykova.doc. – Title from screen
Конкурентоспроможність регіону представлена деревом факторів впливу на формування добробуту, високих стандартів життя й соціалізацію економічної системи	ECORYS. The Competitiveness of Places and Spaces. – Rotterdam/Leeds/Birming ham/ Brussels. – 2004. – Access mode: www.isras.ru/files/File/Socis/2009-02/Brunezkene_08.pdf. – Title from screen
Конкурентоспроможність регіону розглядається крізь призму чинників, що впливають на неї. Г.Я. Антонюк виділяє дві групи таких чинників. До першої групи належать чинники що випадають зі сфери контролю органів місцевого і регіонального управління: національна політична стабільність, загальнодержавна система оподаткування, тарифи, розвиток трудових ресурсів, стимулювання промисловості тощо. До другої групи належать чинники, які перебувають у компетенції органів місцевого і регіонального управління: партнерство приватного і державного секторів, створення ділових асоціацій (у яких беруть участь муніципалітети), розбудова ефективної місцевої інфраструктури, промислових зон, мереж	Антонюк Г.Я. Теоретико-методологічні основи дослідження конкурентоспроможності регіону / Г.Я. Антонюк // Наукові праці ЧДУ ім. П. Могили. Сер. Економіка. – 2007. – Вип. 59. – Т. 72. – С. 118–124
Конкурентоспроможність регіону – можливості регіону забезпечити конкурентні переваги в продуктивному використанні ресурсів та благ задля підвищення людського розвитку не порушуючи економічної безпеки інших регіонів і країни в цілому шляхом суперництва	Ковальська Л.Л. Конкурентоспроможність регіону: теорія, методологія, практика : [монографія] / З.В. Герасимчук, Л.Л. Ковальська. – Луцьк : ЛНТУ, 2008. – 280 с.
Конкурентоспроможність регіону визначається утворенням та використанням регіональних конкурентних переваг, взаємовигідних взаємовідносин з вітчизняними і зарубіжними економічними суб’єктами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, суб’єктами підприємництва	Дегтярьова І.О. Фактори підвищення конкурентоспроможності сучасного регіону / І.О. Дегтярьова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/20091/doc_pdf/Degtyareva_IO.pdf. – Назва з екрану
Конкурентоспроможність регіонального соціально-економічного комплексу є складною соціально-економічною категорією, яка випливає з теорії регіонального розвитку та теорії його просторової побудови. Лише за умов випереджального соціально-економічного зростання та інституціонально-організаційного вдосконалення всіх складових системи регіону конкурентоспроможність регіону набуває реального значення і може утримуватися в довгостроковому періоді	Бріченко І. Г. Концепти визначення конкурентоспроможності регіону / І.Г. Бріченко, Е.Ф. Югас // Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. Економіка. – 2011. – Спецвипуск 33. – Ч. 4. – С. 67–71

Складено автором на основі [1–19].

Як видно з табл. 1, у науковій думці сформувалося два підходи до трактування терміна “конкурентоспроможність регіону”. Згідно з першим підходом, регіональна конкурентоспроможність розглядається науковцями як агрегований показник конкурентоспроможності локальних фірм. Цей підхід базується на визнанні різниці в інтересах підприємств та регіонів, у

яких вони функціонують. Один з першодослідників регіональної конкурентоспроможності М. Портер пропонує визначати її рівнем продуктивності праці, оскільки висока продуктивність гарантує високий рівень заробітної плати, стабільність національної валюти, прибутковість капіталу та, як результат, підвищення стандартів життя населення [7]. Визначаючи критерії підвищення конкурентоспроможності, його послідовник, український науковець О.Ю. Агафоненко наголошує на необхідності формування такої "бізнес-моделі регіону, яка б, з одного боку, давала змогу розвивати перспективні сектори, де існують передумови для конкурентної переваги, але наявні місцеві ресурси не використовуються повною мірою для виробництва продукції із високою доданою вартістю, на яку існують адекватний попит і ринки збуту (особливо за межами регіону), а з іншого, як наслідок першого, – отримувати на цій основі достатні обсяги фінансових ресурсів як для розвитку власне бізнесу, що створює цю додану вартість, так і для реалізації регіональних проектів та програм (тобто забезпечити фінансову самодостатність регіону)" [8, с. 395]. На переконання В.Д. Кожевникової, конкурентоспроможність регіону – це його здатність виробляти і реалізовувати на ринку конкурентний набір продукції (товарів і послуг), який повинен бути кращим порівняно з відповідною продукцією інших регіонів [15, с. 59]. Н.М. Жиляєва підходить до її розгляду з позицій теорії глобалізації, представляючи конкурентоспроможність регіону готовністю відповідати на виклики глобального середовища; здатністю адаптуватися до зміни умов, до пошуку й захисту локальних конкурентних переваг, підтримання або покращення позиції регіону в глобальній конкуренції [13, с. 124–125]. В.О. Шпильова розглядає конкурентоспроможність регіону як зумовлене економічними, соціальними, політичними та іншими факторами становище регіону і його окремих товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому ринках, що відображається через показники (індикатори), які адекватно характеризують його становище та динаміку розвитку [19, с. 184]. О.М. Алимов розширює межі уявлення про конкурентоспроможність регіону, доповнюючи її трактування необхідністю залучення трудових ресурсів: об'єктом аналізу виступає продуктивність використання регіональних ресурсів, і, в першу чергу, робочої сили та капіталу, відносно інших регіонів, що є результатом зростання валового регіонального продукту, а також його динамікою [9, с. 40]. На інноваційній складовій підвищення регіональної конкурентоспроможності наголошує Т.О. Праченко, розглядаючи конкурентоспроможність регіонів як потенційні можливості вести конкуренцію [17]. З цієї позиції конкурентоспроможність регіонів характеризується міжрегіональними відмінностями за рівнем інноваційного розвитку, надходженнями прямих іноземних інвестицій, розвитком малого та середнього підприємництва, розвитком інфраструктури, наявністю кваліфікованих кадрів, рівнем продуктивності праці та зайнятості. На думку О.В. Рибакової, конкурентоспроможність регіону характеризується сукупністю показників функціонування галузей і діяльності виробничих структур, що визначають їх стабільний розвиток та успіх у конкурентній боротьбі на внутрішньому й зовнішньому ринках. Її пропонується оцінювати рівнем конкурентоспроможності окремих підприємств регіону та їх продукції [18].

Таким чином, слід припустити, що виникнення першого підходу до розгляду аналізованої категорії значною мірою було зумовлено поглядами першодослідників, зокрема, М. Портера, який розглядав конкурентоспроможність як характеристику діяльності підприємства в нових умовах ринку. Формування такого уявлення, яке стало класичним в економічній науковій думці, відбувалося під впливом цілого ряду чинників, найвагомішими серед яких слід вважати ринкову перебудову національних економік багатьох європейських країн наприкінці XX ст., стрімкий розвиток процесів глобалізації та формування нової економіки знань, що поставили перед підприємством безліч завдань та нові пріоритети розвитку. За таких умов на міжнародній арені почали з'являтися не лише окремі підприємства, а й регіони, які змогли виявити та розвити власні конкурентні переваги. Відгуком на ці економічні процеси стало зародження в науковій думці другого підходу до трактування конкурентоспроможності – вже не як оцінки діяльності підприємств регіону, а як комплексної характеристики регіону.

Другий підхід передбачає розгляд категорії "конкурентоспроможність регіону" як похідної функції від показника макроекономічної, тобто національної, конкурентоспроможності. Згідно з цим підходом, конкурентоспроможність регіону постає як здатність регіональної економічної системи оптимізувати локальні ресурси для того, щоб успішно конкурувати на національному та міжнародному ринках та адекватно й оперативно реагувати на зміни, що відбуваються на цих ринках" [1, с. 2–3]. Проте в ЄС ця категорія не визнається простою інтерпретацією ні макроекономічної, ні мікроекономічної конкурентоспроможності. Як наголошують Р. Челліні та А. Сочі, "регіони не можна аналізувати ані як просту сукупність компаній, ані як спрощену модель національної економіки" [4]. Враховуючи це, дослідники європейської асоціації Ecorys представляють конкурентоспроможність регіону у вигляді дерева факторів впливу на формування добробуту, високих стандартів життя та соціалізацію економічної системи [6, с. 11]. З іншого боку, до її розгляду підходять британські вчені В. Гардінер, Р. Мартін та П. Тайлер: на їхню думку, конкурентоспроможність регіону визначається продуктивністю праці як її ключо-

вого індикатора. На регіональному рівні продуктивність праці залежить від низки чинників (враховуючи специфіку локального бізнес-середовища), які також впливають на рівень зайнятості. Поєднання двох показників – рівня продуктивності та зайнятості – виступає "усвідомленою конкурентоспроможністю", яка є ключовим компонентом ефективності регіонального розвитку та зростання добробуту місцевого населення [5, с. 7]. Так вважає і І. Бегг: на його думку, "конкурентоспроможність регіону індукується такими показниками, як продуктивність та зайнятість, й характеризується якістю життя місцевого населення" [2].

Вітчизняні дослідники З.В. Герасимчук та Л.Л. Ковальська пропонують трактувати конкурентоспроможність регіону як його "можливості забезпечити конкурентні переваги у продуктивному використанні ресурсів та благ задля підвищення людського розвитку, не порушуючи економічної безпеки інших регіонів та країни в цілому шляхом суперництва" [14, с. 158]. Їхню точку зору щодо можливості утворення регіональних конкурентних переваг поділяє І.О. Дегтярьова, підкреслюючи, що конкурентоспроможність регіону визначається утворенням та використанням регіональних конкурентних переваг, взаємовигідних взаємовідносин з вітчизняними і зарубіжними економічними суб'єктами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємництва [12].

Агрегуючи результати напрацювань попередніх дослідників, сформулюємо визначення аналізованого терміна: конкурентоспроможність регіону – це позиція регіону в міжнародному рейтингу за результатами реалізації його конкурентних переваг, зумовлених економічними, політичними, соціальними факторами, а також факторами інновацій. На формування такого визначення вплинуло використання автором першого підходу, згідно з яким регіональна конкурентоспроможність розглядається як агрегований показник конкурентоспроможності локальних фірм. Проте не відкидається доцільність аналізу конкурентоспроможності регіону як похідної функції від показника національної конкурентоспроможності, що становить другий підхід до розгляду конкурентоспроможності регіону, наведений у таблиці.

Конкурентоспроможність регіону як складна категорія економічної науки та науки державного управління має безліч факторів впливу, основні з яких наведено нижче (див. рис.). На ньому зображено піраміду факторів впливу на регіональну конкурентоспроможність. Очевидним є те, що в її основі знаходяться фактори розвитку людського потенціалу, зокрема, рівень здоров'я населення; ефективність ринку праці; екологічна безпека; початкова, середня, вища освіта та навчання впродовж життя. Відведення зазначеній групі факторів місця основи піраміди пояснюється високим ступенем їхнього впливу на інтегральний показник регіональної конкурентоспроможності [16, с. 58].

Другу сходинку посідають економічні та політичні фактори, основними з яких є мезоекономічна стабільність, регіональна інфраструктура та розмір ринку. Ці фактори відіграють важливу роль у визначенні місця регіону в загальнонаціональному та міжнародному рейтингах через свою високу значущість для регіонального розвитку в умовах ринкової економіки.

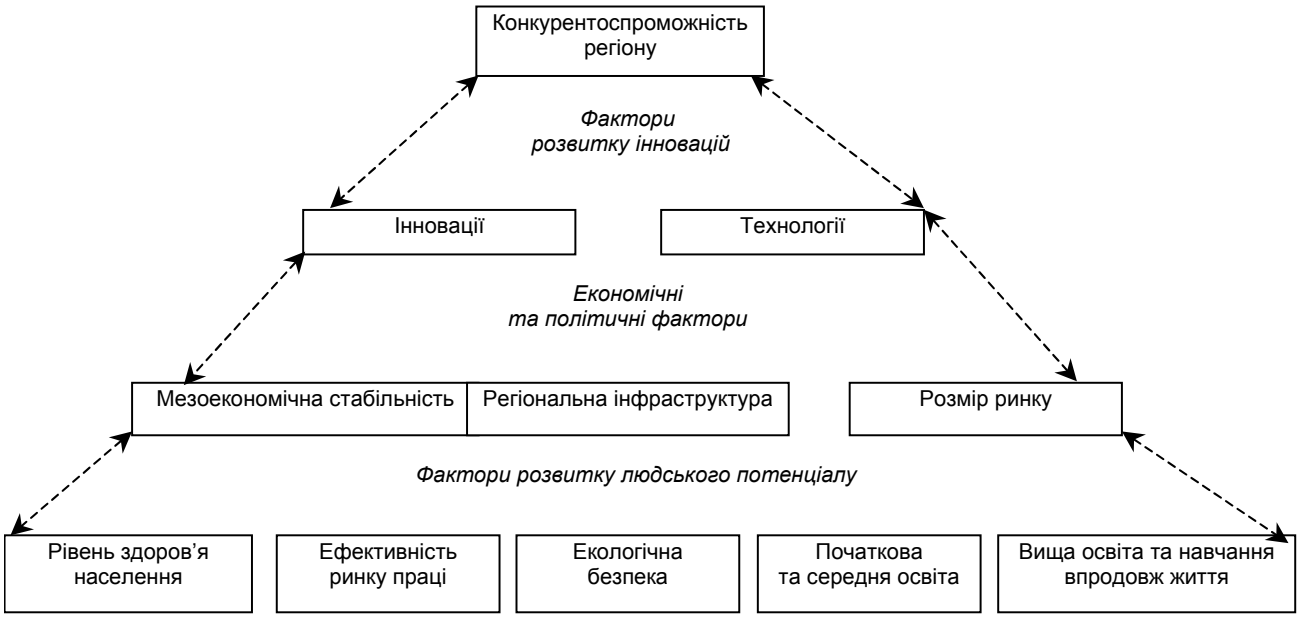


Рис. Фактори впливу на конкурентоспроможність регіону
Складено автором на основі [7; 16, с. 58].

Верхівкою піраміди є фактори розвитку інновацій та технологій. Цю групу факторів вважаємо першою сходинкою до національного лідерства, адже в умовах формування "нової економіки", заснованої на знаннях та інноваціях, саме вони мають визначати вектор руху регіонів і держав до національного та міжнародного лідерства. Як зазначає О.Г. Ларіна, 10 перших позицій у європейському рейтингу конкурентоспроможності регіонів вже декілька років посідають столичні регіони країн Північної Європи, в яких спостерігається підвищена концентрація людських ресурсів, наукового та інноваційного потенціалу, дослідних інститутів, здійснюється ефективне співробітництво між наукою та підприємництвом [16, с. 58].

IV. Висновки

Підсумовуюче вищевикладене, слід визнати складність і багатофакторність поняття "конкурентоспроможність регіону", що розширює межі його наукового осмислення. Конкурентоспроможність регіону – це позиція регіону в міжнародному рейтингу за результатами реалізації його конкурентних переваг, зумовлених економічними, політичними, соціальними факторами, а також факторами інновацій.

Уявляючи конкурентоспроможність регіону пірамідою відповідних факторів впливу, слід припустити, що ці фактори визначають позицію регіону в міжнародному рейтингу. В умовах "нової економіки" та економіки знань на перше місце виходять фактори інновацій і технологій, які забезпечують високий рейтинг регіону в загальнонаціональному та міжнародному вимірах.

Список використаної літератури

1. A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for The European Comission Directorate-General Regional Policy. – Access mode: ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf. – Title from screen.
2. Begg I. Cities and competitiveness. Urban Studies / I. Begg. – 1999. – Vol. 36. – P. 795–809.
3. Camagni R. On the concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? / R. Camagni // Urban Studies. – 2002. – Vol. 39. – № 13. – P. 2395–2411.
4. Cellini R. Pop competitiveness / R. Cellini, A. Soci. – Banca Nazionale del Lavoro: Quarterly Review. – LV 220. – P. 71–101. – Access mode: http://www.banksdaily.com/info/bnl. – Title from screen.
5. Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions / B. Gardiner, R. Martin, P. Tyler. – London, 2004. – Access mode: infomgt.bi.no/euram/material/p-brykova.doc. – Title from screen.
6. ECORYS. The Competitiveness of Places and Spaces. – Rotterdam/Leeds/Birmingham/Brussels. – 2004. – Access mode: www.isras.ru/files/File/Socis/2009-02/Brunezkene_08.pdf. – Title from screen.
7. Porter M. Competitiveness: Moving to the Next Stage / M. Porter, C. Ketels – DTI Economics Paper 3. – London : Department of Trade and Industry, 2003. – Access mode: https://members.weforum.org/pdf/GCR08/Chapter%201.2.pdf. – Title from screen.
8. Агафоненко О.Ю. Определение показателей и критерия эффективности региональной конкурентоспособности / О.Ю. Агафоненко // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – Дн. : ДНУ, 2007. – Вип. 226. – Т. II. – С. 395–404.
9. Алимов О.М. Конкурентоспроможність національної економіки / О.М. Алимов, В.Н. Ємченко ; НАН України. – К. : Ін-т економіки. – 2001. – 59 с.
10. Антонюк Г.Я. Теоретико-методологічні основи дослідження конкурентоспроможності регіону / Г.Я. Антонюк // Наукові праці ЧДУ ім. П. Могили. Сер. Економіка. – 2007. – Вип. 59. – Т. 72. – С. 118–124.
11. Брикова І.В. Теоретичні основи міжнародної конкурентоспроможності регіону [Електронний ресурс] / І.В. Брикова. – Режим доступу: www.kneu.kiev.ua/data/upload/publication/main/ua/124/konkuren_regionu.doc. – Назва з екрану.
12. Дегтярьова І.О. Фактори підвищення конкурентоспроможності сучасного регіону [Електронний ресурс] / І.О. Дегтярьова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/Degtyareva_IO.pdf. – Назва з екрану.
13. Жиляєва Н.М. Механізм підвищення конкурентоспроможності регіону в умовах глобалізації / Н.М. Жиляєва // Сталий розвиток економіки : всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2011. – № 1. – С. 124–128.
14. Ковальська Л.Л. Конкурентоспроможність регіону: теорія, методологія, практика : [монографія] / З.В. Герасимчук, Л.Л. Ковальська. – Луцьк : ЛНТУ, 2008. – 280 с.
15. Кожевникова В.Д. Конкурентоспроможність економіки регіону / В.Д. Кожевникова // Вісник Львівської комерційної академії. Сер. Економіка. – Вип. 7. – Л. : Коопосвіта, 2005. – С. 58–63.
16. Ларіна О.Г. Оцінка конкурентоспроможності регіонів в американській та європейській моделі розвитку / О.Г. Ларіна // Науковий вісник ЧДЕІУ. – 2011. – № 2 (10). – С. 54–59.
17. Праченко Т.О. Фактори та передумови формування конкурентоспроможності регіонів / Т.О. Праченко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vmsu/2008-01/08fvsyaiv.htm. – Назва з екрану.
18. Рибакова О.В. Конкуренція і конкурентоспроможність: економічна суть та фактори підвищення / О.В. Рибакова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Сер. Економіка. – 2009. – Вип. 7. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_

Gum/Nvamu_ekon/2009_7/09rovaif.pdf. – Назва з екрану.
19. Шпильова В.О. Особливості конкурентоспроможності регіонів в умовах України / В.О. Шпильова // Збірник наукових праць ЧДТУ. Серія: Економічні науки. – Черкаси : ЧДТУ. – 2009. – № 24. – С. 184–187.

Стаття надійшла до редакції 05.11.2012.

Пашкова А.Г. Эволюция теоретических подходов к определению понятия "конкурентоспособность региона"

В статье осуществлен анализ теоретических подходов к определению понятия "конкурентоспособность региона". Прослежена эволюция научных взглядов на объяснение сущности конкурентоспособности региона и дано авторское определение данного термина. Приведены факторы влияния на конкурентоспособность региона, структурированные по степени значимости для определения рейтинга региона в национальном и международном измерениях. Обоснована необходимость развития инновационного компонента региональной экономики как движущей силы регионального экономического подъема и повышения конкурентоспособности региона.

Ключевые слова: *конкурентоспособность региона, региональная экономика, региональное экономическое развитие, факторы влияния, конкурентные преимущества, рейтинг региона, инновации.*

Pashkova A. The evolution of theoretical approaches to identifying the term "competitiveness of the region"

The article deals with the analysis of the theoretical approaches to the 'competitiveness of region' definition. The evolution of scientific views on the competitiveness of the region nature explanation is examined. The author's interpretation of that term is given. Factors of the competitiveness of the region influence are given. They are structured by the degree of importance for the ranking of region into national and international estimation. The necessity of innovation component of the regional economy as an engine of regional economical and competitiveness of the region development is grounded.

Key words: *competitiveness of the region, regional economy, regional economical development, factors of influence, competitive advantages, rate of the region, innovations.*

УДК 351

О.О. Підмогильний
аспірант
Класичний приватний університет

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ГЕНЕЗИС РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено питання історико-правового регулювання державних закупівель в Україні та надано пропозиції щодо його подальшого реформування.

Ключові слова: *державні закупівлі, національне законодавство, уповноважений орган, орган оскарження, підприємства, предмет закупівлі, електронний реверсивний аукціон.*

I. Вступ

Система державних закупівель в Україні завжди була чутливою до кризових явищ. Тому робота над удосконаленням законодавства в цій сфері проводиться майже безперервно. Реалії сьогодення є такими, що кожен пересічний громадянин нині усвідомлює, що в державі останнім часом так і не створено ефективної системи законодавства у сфері державних закупівель.

Протягом останніх років різним аспектам історичного розвитку державних закупівель у своїх працях приділяли увагу такі українські науковці, як: І. Басанцов, М. Бублій, М. Галущак, В. Зубар, В. Карасьова, О. Мельников, О. Мицик, І. Нестругіна, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пінькас, К. Хусанова, О. Шатковський та ін.

При цьому, починаючи з 2006 р., численні систематичні зміни національного законодавства у сфері державних закупівель іноді мали хаотичний та непередбачуваний характер, нововведення в тендерному чи конкурсному законодавстві негативно впливали на економічну та соціальну ситуацію в державі, викликаючи неадекватний суспільний резонанс.

Загалом протягом 2000–2012 рр. організаційно-правове забезпечення сфери державних закупівель становили 4 основних нормативних акти, до яких протягом їх існування вносились відповідні зміни:

– Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22.02.2000 р. № 1490-III (зміни до нього протягом 2000–2008 рр. вносились 11 редакціями законів);
– Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274 (за період існування змінений та доповнений два рази);
– Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (у 26 редакціях);
– Закон України "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 р. № 2289-VI (з 20 змінами до нього, з яких 10 внесені протягом лише 2012 р.).

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати історико-правовий розвиток регулювання державних закупівель в Україні за часів незалежності, недоліки національної системи законодавства в цій сфері; з урахуванням історичного досвіду надати пропозиції щодо створення ефективної нормативної бази у сфері прок'юременту.

III. Результати

У перші роки незалежності основний документ, що регулював би проведення державних закупівель, у державі взагалі був відсутній. Зазначені відносини в державі регламентував ряд документів, з яких, передусім, потрібно назвати Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні" від 21.10.1993 р. № 871, що дала початок проведенню міжнародних торгів і впорядковувала проведення на конкурсних засадах закупівель за бюджетні кошти товарів (робіт, послуг) виключно іноземного походження для задоволення державних потреб України; Постанову Кабінету Міністрів України "Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження" від 04.06.1996 р. № 611, що дозволяла здійснювати закупівлю продукції іноземного походження лише за рішенням Прем'єр-Міністра України за поданням спеціально створеної Міжвідомчої комісії з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб, роботу якої забезпечувало Мінекономіки; Закон України "Про поставки продукції для державних потреб" від 22.12.1995 № 493/95-ВР; Постанову Кабінету Міністрів України "Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням" від 29.02.1996 р. № 266 (останні два документи встановили, що відбір виконавців державного замовлення має здійснюватися на конкурентних засадах); Постанову Кабінету Міністрів України "Питання державного оборонного замовлення" від 09.12.1999 р. № 2244, що вста-

© Підмогильний О.О., 2012

новила порядок конкурсного відбору виконавців державного оборонного замовлення; Постанову Кабінету Міністрів України "Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)" від 28.06.1997 р. № 694; Постанову Кабінету Міністрів України "Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України" від 24.09.1997 р. № 1058 та Постанову Кабінету Міністрів "Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві" від 01.09.1998 р. № 1369.

Першим вагомим нормативно-правовим актом, що поклав початок регулюванню діяльності тендерних відносин в Україні, став прийнятий Верховною Радою України Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22.02.2000 р. № 1490-III.

Після його прийняття впродовж шести років система державних закупівель у державі розвивалась досить мляво, до відповідного акта систематично вносили невеликі зміни, що в цілому не впливали на загальну ситуації в регулюванні державних тендерів та не приводили до гармонізації українського законодавства до міжнародних стандартів.

Кардинально змінилась система державних закупівель після прийняття Верховною Радою України редакції Закону від 15.12.2005 р. № 434-IV, що набрала чинності з 17.03.2006 р. [1].

Так, законодавцем було встановлено, що Закон № 1490 застосовується до всіх закупівель товарів, робіт і послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 30 тис. грн, а робіт – 300 тис. грн; функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг були покладені на Антимонопольний комітет України; при Рахунковій палаті була створена Спеціальна контрольна комісія з питань державних закупівель.

Норми "тендерної абетки" також закріплювали один з основних принципів здійснення державних закупівель: вітчизняні та іноземні учасники беруть участь у процедурі закупівлі на рівних умовах. Проте для захисту вітчизняного ринку замовник віддає перевагу тендерній пропозиції, поданій вітчизняним виробником, шляхом застосування 10%-ї преференційної поправки до її ціни.

Згідно із Законом № 1490, процедури закупівлі здійснювались шляхом відкритих торгів; торгів з обмеженою участю, двоступеневих торгів; запиту цінових пропозицій (котирувань); закупівлі в одного учасника; торгів із зменшенням ціни (редукціон).

Окремим розділом Закону № 1490 визначено роль громадського контролю у сфері державних закупівель та встановлено, що однією з форм участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики у сфері державних закупівель є Тендерна палата України.

Крім того, за порушення вимог Закону та вимог інших нормативно-правових актів, посадові особи замовників і учасників торгів несуть адміністративну відповідальність відповідно до Законів України.

Так, починаючи з 11.01.2005 р., до Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 18.11.2004 р. № 2188-IV, було внесено зміни щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державні закупівлі, що охопили різні сторони тендерної процедури та значно розширили повноваження осіб контрольних установ [2].

Ключовою ж нормою Закону № 1490 стало введення до сфери його застосування державних, казенних, комунальних підприємств, у яких державна частка перевищує 50%, чого не було з моменту прийняття першої редакції.

Відповідними нормами також встановлений перелік документів, що підлягає оприлюдненню замовником торгів у мережі Інтернет.

Вищезазначена редакція Закону № 1490 проіснувала лише близько року – Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 01.12.2006 р. № 424-V (набрав чинності 17.03.2007 р.) було значно розширено сферу застосування Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", змінено низку умов та правил державного регулювання цієї сфери господарювання.

Зокрема, до Закону № 1490 внесено такі новели: розширено сферу застосування Закону та перелік розпорядників державних коштів; ліквідовано інститут надання преференцій вітчизняним виробникам і запобіжні умови захисту вітчизняного ринку; визначено, що Закон № 1490 застосовується до всіх закупівель товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі для товару (товарів), послуги (послуг) становить або перевищує 20 тис. грн, а для робіт – 50 тис. грн; замість Спеціальної контрольної комісії з питань державних закупівель при Рахунковій палаті створена Міжвідомча комісія з питань державних закупівель [3].

Таким чином, останні редакції Закону № 1490, інших нормативних актів, прийнятих на його виконання, містили цілу низку негативних ознак:

– незначна гранична вартісна межа застосування процедур торгів за рахунок державних коштів;

– монопольне становище на ринку державних закупівель Тендерної палати України, що прийняла на себе повноваження органу державної влади. Зокрема, за різними оцінками, через дії зазначеної організації держава зазнала збитків майже на 10 млрд грн [4];
– невиправдане затягування термінів організації та проведення торгів унаслідок довготривалого розгляду відповідних матеріалів Міжвідомчою комісією з питань державних закупівель;
– включення учасників на платній основі до реєстрів учасників процедур закупівель та недобросовісних учасників, а також до тематичного каталогу учасників процедур закупівель, що видавала Тендерна палата України;
– право на оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника будь-якою особою, що не є учасником торгів;
– додаткові фінансові витрати замовників торгів (у тому числі бюджетних установ та організацій) у зв'язку з оприлюдненням численної інформації про державні закупівлі в інформаційних системах у мережі Інтернет.

Навесні 2008 р. питання державних закупівель в Україні стало надзвичайно проблемним через відсутність належного регулювання як із законодавчого, так і з інституційного боку, незважаючи на значний на той момент обсяг державних закупівель в Україні, а тому 20.03.2008 р. Закон № 1490 було визнано таким, що втратив чинність.

Відповідною постановою Уряду від 28.03.2008 р. № 274, що затвердила Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, визначено, що воно застосовується до всіх закупівель товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) становить не менше ніж 100 тис. грн, а робіт – 300 тис. грн.

Однак, на відміну від Закону № 1490 з-під дії тендерного законодавства було виведено комунальні підприємства [5].

Функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти було покладено на Міністерство економіки України.

Нормами вищезазначеного акта також вперше задекларовано режим безоплатного доступу для користувачів до інформації у сфері державних закупівель, що забезпечує дотримання принципу прозорості під час здійснення торгів.

Проте втрата чинності Законами № 1490 не покращила ситуацію у сфері державних закупівель. Тому вже 16 жовтня 2008 р. Конституційний Суд України оприлюднив рішення від 09.10.2008 р. № 22-рп/2008, яким Тимчасове положення визнається неконституційним.

Проте вже наступного дня – 17.10.2008 р. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 921, що затвердила Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, що дивовижним чином продублювало норми скасованого Тимчасового положення (за обсягом, змістом та навіть назвами, порядком і змістом пунктів).

Разом з тим цим Положенням внесено цілу низку змін до існуючих правових норм у сфері державних закупівель. Зокрема, названим нормативно-правовим актом Уряду визначено таке:
– закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється виключно в безпосередніх виробників товарів, виконавців робіт та надавачів послуг або їх офіційних представників (дилерів, агентів, дистриб'юторів тощо);
– річний план державних закупівель та зміни до нього оприлюднюються шляхом розміщення в Інтернеті (на власному веб-сайті або за його відсутності на веб-сайті головного розпорядника державних коштів) протягом десяти календарних днів з дати їх затвердження;
– строк зберігання звіту про результати проведення процедури закупівлі, інших документів щодо процедур закупівель становить три роки;
– дія договору про закупівлю може продовжуватися на строк, достатній для проведення процедури закупівлі на початку наступного року на суму коштів не більше 15% вартості, визначеної в договорі, укладеному в попередньому році;
– договір про закупівлю, укладений у період зупинення процедури закупівлі у зв'язку з поданням скарги, визнається недійсним відповідно до закону;
– вилучено положення щодо здійснення погодження процедури торгів з обмеженою участю, якщо очікувана вартість дорівнює або перевищує 500 тис. грн, щодо строку, у який здійснюється погодження процедури закупівлі в одного учасника;
– збільшено строк, протягом якого тендерні пропозиції є дійсними, до 120 днів;
– вилучено норму щодо можливості подання тендерного забезпечення від імені учасника будь-яким іншим підприємством, установою чи організацією;
– з тексту вилучено положення щодо здійснення процедури редукціону [6].

Отже, протягом більше ніж двох років в Україні, незважаючи на численні законодавчі ініціативи депутатського корпусу, науковців, громадськості та міжнародних організацій, відповідного профільного Закону не існувало.

Не дивно, що для створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвитку добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання

державних коштів Верховною Радою України прийнятий Закон "Про здійснення державних закупівель" від 01.06.2010 р. № 2289-VI (далі – Закон № 2289).

Сфера застосування Закону № 2289 за вартісними граничними показниками порівняно з Положенням не змінилась: для товарів і послуг – 100 тис. грн, для робіт – 300 тис. грн.

Також Законом № 2289 змінено назву терміна "тендер" та словосполучень із цією назвою на "конкурс" та відповідно "конкурсні торги", "документація конкурсних торгів" тощо.

Уперше в термінології національного закупівельного законодавства з'являються такі назви, як закупівля на засадах координації, генеральний замовник, найбільш економічно вигідна пропозиція, суб'єкт та орган оскарження, цінова пропозиція тощо.

Крім того, Законом № 2289 передбачено внесення змін до ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо збільшення штрафів за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (на сьогодні розмір адміністративного штрафу на винну посадову особу становить від 11 900 до 25 000 грн).

Окремими нормами Закону № 2289 було визначено предмети закупівлі, на які його дія не поширюється; особливості закупівлі деяких товарів, робіт і послуг; планування торгів; органи державного регулювання та контролю за державними закупівлями; правові підстави діяльності комітетів з конкурсних торгів; відповідальність замовників та учасників торгів тощо.

Водночас Законом № 2289 передбачені рівні умови участі в процедурі торгів як вітчизняних, так і іноземних постачальників.

Запроваджений механізм оскаржень передбачає створення автономного органу оскарження у вигляді спеціальної постійно діючої адміністративної колегії в складі трьох державних уповноважених Антимонопольного комітету України, посилення вимог для подання скарг, зокрема, запроваджується сплата за їх подання, розмір якої визначається Кабінетом Міністрів України.

Також удосконалений механізм укладання та виконання договорів про закупівлю (визначення основних вимог, істотних умов договору, підстави для визнання його недійсним) [7].

Разом з тим упродовж 2010–2012 рр. до Закону № 2289 систематично вносили зміни та доповнення.

Особливо знаковим для всієї сфери державних закупівель в Україні став 2012 р., коли норми конкурсного законодавства стали змінюватись з калейдоскопічною швидкістю.

Зокрема, з 19 січня 2012 р. набрав чинності Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності", яким внесено зміни, зокрема, до Закону № 2289, у частині його застосування до всіх замовників та закупівель товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тис. грн (у будівництві – 300 тис. грн), а робіт – 1 млн грн.

Ряду новел торкнулась і система здійснення державних закупівель за рамковими угодами: наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України "Про затвердження переліку товарів і послуг, які можуть закуповуватися за рамковими угодами" від 24.04.2012 р. № 503 затверджено Перелік товарів послуг, які можна закуповувати за рамковими угодами (складається з 59 позицій); постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. № 602 затверджено Порядок визначення генеральних замовників та взаємодії замовників з генеральним замовником за рамковими угодами; постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. № 603 встановлено особливості виконання рамкових угод тощо.

Набрав чинності Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про здійснення державних закупівель" від 07.06.2012 р. № 4917 щодо впровадження процедури електронного реверсивного аукціону".

Водночас 05.08.2012 р. набув чинності Закон України № 5044-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель". Відповідно до зазначеного документа, закупівлі здійснюються підприємствами тепер відповідно до вимог Закону № 2289 лише в разі здійснення таких закупівель за державні кошти. На думку експертів, така норми в жодному разі не посприятиме прозорості та конкурентності державних торгів, а надасть можливість для переведення в тінь та безконтрольного витрачання 250 млрд грн (майже 20% ВВП) коштів платників податків [8].

Крім того, нормами зазначеного Закону встановлено: право замовника здійснювати закупівлю продуктів харчування й послуг з організації харчування за скороченою процедурою; можливість скасування процедури закупівлі в одного учасника безпосередньо замовником; дозволено депутатам селищних і сільських рад входити до складу комітету з конкурсних торгів; Міністерству економічного розвитку і торгівлі України надано право при проведенні функцій моніторингу надання висновків з рекомендаціями щодо усунення та недопущення порушень законодавства з питань державних закупівель; скасовано Типовий договір про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, видалено норму щодо визнання недійсним договору, що укладений з порушенням відповідних строків, розширено перелік змін істотних умов договору.

Загалом протягом 2012 р. з-під дії застосування Закону № 2289 виведено 16 предметів закупівлі, що не сприяє прозорості системи державних закупівель.

IV. Висновки

Протягом усього періоду існування системи державних закупівель в Україні не було прийнято жодного консолідованого нормативно-правового акта, що зміг би всебічно охопити всі нюанси організації та здійснення державних тендерів для забезпечення сталого розвитку самої системи загалом, що не сприяло ефективності її існування.

Аналіз історично-правового генезису розвитку та регулювання державних закупівель в Україні за часи незалежності дає змогу зробити висновок, що для забезпечення сталого функціонування системи законодавства у сфері державних закупівель з урахуванням історичного досвіду необхідно: підвищити мінімальну вартісну межу для застосування норм законодавства у сфері державних закупівель; остаточно визначитись з конкретним переліком предметів закупівлі, на які не поширюється дія Закону, та в подальшому допускати включення до нього додаткових випадків без конкурсних процедур лише в разі виняткових обставин; повернути під дію Закону суб'єктів господарювання державного сектора економіки, крім підприємств оборонно-промислового комплексу, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України; задля підвищення професіоналізму учасників та замовників торгів запровадити комплексну державну програму щодо навчання (підвищення кваліфікації) з питань організації й проведення державних закупівель, створення відповідних посад для спеціалістів та експертів у цій галузі; зменшити підстави застосування неконкурентної процедури – закупівлі в одного учасника; оптимізувати систему органів державного нагляду та контролю у сфері державних закупівель; надати відповідним органам повноваження контролювати процедури закупівлі на всіх її стадіях – від планування та визначення потреби в закупівлі до контролю за виконанням укладеного договору про закупівлю; прийняти відповідні нормативно-правові акти щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства у сфері державних закупівель, правових засад визначення збитків, що заподіяні зловживаннями в цій сфері; запровадити ведення реєстру недобросовісних учасників торгів; встановити мораторій на три роки щодо застосування електронних державних закупівель, що дасть змогу за цей термін підготувати належну законодавчу, організаційну, фінансову та інституційну базу для переходу на зазначену форму торгів.

Список використаної літератури

1. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2007. – № 3. Законодавство України про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. – 384 с.
2. Басанцов І. Державні закупівлі в полі зору судово-економічної експертизи як форми фінансового контролю / І. Басанцов, Н. Панченко // Механізм регулювання економіки. – 2005. – № 1. – С. 85–86.
3. Корнихова В.П. Правові та практичні аспекти державних закупівель з використанням тендерних процедур: методичні рекомендації : навчально-методичний посібник / В.П. Корнихова, О.П. Полякова, М.Ф. Силенко ; Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Чернігів : ЦПК, 2007. – 15 с.
4. Галущак М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми / М. Галущак // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 1 (30). – С. 43–53.
5. Про затвердження Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:///www.rada.gov.ua.
6. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:///www.rada.gov.ua.
7. Державні закупівлі : збірник нормативно-правових актів. – К. : Міжнародна академія фінансів та інвестицій Торгово-промислової палати України, 2011. – 357 с.
8. Радник в сфері державних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:///www.radnuk.com.ua.

Стаття надійшла до редакції 28.09.2012.

Подмогильный А.А. Историко-правовой генезис регулирования закупок за государственные средства в Украине

В статье освещены вопросы историко-правового регулирования государственных закупок в Украине и представлены предложения относительно его последующего реформирования.

Ключевые слова: *государственные закупки, национальное законодательство, уполномоченный орган, орган обжалования, предприятия, предмет закупки, электронный реверсивный аукцион.*

Pidmogilny A. Historical and legal genesis of development adjusting of purchases for state facilities in Ukraine

In the article the lighted up questions of istoriko-pravovogo development of adjusting of the public purchasing in Ukraine and given suggestions are in relation to his subsequent reformation.

Key words: *public purchasing, national legislation, authorized organ, organ of appeal, enterprises, article of purchase, electronic reversible auction.*

УДК 23.04.81

Я.Ф. Радиш
доктор наук з державного управління, професор

М.О. Кірова
аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

О.В. Поживілова
кандидат педагогічних наук
ДАК Мінмолодьспорту України

О.Я. Сорока
Івано-Франківський національний медичний університет

КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті розкрито категорійно-понятійний апарат державного регулювання трансформаційних процесів у галузі охорони здоров'я.

Ключові слова: *державне регулювання, охорона здоров'я, трансформаційні процеси.*

I. Вступ

Обґрунтування й формування дефініції того чи іншого поняття, явища або процесу – одна з найскладніших процедур наукового дослідження. Поширена навіть думка про те, що правильне тлумачення наукових понять вирішує майже половину наукового завдання [12].

Відомо, що першим серед тих, хто спеціально досліджував прийоми, підходи й закони правильного мислення, докази, утворення понять та виведення з них нових суджень, отримуючи при цьому нові знання, історики називають учня Платона – видатного давньогрецького філософа і вченого-енциклопедиста Арістотеля (384–322 рр. до н. е.). Його думка про те, що шлях до сутності явища лежить через його визначення, відома й поділяється вченими всього світу [20].

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити категорійно-понятійний апарат державного регулювання трансформаційних процесів у галузі охорони здоров'я.

III. Результати

Перед тим, як перейти до розкриття змісту основних термінів, які становлять категорійно-понятійний апарат державного регулювання трансформаційних процесів у галузі охорони здоров'я, використовуючи основи металогіки, уточнимо дефініцію поняття *"державне регулювання медичної діяльності".*

Виходячи із системного аналізу літературних джерел та враховуючи на той факт, що, *по-перше,* державне управління – це організуюча діяльність органів виконавчої влади, яка полягає в організації виконання законів та інших нормативно-правових актів чинного законодавства, здійснення розпорядження ресурсами загальнодержавної власності з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя; *по-друге,* регулювання – це функція управління, що спрямована на підтримку внутрішньої стабільності, усунення відхилень у тих процесах, які визначають саме існування системи, її цілісність і будову [17, с. 47]; *по-третє*, скориставшись підходом М.А. Ажажа до розуміння дефініції "державне регулювання інвестицій у людський капітал" [2, с. 4], викладемо тлумачення терміна "державне регулювання медичної діяльності".

Під *державним регулюванням медичної діяльності*,[1] на нашу думку, слід розуміти систематичний організуючий вплив з боку держави, що спрямований на забезпечення й захист права на охорону здоров'я населення України як найважливішої складової її національного багатства, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, формуванні та ефективному використанні кадрових, фінансово-економічних і матеріальних ресурсів у єдиному медичному просторі держави.

Системний аналіз понятійного апарату проблеми державного регулювання трансформаційних процесів у галузі охорони здоров'я, бесіди, анкетування державних службовців-медиків, слухачів Національної академії державного управління при Президентові України (НАДУ) переконливо свідчить, що потребують уточнення й розкриття сутності такі категорії: *реформа*, *державне регулювання медичної діяльності, міжнародне*

© Радиш Я.Ф., Кірова М.О., Поживілова О.В., Сорока О.Я., 2012

[1] **Медична діяльність** – це сукупність різної складності суспільних відносин, які, за умови урегульованості нормами права, мають характер правових відносин [16, с. 11].

право, принципи міжнародного права, міжнародне гуманітарне право, суспільні відносини в галузі охорони здоров'я, державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я, єдиний медичний простір України, медична помилка, фінансові ресурси, фінансове забезпечення закладів охорони здоров'я, державна політика України в галузі охорони здоров'я.

Зважаючи на те, що підходи до реформи, а також кількість і набір заходів, що включені в пакет "*реформа*", значно відрізняються в різних країнах, аналітики, які намагаються дати їм оцінку, мають чітко окреслити прийняте ними визначення та розрізняти складові цього поняття.

Автори монографії [13] визначають реформу системи охорони здоров'я як процес, який включає послідовні й глибокі інституційні та структурні зміни, що здійснюються урядами й завданням яких є досягнення ряду поставлених політичних цілей, тобто:

а) структурні зміни замість поетапних або еволюційних;

б) зміна цілей політики в галузі охорони здоров'я з наступними інституційними змінами, а не лише постановки нових завдань;

в) цілеспрямовані, а не випадкові зміни;

г) послідовні й довготривалі, а не одномоментні зміни;

д) політичний процес згори донизу під керівництвом національних, регіональних і місцевих органів державної влади. За змістом це поняття включає:

– різноманітність заходів, що вживаються;

– визначення специфічних характеристик систем охорони здоров'я в різних країнах.

На думку авторів [13], заслуговують на увагу три різні стратегії реформи системи охорони здоров'я як завдання для управлінців, що працюють у цій галузі та приймають політичні рішення з питань інвестування підтримки й збереження здоров'я громадян [13]:

– зосередження уваги на системі забезпечення індивідуальної медичної допомоги;
– покращення здоров'я населення на основі вдосконалення балансу між інвестиціями в сектор забезпечення індивідуальних медичних послуг і в сектор, спрямований на підтримку здоров'я та формування здорового способу життя;
– раціональне інвестування галузі для покращення здоров'я населення вимагає співпраці різних рівнів державної влади та партнерства приватного й державного секторів для проведення державної політики, спрямованої на підтримку здоров'я та формування здорового способу життя.

На думку зарубіжних дослідників, з метою успішного реформування галузі охорони здоров'я сам процес реформ доцільно розглядати як низку стратегічно важливих питань, а також оцінювати стратегічно важливі альтернативи, що пов'язані з проведенням T.W.O.S. аналізу (див. рис.) [13].

При цьому слід врахувати можливі варіанти взаємодії чинників, де T – *threats* (від англ. – загрози), W – *weaknesses* (слабкі сторони), O – *opportunities* (можливості), S – *strength* (сильні сторони): OS (++) – максимум можливостей, максимум сильних сторін; OW (+ –) – максимум можливостей, мінімум слабких сторін; TW (- -) – мінімум загроз, мінімум слабких сторін; TS (- +) – мінімум загроз, максимум сильних сторін.

У сучасних умовах інтеграції України в європейське та світове співтовариство одним з основних засобів вирішення багатьох проблем є *міжнародне право*. Сучасне міжнародне право являє собою систему міжнародно-правових принципів і норм, які регулюють відносини між державами в різних галузях (економічній, політичній, культурній, військовій та інших), дотримання яких забезпечується добровільно, а за необхідності – індивідуальним чи колективним примусом. Основним джерелами міжнародного права є: міжнародний договір, міжнародний звичай, акти міжнародних конференцій, резолюції міжнародних організацій, рішення міжнародних судових органів, принципи міжнародного публічного права.

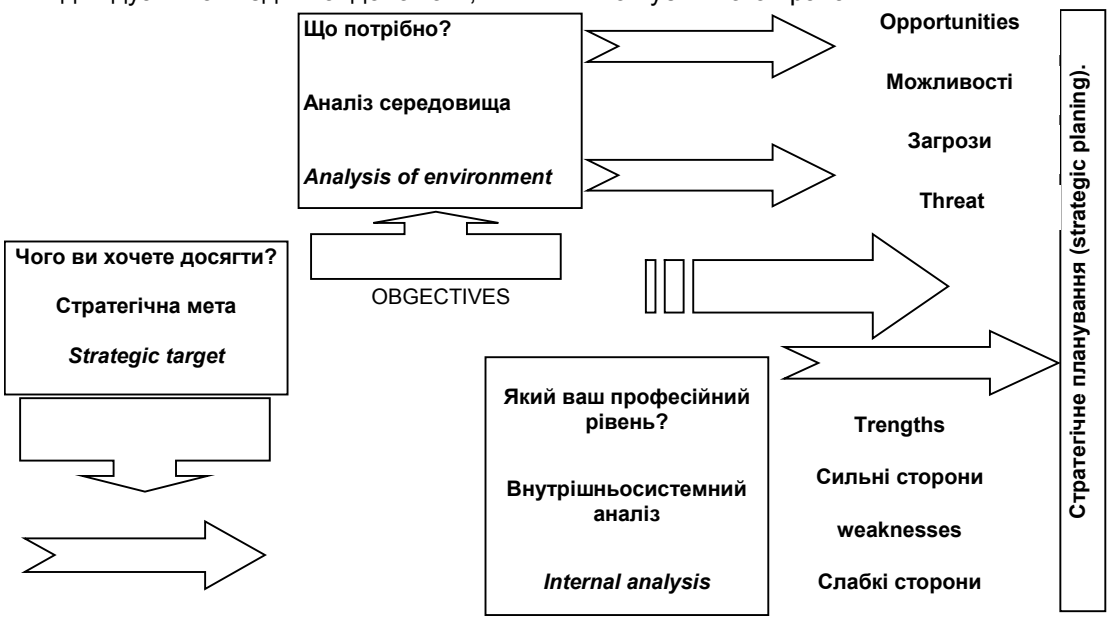


Рис. 1. TWOS-аналіз у стратегічному плануванні *(strategic planing)*

Принципи міжнародного права – основа співробітництва суб'єктів міжнародного права. Головні принципи сучасного міжнародного права – це основоположні імперативні універсальні норми міжнародного права, які відображають закономірності розвитку міжнародних відносин і забезпечують головні інтереси людства, усіх суб'єктів міжнародного права, є обов'язковими для всіх суб'єктів і захищаються засобами міжнародного примусу. Особливостями основних принципів міжнародного права є: загальнообов'язковий характер, пріоритетне положення, зворотна дія, формальна визначеність, вагома значущість і комплексність дії.

Міжнародне гуманітарне право (МГП) – цілісна система внутрішньо взаємопов'язаних міжнародно-правових норм і принципів (договірних та звичаєво-правових), які спрямовані на захист жертв збройних конфліктів і встановлюють заборону або обмеження методів та засобів ведення цих конфліктів, а також відповідальність за порушення зазначених норм і принципів.

У контексті цього дослідження на особливу увагу й аналіз заслуговують словосполучення "*суспільні відносини*" та "*суспільні відносини в галузі охорони здоров'я*".

На нашу думку, суспільними є відносини, які виникають між людьми й регулюються нормами права та іншими суспільними нормами. А суспільні норми – це норми, які визначають поведінку людини в суспільстві і, відповідно, її ставлення до інших людей. Такими нормами є моральні норми, звичаї, релігійні норми, корпоративні норми тощо.

Суспільні відносини в охороні здоров'я – відносини, які виникають між суб'єктами медичних правовідносин і регулюються нормами права та іншими суспільними нормами.

Ґрунтуючись на викладеному вище, робимо висновок*, що суспільні відносини в галузі охорони здоров'я* – це врегульована нормами права та суспільної моралі взаємодія між лікувально-профілактичними закладами різних форм власності, медичними працівниками та населенням з приводу особистих немайнових благ людини – життя й здоров'я. При цьому ми повністю поділяємо думку С.Г. Стеценка про те, що відносини медичного працівника та хворого (пацієнта) є різновидом правових відносин, за яких обидва є носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Державне регулювання суспільних відносин в галузі охорони здоров'я – це систематичний організуючий вплив з боку держави, що спрямований на забезпечення медичної діяльності з метою реалізації державної політики України у галузі охорони здоров'я.

Єдиний медичний простір України – це система загальнонаціональної мережі лікувально-профілактичних закладів України різних форм власності, місією якої є реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я [12].

Важливе місце в системі державного регулювання медичної діяльності належить з'ясуванню питання: а що є критерієм правильності чи неправильності дій лікаря?

На сьогодні одним із таких критеріїв є стандартні моделі (протоколи) лікування окремих нозологій, що затверджені наказами МОЗ України.

Протокол ведення хворого – це нормативний документ системи стандартизації в охороні здоров'я, що забезпечує вимоги до надання медичної допомоги хворому при певних захворюваннях, з певним синдромом або при певній клінічній ситуації.

Як відомо, існують певні обмеження в стандартизації лікувально-діагностичного процесу. По-перше, стандарти (протоколи) лікування хворих людей встановлені щодо незначної кількості захворювань. По-друге, чинні стандарти постійно зазнають критики з боку різних наукових шкіл, що практикують інші лікувально-діагностичні підходи. По-третє, ще не вирішено питання про те, як трактувати дії лікаря, виконані в повній відповідності зі стандартом, але які призвели до негативних наслідків для хворого. Нарешті, слід врахувати, що можуть бути патологічні стани (дуже рідкі та комбіновані захворювання, атиповий перебіг хвороби, нестандартні реакції організму), для яких розробка стандартних моделей лікування неможлива в принципі.

Крім того, як переконливо свідчить і власний досвід, стандартизацію лікування не можна вважати абсолютно досконалою і в юридичному аспекті. Реєстрація відхилень у діях лікаря від стандартної моделі може бути лише констатацією порушень технологій лікувального процесу, які можуть мати різні наслідки – від найнегативніших та абсолютно позитивних. Водночас навіть при дослівному дотриманні стандарту лікувально-діагностичних заходів питання якості медичної допомоги, наявності недоліків медичної послуги та відповідальності медичного персоналу залишаються відкритими.

Ґрунтуючись на особливостях лікарської діяльності, необхідно підкреслити, що будь-який стандарт, яким би якісним він не був, не може гарантовано та беззастережно точно рекомендувати лікарю, як вчинити в тій чи іншій ситуації. Лікар, виходячи з фактичних проявів хвороби, особливостей хворого, а також свого досвіду, повинен приймати самостійне рішення. Суворі стандарти лікувально-діагностичних заходів можливі лише щодо незначної кількості ургентних патологій, оскільки затримки в прийнятті рішень у цих випадках самі собою можуть бути згубними для хворого.

Відомий російський дослідник у галузі медичного права професор Ю.Д. Сергєєв вважає, що вживання терміна "лікарська помилка" в експертній оцінці та практиці недоцільне й невиправдане. Але вказаний автор все-таки пропонує викласти досліджуване поняття в такій

редакції: *лікарська помилка* – це невинне спричинення шкоди здоров'ю або життю особи у зв'язку з проведенням діагностичних, лікувальних, профілактичних заходів особою (особами), покликаними надавати таку допомогу відповідно до закону, угоди, спеціального правила або практики, що склалася [14].

Інший сучасний російський дослідник – професор А.П. Зільбер – автор відомого багатотомного видання "Етюди критичної медицини", серед серії книг якого за глибиною наукового аналізу слід виділити монографію "Етика і закон у медицині критичних станів", стверджує, що, враховуючи рівень правосвідомості суспільства та поки що не дуже високу правову культуру медичних працівників, не слід відмовлятися від поняття "лікарська помилка" як альтернативи кримінального дійства. При цьому, на переконання вищецитованого автора, під *лікарською помилкою* слід розуміти щирий заблуд лікаря без елементів халатності, необережності та злочинного професійного невігластва [14].

На думку ще одного російського дослідника В.І. Акопова, *лікарські помилки* – це прорахунки лікарів, які реально погіршили стан пацієнта – або через неправильні дії, або через відсутність таких дій. Але лікарську помилку не варто кваліфікувати як показник неспроможності лікаря. Більшість лікарських помилок, що відображені в офіційній статистиці, є наслідком підвищеної відповідальності та зацікавленості лікаря: яка помилка – такий і лікар [3]. Адже, як стверджував колишній міністр охорони здоров'я СРСР академік Є.І. Чазов, медицина – це така наука й така професія, в якій, на відміну від інших, не можна сліпо працювати за інструкціями. У техніці простіше – там розробляються технологічні схеми, регламенти, й інженер, точно використовуючи розробки, працюючи за чіткою схемою, отримує відмінні результати. У медицині це неможливо, оскільки основним її принципом є такий: немає хвороби, є хвора людина. А розробити точну схему лікування однієї хвороби в сотнях, тисячах варіантів просто неможливо. Викладене вище пояснюється тим, що, за словами видатного російського психіатра В.П. Сербського (1858–1917), лікар стикається у своїй практиці не з хворобами, а з хворими, кожний із яких хворіє по-своєму. Слід пам'ятати й про те, що медична професія та совість медичного працівника – невіддільні. Лікар просто не має морального права бути поганим. Відомий український фізіолог, організатор Харківського жіночого медичного інституту (1910 р.) академік В.Я. Данилевський (1852–1939) із цього приводу говорив так: "Якщо художник пише погані картина, їх не куплять, погану книгу просто не будуть читати, а ось від помилок лікаря залежить здоров'я і життя його пацієнтів".

Укладач практичного посібника "Медичне право" О.В. Тихомиров, аналізуючи напрацювання російських юристів І.Г. Вермеля та Ф.Ю. Бердичівського, стверджує, що численні спроби медиків дати визначення лікарської помилки безуспішні. Адже поняття "відсутність проступку" – несамостійне, оскільки існує лише тому, що є поняття "проступок". Саме тому, на думку О.В. Тихомирова, для того, щоб виокремити "лікарську помилку", яка не тягне за собою кримінальної відповідальності, від такої, що може стати її причиною, необхідно, передусім, визначити основи кримінально-правової відповідальності медичного персоналу. Ґрунтуючись на дослідженнях І.Г. Вермеля, О.В. Тихомиров називає три умови, за наявності яких повинна наставати кримінальна відповідальність медичних працівників за неналежне лікування [18]:

– дії цього медичного працівника, що розглядаються в конкретному випадку, були об'єктивно неправильними та суперечили загальновизнаним і загальноприйнятим правилам медицини;
– медичний працівник завдяки здобутій ним освіті та займаній посаді повинен був усвідомлювати, що дії його є неправильними і можуть завдати шкоду хворому;
– ці об'єктивно неправильні дії сприяли (прямо чи опосередковано) настанню несприятливих наслідків – смерті хворого або суттєвої шкоди його здоров'ю.

На думку О.В. Тихомирова, відповідальність на основі закону за спричинення шкоди життю або здоров'ю, що стала наслідком "лікарської помилки" – через неналежне виконання професійних обов'язків при необхідності усунення загрози життєвим інтересам особи або у випадку ненадання допомоги хворому на підставі наявної загрози цим інтересам, настає незалежно від того, добросовісним чи недобросовісним був заблуд медичного працівника [18].

Авторка навчального посібника для ВНЗ "Медичне право" М.Ю. Федорова, посилаючись на М.Р. Рокицького, наводить таке визначення поняття *лікарська помилка*: це – добросовісний заблуд лікаря, який став причиною певної шкоди здоров'ю хворого. Слід розглядати два аспекти поняття, що аналізується. По-перше, мова йде тільки про добросовісні заблуди лікаря, а не про халатність; дії, що скоєні в стані алкогольного сп'яніння або зловмисно, належать до лікарських проступків, які підлягають судовому розгляду. По-друге, лікарська помилка не обов'язково призводить до будь-яких ускладнень [19].

М.Ю. Федорова рекомендує класифікувати лікарські помилки за різними причинами. На її переконання, передусім слід розподіляти лікарські помилки залежно від того, в якій сфері або на якому етапі надання медичної допомоги вони були допущені. До вказаної групи належать такі лікарські помилки [19]:

– діагностичні помилки – помилки в розпізнаванні захворювань та їх ускладнень, недо-

гляд чи помилковий діагноз захворювання або ускладнення. Ця група помилок найчисленніша;
– лікувально-тактичні помилки, які, як правило, є наслідком діагностичних помилок, хоча така залежність не є абсолютною;
– технічні помилки (прорахунки під час проведення діагностичних та лікувальних маніпуляцій, процедур, методик, операцій);
– організаційні помилки – недоліки в організації тих чи інших видів медичної допомоги, відсутність належних умов функціонування тієї або іншої служби;
– деонтологічні помилки – це помилки в поведінці лікаря, його спілкуванні з хворими та їх родичами, середнім і молодшим медичним персоналом;
– помилки заповнення медичної документації (малозрозумілі, нечіткі записи операцій, неправильне ведення щоденника післяопераційного періоду, помилки при оформленні виписок при направленні хворого до іншого лікувально-профілактичного закладу).

Залежно від причини лікарські помилки можна поділити на такі, що стали результатом об'єктивних і суб'єктивних причин. Об'єктивні причини, на переконання М.Ю. Федорової, як правило, створюють фон, а реалізується помилка зазвичай у зв'язку із суб'єктивними причинами, що відкриває реальні можливості для скорочення лікарських помилок [19].

Відомий фахівець у галузі медичного права професор С.Г. Стеценко вважає, а ми поділяємо його думку, що з позицій медичного права ситуація, у якій відбувається неоднозначне трактування категорії "лікарська помилка", недопустима. Сказане, передусім, зумовлено необхідністю існування єдиного методологічного підходу та єдиних принципів правової оцінки помилок у галузі охорони здоров'я. На його переконання, *лікарська помилка* – це дефект надання медичної допомоги, що пов'язаний з неправильними діями медичного персоналу, які характеризуються добросовісним заблудом за відсутності ознак зловмисного чи необережного проступку [15].

Дуже слушною, на наш погляд, є думка С.Г. Стеценка про те, що на сьогодні є всі підстави говорити про доцільність використання поняття "медична помилка", оскільки професійні помилки нерідко зустрічаються в практичній роботі й середнього медичного персоналу.

Цікавим, на думку авторів, є новий погляд і методологічний медико-юридичний підхід до трактування поняття "медична помилка" та юридичної оцінки правових наслідків останньої при оцінюванні якості лікувально-профілактичних заходів російських учених І.В. Тимофєєва та О.В. Леонтьєва. Ґрунтуючись на гуманістичних принципах: "лікування не повинно бути важчим, ніж захворювання", з одного боку, та "без вини немає підсудного" – з іншого, вказані вище науковці стверджують, що поняття "медична помилка" за юридичним змістом близька до поняття "дефект у проведенні лікувально-профілактичних заходів". А при вирішенні правових питань, на їх думку, використання терміна "медична помилка" є необхідним у зв'язку з тим, що останній вживається в основних юридичних документах у сутнісному значенні "професійна помилка". З метою стандартизації змісту зазначених вище понять вони пропонують використовувати такі дефініції:
– *медична помилка* – погрішність при виконанні медичних дій. Залежно від ступеня суспільної небезпеки, наявності необережної форми вини медичного працівника та шкоди, що заподіяна здоров'ю пацієнта, медична помилка виключає або призводить до виникнення різних видів юридичної відповідальності;
– *дефект* – помилкова дія (бездіяльність) медичного персоналу, що виразилися в неправильному наданні (ненаданні) допомоги, діагностиці захворювань і лікуванні хворих (потерпілих).

З огляду на те, що при розгляді медико-організаційних та правових засад медичної помилки завжди доводиться оперувати словосполученням "шкода здоров'ю", наведемо нижче дефініцію й цього поняття, скориставшись при цьому розумінням В.І. Акоповим змісту понять "шкода" та "шкода здоров'ю" [3]:
– *шкода* – збитки, зменшення або знищення особистого майнового блага, у тому числі життя людини, нанесення їй тілесного пошкодження;
– *шкода здоров'ю* – тілесне пошкодження, захворювання або патологічний стан, що виникли під впливом різних факторів зовнішнього середовища: фізичних, хімічних, рідше біологічних чи психічних.

За даними низки досліджень, майже половина справ щодо позовів до суду через помилки лікарів зумовлена помилками при встановленні причини больового синдрому в грудній клітці, а головна претензія за ними – неправильна діагностика інфаркту міокарда. При аналізі подібних випадків з'ясовано, що в понад 30% з них діагноз "стенокардія" був відомий і чітко зафіксований в амбулаторній картці хворого. Однак лікарі або були неуважні при ознайомленні з нею, або ж не виявили належної наполегливості для того, щоб отримати вказану картку для ознайомлення.

Виходячи з викладеного вище, розглянемо практичне значення виявлення лікарських помилок і дефектів медичної допомоги з точки зору права і професійної медичної діяльності. Перш за все, необхідно наголосити на тому, що найбільшу роль ці поняття відіграють при дослідженні випадків спричинення шкоди пацієнтові в процесі надання медичної допомоги. Так, якщо спричинена шкода є наслідком діяльності лікаря й наявність його вини встановлена, то

дії (бездіяльність) лікаря передбачають ту чи іншу відповідальність (в основному цивільно-правову або кримінальну). У випадку, коли виникає завдання встановлення вини лікаря, то перед судом постає питання: чи була невинна дія (лікарська помилка), чи неякісне надання медичної допомоги з вини лікаря (дефект надання медичної допомоги).

При невинному спричиненні шкоди (казусі) дія (бездіяльність) лікаря не передбачає кримінальної відповідальності. Цей випадок може бути розглянутим під час клініко-анатомічної конференції з метою підвищення теоретичних знань лікарського персоналу лікувально-профілактичних закладів.

Якщо негативний розвиток патологічного процесу не пов'язаний з діями медичного персоналу, а є наслідком важкого стану хворого чи об'єктивних особливостей перебігу хвороби, немає сенсу говорити про спричинення шкоди взагалі.

Відмінністю невинного спричинення шкоди від погіршення стану здоров'я або смерті з об'єктивних причин є наявність причинно-наслідкового зв'язку між діями медичного персоналу і станом хворого.

Необхідно підкреслити, що у випадку спричинення шкоди пацієнтові дії лікаря в обов'язковому порядку підлягають оцінюванню колег-спеціалістів (експертів, судово-медичних експертів, паталогоанатомів). Адже тільки спеціалісти на основі ретельного аналізу ситуації й зваженої колегіальної думки можуть зробити висновок про те, чи була лікарська помилка, чи причина нанесення шкоди пацієнтові прихована в іншій дії (дефект медичної допомоги, вина хворого, важкість його стану чи форс-мажор).

На основі викладеного вище можна сформулювати основні ознаки лікарської помилки:

1. Може бути допущена лікарем (лікарським персоналом, який має вищу медичну освіту) у процесі надання медичної допомоги пацієнтові.

2. Може бути виявлена в результаті дії (бездіяльності) лікаря. Неправильне трактування теоретичних питань у медицині розцінюється як заблуд лікаря.

3. Реально виявляється у випадку спричинення шкоди пацієнтові. Помилкові дії лікаря, які не мають негативних наслідків, можна розцінювати як порушення методики лікування. Водночас правильність методик лікування визначається на основі думки більшості або впливу тієї чи іншої медичної школи.

4. Є наслідком недостатнього розвитку клінічного мислення молодого лікаря, нетипового перебігу хвороби, нетипової реакції організму та інших важко прогнозованих умов. Лікарською помилкою не можна назвати дії лікаря у випадку його недостатніх знань і практичних навичок, якщо він зобов'язаний був їх мати відповідно до своєї кваліфікації.

5. Діагностичною лікарською помилкою слід вважати випадки, коли лікар добросовісно в повному обсязі проводить обстеження хворого, однак ставить неправильний діагноз унаслідок атипового перебігу хвороби.

6. Лікувальною терапевтичною лікарською помилкою слід вважати випадки, коли лікар здійснював адекватне лікування захворювання, діагностованого, у свою чергу, з лікарською помилкою.

7. Лікувальною хірургічною лікарською помилкою слід вважати випадки, коли в процесі операції лікар приймає рішення щодо проведення хірургічної маніпуляції за наявності необхідних показань, однак наштовхується на непередбачену реацію тканин, профузну кровотечу або розсікає артерію при її нетиповому розміщенні.

Автори повністю поділяють думку відомого фахівця в галузі медичного права професора С.Г. Стеценка [15] про те, що особливості медичної діяльності зумовлюють труднощі медико-юридичного оцінювання несприятливих результатів лікування у справах про притягнення до відповідальності медичних працівників за професійні правопорушення. З метою встановлення правильності надання медичної допомоги у випадках притягнення до кримінальної відповідальності медичних працівників за професійні правопорушення обов'язково призначається проведення комісійної судово-медичної експертизи.

Результатом експертного дослідження з приводу дефекту надання медичної допомоги є висновок. Найбільш важливою й відповідальною частиною експертного висновку[1] щодо оцінки дефектів надання медичної допомоги є підсумки. Тут повинні міститися мотивовані відповіді на питання, поставлені уповноваженим органом. Очевидно, що ключовим має бути питання про правильність дій медичного працівника. Чітка й зрозуміла правова кваліфікація дефектів надання медичної допомоги, визначення прав і обов'язків усіх сторін розгляду несприятливих результатів медичних втручань дадуть змогу таким правовим нормам виконувати й запобіжну роль у справі дефектної роботи лікарів [15, с. 463–464].

Дослідження ціннісно-змістових аспектів медичного права дають авторам підстави стверджувати, що активне використання впродовж останніх років нових технологій починає вмішуватись в основні структури природи людини та її соціальних відносин, впливати на історично вибудовані системи репродукції, харчування, сімейно-шлюбних та інших соціаль-

[1] **Кожен** експертний висновок щодо оцінки дефектів надання медичної допомоги містить такі розділи: вступна частина, яка включає титульний аркуш і питання, поставлені на вирішення експертизи; протокольна частина, яка включає в себе обставини справи, необхідні відомості з матеріалів справи і попередньої медичної документації, дані попередніх експертиз, а також (за наявності) дані розтину ексгумованого трупа, лабораторних досліджень речових доказів, стаціонарних (амбулаторних) обстежень потерпілого тощо; підсумки [15, с. 462–463].

них відносин. Бездумний розвиток і поширення нових біологічних та біомедичних технологій, пошук шляхів до їх ще ширшого використання (генна інженерія, штучне запліднення, "сурогатне" материнство, евтаназія тощо) створюють реальну загрозу для подальшого існування Людини. Однак парадоксальність ситуації, на переконання професора В.Л. Кулініченка, полягає в тому, що попри всю глибину усвідомлення людством небезпеки безконтрольного прогресу у сфері новітніх технологій (особливо за останні 20–30 років) люди не можуть і, що найгірше, не бажають поступитися жодним технічним досягненням чи ідеєю, жодною новинкою споживання [8, с. 4].

Ґрунтуючись на викладеному вище, автор робить висновок про те, що надзвичайно актуальним на сьогодні є осмислення феномену ціннісно-змістових основ медичного права, що зумовлено як практичними проблемами трансформації посттоталітарного суспільства, так і теоретичними та практичними проблемами, що пов'язані зі світоглядно-методологічним забезпеченням діяльності системи охорони здоров'я України у сфері управління наданням усіх видів медичної допомоги.

Відомо, що ще І. Кант у "Лекціях з етики" (1780–1782 рр.) робив наголос на тому, що вищим серед обов'язків людини є глибока повага права інших людей. А сенс людського життя, на його думку, полягає в тому, щоб глибоко поважати право інших і як святиню цінувати його; бо в усьому світі немає нічого святішого, ніж право інших людей; воно недоторканне й непорушне. Кожна людина, на переконання І. Канта, повинна відстоювати своє право. Людина не повинна відмовлятися від своєї переваги "мати право", вона зобов'язана так довго захищати його, як тільки може, адже, відмовляючись від свого права, вона відмовляється й від права називатися людиною [7, с. 306].

Саме тому, на думку авторів, надзвичайно важливою проблемою в системі професійної освіти фахівців галузі охорони здоров'я є чітке розуміння ними відмінностей та сфери застосування таких звичних, на перший погляд, понять, як "етика", "мораль", "деонтологія" та "біоетика".

Автори переконані в тому, що ознайомлення, передусім, студентської молоді з тими моральними та етичними аспектами, якими наповнена робота лікаря, буде сприяти кращому розумінню майбутніми працівниками сфери охорони здоров'я медицини загалом та допоможе їм швидше розібратися в непростих проблемах медичних працівників зокрема.

Як відомо, термін *етика*, запроваджений Арістотелем, походить від грецького слова *ethos* (*спосіб поводитися; звичай*). Поданий у формі жіночого роду він включає значення "наука". Отже, етика визначається як *наука про звичаї та людську поведінку*, рефлексія якої критично розглядає людську поведінку з метою визначити її цінність та автентичність, виокремити її позитивні характеристики, сприяючи її еволюції.

Прикметник "етичний" вживають також у повсякденній мові, оцінюючи поведінку або судження за критерієм етичне/неетичне.

Термін *мораль* є латинським еквівалентом слова "етика" й також містить значення терміна "наука": латинська вокабула *mos* (у родовому відмінку *moris*) справді означає *звичай, звичка*. Відомо також, що нерідко *мораль* трактується як наука, яка розглядає судження про цінність. У певних випадках обидва терміни (*етика* та *мораль*) зазвичай вживаються як синоніми, і тоді говорять про "етичну/неетичну поведінку" та про "моральну/аморальну поведінку", не вбачаючи відмінностей у значеннях цих двох слів [6].

Як підкреслюють автори підручника для медичних вищих навчальних закладів "Біоетика", очевидно, що в полі зору етики перебуває людина, наділена раціональним мисленням та свободою. Вона не підпорядковується біологічним стимулам і не реагує на подразники навколишнього середовища так, як це роблять тварини, а здійснює свій вільний і відповідальний вибір. Духовно вільна, свідома й відповідальна за себе людина зберігає спроможність реагувати як на біологічні умови свого існування (наприклад, материнський інстинкт), так і на умови середовища (наприклад, культура певного часу), хоча реакція на ці умови може бути різною [6].

З нормативною етикою професій споріднена професійна *деонтологія,* яку можна визначити як систематизований аналіз обов'язків, які покладаються на певні суспільні прошарки; обов'язків, що окреслені нормами кодифікованих актів і використовуються під наглядом представницьких органів. Тобто розглядається певна категорія осіб, які зайняті в тій або іншій професії й репрезентують один суспільний прошарок. Представницькі органи формулюють норми поведінки, виходячи з їхніх обов'язків щодо людей, котрі потребують їхньої опіки й догляду, та щодо колег [6].

Термін "деонтологія"[1] (від грецького *deon* – обов'язок, борг; род. відмінок *deontos* – належний та *logos* – вчення) вперше ввів англійський філософ, соціолог і юрист І. Бентам (1748–1832) в 30-х рр. XIX ст. для виокремлення теорії моралі в книзі "Деонтологія, або наука про мораль".

Етика, як і деонтологія, розглядає цінності, норми поведінки, обов'язки, які слід поважати, але значно ширше, не обмежуючись, напри-

[1] **Деонтологія**: 1) розділ етики, який розглядає проблеми обов'язку та належного; 2) вчення про юридичні, професійні та моральні обов'язки, а також правила поведінки медичних працівників, головним чином відносно хворого [Советский энциклопедический словарь / гл. ред А.М. Прохоров. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – С. 375].

клад, професійним середовищем, що регулюється якимось одним кодексом. Етика цікавиться також внутрішньою поведінкою, цінностями, пережитими та умисними вчинками, завжди, проте, посилаючись на етичні норми. Етика має на меті раціонально обґрунтувати норми, принципи й цінності, попри те, що вони кодифіковані та загальновизнані, іноді вона також прагне модифікувати норми, закріплені в законах або в кодексах, тоді як деонтологія посилається лише на письмові кодекси, прагнучи зберегти порядок і репутацію категорії.

Об'єктом деонтології є "норми професійної поведінки, притаманні працівникам системи охорони здоров'я". Кінцевою метою медичної деонтології є істотне поглиблення та вдосконалення норм і правил поведінки медичних працівників. Для цього використовують такі методи [6]:

– вивчення моральних норм та їх сучасного трактування в тісному зв'язку з висновками, якими постачає нас біоетика;
– узгодження деонтологічних норм у властивому значенні цього слова з вимогами сьогодення, з національними й міжнародними деонтологічними кодексами;
– дослідження юридичних норм деонтологічного характеру з точки зору права, що діє в кожній окремій країні, їх відповідності деонтологічним цінностям.

Медична деонтологія є частиною загальної деонтології, яку, за твердженням К. Пуччині (C. Puccini), можна визначити як вивчення якоїсь конкретної сукупності обов'язків, що стоять перед певною суспільною або професійною категорією й мають на меті дисциплінувати поведінку людей, які належать до цієї категорії, поведінку, якої вони повинні дотримуватися у своїй професійній діяльності або діяльності іншого характеру, що пов'язана з інтересами певної групи осіб, об'єднаних у певну асоціацію. Медична деонтологія розглядає обов'язки працівників системи охорони здоров'я й диктує норми поведінки, внутрішньо притаманні саме діяльності в межах цієї професії: йдеться про відносини з хворими, колегами та суспільством. Тобто ми маємо справу з медичною сферою діяльності, яка вимагає відповідної технічної підготовки та дотримання норм поведінки, від яких не може ухилятися жоден фахівець [6, с. 221].

Укладачі підручника "Біоетика" В.М. Запорожан і М.Л. Аряєв предметом біоетики вважають сукупність етичних питань, що можуть ідентифікуватися в процесі медичної практики, під час виконання біомедичних досліджень і експериментів або в разі комбінації цих видів професійної діяльності. Під терміном "біоетика" вказані автори розуміють систематичний аналіз дій людини в біології й медицині у світлі моральних цінностей і принципів. Посилаючись на авторитет академіка Ю.І. Кундієва, вони визначають біоетику як органічне поєднання сучасних досягнень науки і медицини з духовністю. Становлення біоетики в 70-х рр. XX ст. стало природним розвитком медичної етики й відбулося на стику медицини, біології, філософії, соціології, психології, професіології, релігієзнавства, педагогіки, менеджменту, юриспруденції. Сам термін "біоетика" запропонував В.Р. Портер у статті "Біоетика, наука виживання" (1970) і в книзі "Біоетика – міст у майбутнє" (1971). Біоетика є підрозділом більш загальної науки – етики, а останню як розділ філософії можна визначити як "філософське вивчення моралі". Часто поряд з терміном "біоетика" вживають термін "біомедична етика". Хоча обидва ці терміни міцно ввійшли в сучасний словниковий запас і можуть використовуватися як взаємозамінні, між ними є деякі відмінності. Так, термін "біомедична етика" робить більший акцент на обговоренні проблем, пов'язаних з практичною медициною. У такому контексті термін "біоетика" включає більш широке коло спірних питань: соціальну медицину, біоправо, етику проведення біомедичних досліджень та експериментів тощо. Кінцева мета біоетики полягає в раціональному аналізі моральних проблем, пов'язаних із біомедициною, та їхнього зв'язку зі сферами права та наук про людину. Методи вивчення біоетики утворюються зі специфічної інтердисциплінарної методології, що ставить собі за мету сучасними способами глибоко дослідити природу біомедичних явищ, сформулювати етичні "рішення" та обґрунтувати раціональний порядок, який підтримує такі рішення [6, с. 11–12].

Фінансові ресурси − це централізовані й децентралізовані грошові фонди цільового призначення, які формуються в процесі розподілу та перерозподілу національного багатства, сукупного суспільного продукту і національного доходу та призначаються для використання відповідно із завданнями соціально-економічного розвитку суспільства й окремих підприємств.

Фінансове забезпечення закладів охорони здоров'я – це метод фінансового механізму, що поєднує принципи, джерела й форми фінансування суб'єктів господарювання, діяльність яких спрямована на охорону, збереження, зміцнення та відновлення здоров'я громадян.

На сьогодні не існує усталеної дефініції наукової категорії "*державна політика України в галузі охорони здоров'я*", а дослідження проблеми державного регулювання трансформаційних процесів у галузі охорони здоров'я в єдиному медичному просторі держави визначає необхідність розкриття її змісту. У зв'язку із цим нами було здійснено семантичний аналіз відомих визначень поняття "державна політика", враховано методологічні підходи до трактування словосполучення "державна політика в галузі охорони здоров'я", що запропоновані професором Н.Р. Нижник [10] і доцентом З.С. Гладуном [4], використано досвід доктора наук з державного управління О.Г. Осауленка

[11] щодо з'ясування змісту окремих соціальних явищ та взято до уваги напрацювання науковців кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ щодо самого визначення цього поняття і критеріїв оцінювання ефективності державної політики [5]. Усе це дає змогу запропонувати таке визначення цього терміна: *державна політика України в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного й психічного здоров'я населення України як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових, профілактичних і медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахуванням вимог нинішнього і майбутніх поколінь, в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому.*

Показниками ефективності державної політики в галузі охорони здоров'я є стан здоров'я людей у суспільстві, ступінь захисту громадян від фінансового ризику на випадок захворювання й рівень задоволення потреб окремої людини та суспільства загалом в охороні здоров'я й медичній допомозі.

Таким чином, системний аналіз нормативно-правових документів та літературних джерел дає підстави стверджувати, що національна політика в галузі охорони здоров'я народу України базується на визнанні державою права кожного громадянина на охорону здоров'я, забезпеченні його захисту й гарантуванні всім громадянам держави реалізацію їх прав у галузі охорони здоров'я [1; 9].

IV. Висновки

1. Визначено, що обґрунтування та формування дефініції того чи іншого поняття, явища або процесу – одна з найскладніших процедур наукового дослідження. Поширена навіть думка про те, що правильне тлумачення наукових понять вирішує майже половину наукового завдання.

2. Системний аналіз понятійного апарату проблеми державного регулювання трансформаційних процесів у галузі охорони здоров'я переконливо свідчить, що потребують уточнення та розкриття сутності такі категорії: *реформа*, *державне регулювання медичної діяльності, міжнародне право, принципи міжнародного права, міжнародне гуманітарне право, суспільні відносини в галузі охорони здоров'я, державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я, єдиний медичний простір України, медична помилка, державна політика України в галузі охорони здоров'я.*

3. Доведено, що під *державним регулюванням медичної діяльності* слід розуміти систематичний організуючий вплив з боку держави, що спрямований на забезпечення й захист права на охорону здоров'я населення України як найважливішої складової її національного багатства, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, формуванні та ефективному використанні кадрових, фінансово-економічних і матеріальних ресурсів у єдиному медичному просторі держави.

4. *Єдиний медичний простір України* – це система загальнонаціональної мережі лікувально-профілактичних закладів України різних форм власності, місією якої є реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я.

5. *Державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я* – це систематичний організуючий вплив з боку держави, що спрямований на забезпечення медичної діяльності з метою реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я.

6. Доведено, що *лікарська помилка* – це дефект надання медичної допомоги, що пов'язаний з неправильними діями медичного персоналу, які характеризуються добросовісним заблудом за відсутності ознак зловмисного чи необережного проступку.

Визнано доцільним вживання поняття "медична помилка", оскільки професійні помилки нерідко зустрічаються в практичній роботі й середнього медичного персоналу.

7. Установлено, що *фінансові ресурси* − це централізовані й децентралізовані грошові фонди цільового призначення, які формуються в процесі розподілу та перерозподілу національного багатства, сукупного суспільного продукту й національного доходу та призначаються для використання відповідно до завдань соціально-економічного розвитку суспільства й окремих підприємств.

8. Виявлено, що *фінансове забезпечення закладів охорони здоров'я* – це метод фінансового механізму, що поєднує принципи, джерела й форми фінансування суб'єктів господарювання, діяльність яких спрямована на охорону, збереження, зміцнення та відновлення здоров'я громадян.

9. Обґрунтовано, що *державна політика України в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного й психічного здоров'я населення України як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових, профілактичних та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахуванням вимог нинішнього й майбутніх поколінь, в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому.*

Показниками ефективності державної політики України в галузі охорони здоров'я є стан здоров'я людей у суспільстві, ступінь захисту

громадян від фінансового ризику на випадок захворювання й рівень задоволення потреб окремої людини та суспільства загалом в охороні здоров'я й медичній допомозі.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Юрінком, 1996.
2. Ажажа М.А. Категорійно-понятійний апарат механізму державного регулювання інвестицій у людський капітал / М.А. Ажажа // Держава та регіони. – 2001. – № 1. – С. 4–9.
3. Акопов В.И. Медицинское право: книга для врачей, юристов и пациентов / В.И. Акопов. – Москва : ИКЦ "МарТ" ; Ростов н/Д : Издательский центр "МарТ", 2004. – 368 с.
4. Гладун З.С. Державне управління в галузі охорони здоров'я / З.С. Гладун. – Т. : Укрмедкнига, 1999. – 312 с.
5. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навч. модуля / уклад. В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
6. Запорожан В.М. Біоетика : підручник / В.М. Запорожан, М.Л. Аряєв. – К. : Здоров'я, 2005. – 288 с.
7. Кант И. Из "Лекций по этике" (1780–1782 гг.) / И. Кант // Этическая мысль : научн.-публицистич. чтения. – М., 1988.
8. Кулиниченко В.Л. Современная медицина: трансформація парадигм теории и практики: (Филос.-методол. анализ) / В.Л. Кулиниченко. – К. : Центр практичної філософії, 2001. – 240 с.
9. Нагорна А.М. Проблема якості в охороні здоров'я : монографія / А.М. Нагорна, А.В. Степаненко, А.М. Морозов. – Кам'янець-Подільський : Абетка–НОВА, 2002. – 384 с.
10. Нижник Н. Проблеми управління охороною здоров'я України / Н. Нижник // Укр. мед. вісті. – 1997. – Липень – грудень. – № 2–3 (57–58). – С. 40–41.
11. Осауленко О.Г. Моделювання та управління сталим соціально-економічним розвитком : автореф. д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.05 / О.Г. Осауленко ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2002. – 36 с.
12. Радиш Я. Категорійно-понятійний апарат про державне управління системою охорони здоров'я України (огляд літератури та уточнення окремих дефініцій) / Я. Радиш // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 195–202.
13. Салтман Р.Б. Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий : пер. с англ. / Р.Б. Салтман, Дж. Фигейрас. – М. : ГЭОТАР МЕДИЦИНА, 2000. – 432 с.
14. Сергеев Ю.Д. Основы медицинского права России : учеб. пособ. / Ю.Д. Сергеев, А.А. Мохов ; под ред. чл.-кор. РАМН, проф. Ю.Д. Сергеева. – М. : ООО "Медицинское информационное агентство", 2007. – 360 с.
15. Стеценко С.Г. Медицинское право : учебник / С.Г. Стеценко. – СПб. : Пресс, 2004. – 572 с.
16. Стеценко С.Г. Медичне право України : підручник / С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта ; за заг. ред. д. ю. н., проф. С.Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. – 507 с.
17. Термінологічний словник-довідник менеджера охорони здоров'я / упорядники: М.П. Бойчак, Я.Ф. Радиш ; передмова та загальна редакція: В.Я. Білий, Б.П. Кришстопа. – К. : Преса України, 2001. – 240 с.
18. Тихомиров А.В. Медицинское право : практическое пособие / А.В. Тихомиров. – М. : Статут, 1998. – 418 с.
19. Федорова М.Ю. Медицинское право : учеб. пособие для вузов / М.Ю. Федорова. – М. : ВЛАДОС, 2003. – 320 с.
20. Ярменчук А.Д. Менеджеру здравоохранения. Теория искусства управления : в 2 ч. / А.Д. Ярменчук. – К., 1991. – Ч. 2. Частные проблемы. – 300 с.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2012.

Радиш Я.Ф., Кирова М.О., Поживилова О.В., Сорока О.Я. Категорийно-понятийный аппарат государственного регулирования трансформационных процессов в области охраны здоровья

В статье раскрыт категорийно-понятийный аппарат государственного регулирования трансформационных процессов в области охраны здоровья.

Ключевые слова: *государственное регулирование, охрана здоровья, трансформационные процессы.*

Radish Ya., Kirova M., Pozhivilova O., Soroka O. Category and concept mechanism of state regulation of transformation processes in the healthcare system

The category and concept mechanism of state regulation of transformation processes in the healthcare system is described in the article.

Key words: *state regulation, health care, transformation processes.*

УДК 35.075:323.21

О.О. Радченко
аспірант
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

ГЕНЕЗИС ПРОБЛЕМИ ЛЕГІТИМНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ВІД АНТИЧНОСТІ ДО НАШИХ ДНІВ

У статті наведено історичну ретроспективу проблеми легітимації системи органів публічної влади країни як одного з ключових факторів державотворення.

Ключові слова: *легітимність, легітимізація, державне управління.*

I. Вступ

Еволюція змістового наповнення поняття "легітимність" є складовою еволюції владних відносин у контексті співвідношення "довіри" та "авторитету" суб'єктів владних повноважень. Держави, в яких політичні процеси характеризуються пошуком нових можливостей у взаємодії громадян і політичних інститутів, потребують такого концепту легітимності, який би дав змогу досягнути найвищого рівня політичної довіри в часи тотальної світової нестабільності. Проблема легітимізації політичних інститутів під час їх активного оновлення підкреслює актуальність концепту легітимності в дискурсі сучасних політичних наук, зокрема науки державного управління.

У науковій літературі поширена думка, що першим дослідником проблеми легітимності державної влади є М. Вебер, а до XX ст. зазначене питання належало до філософії права та інших напрямів правознавства. Дійсно, з розвитком політичної соціології, структурної лінгвістики та постструктуралізму, поширенням соціальної феноменології й теорії комунікативної дії концепт легітимності привернув увагу таких науковців, як: Д. Бітем, М. Вебер, Д. Гелд, Д. Істон, Т. Лукман, Ч. Міллс, Т. Парсонс, К. Поппер, К. Шмітт та ін. Семантичну складову поняття "легітимність" активно опрацьовували у своїх працях Е. Бенвеніст і П. Бурдьє. Проте можна виділити певний масив досліджень проблематики легітимності державної влади, починаючи навіть від часів доосьових цивілізацій.

II. Постановка завдання

На нашу думку, вивчення поступового розвитку поняття легітимності в історичному контексті дасть змогу виділити характеристики легітимності, що забезпечують об'єктивне існування політичної системи держави, та прослідкувати соціально-психологічний взаємозв'язок, який виникає між владою й індивідом, виходячи з типу соціальних та політичних відносин у певний часовий проміжок. Усе зазначене є завданням статті.

III. Результати

Очевидно, що з появою держави виникає проблема легітимності державної влади, і хоча давні цивілізації не описували її в сучасному ключі, розглянемо концепт легітимності, виходячи із часових особливостей суспільно-політичного розвитку людства.

Найдавнішою формою легітимізації є міфологія, яка описує концептуальний механізм розподілу довіри під час входження сакральних сил у повсякденний світ. Е. Бенвеніст на підставі аналізу індоєвропейських мов тлумачить первинний зміст поняття "легітимність" крізь призму наділення довірою (credulitas) [3, с. 330]. Показовим є той факт, що це розуміння співвідноситься зі словами, які позначають речі та дії, пов'язані з ритуалами принесення жертви [12]. Концептуалізація міфології відбувається шляхом теологізації відносин довіри, що співвідносяться з міфом. Інститут божественного походження царської влади в доосьових цивілізаціях вважають прикладом первинного концепту легітимізації. Відомий єгиптолог Я. Ассман зазначає, що в текстах Давнього Царства концепція Бога-творця є не стільки міфом, скільки філософією in nuce [2, с. 188]. Показовою є еволюція давньоєгипетської міфології, в якій міф спочатку легітимізує інститут царської влади, і тільки потім – народження конкретного царя. Популярний у Давньому Єгипті міф про Хора і Сета, які зійшлися в постійній боротьбі за престол, – це відтворення ситуації нестійкого "подвійного царства", що панувала в Єгипті, та відображення прагнень щодо подолання розпаду й відновлення єдності [2, с. 185–186]. Подібна теологія обґрунтовувала жорстку ієрархічну модель структурування влади на підґрунті культу однобічної довіри. Суперечності, які існували між культурними моделями та їх носіями, з одного боку, та політичною системою – з іншого, переростали в соціальний та політичний протест, відтворюючись в образі суспільства-двійника з характерним для ритуалів викривленням ролей та орієнтацій. Легітимність спиралася на монополію царського благочестя, яка виключала будь-яке "кредитування довіри" внаслідок "торгів" з владою. Треба зазначити, що поодинокі випадки когнітивних трансформацій зустрічались, наприклад, під час релігійної реформи в давньоєгипетській Амарні, яка породила "представ-

© Радченко О.О., 2012

ницьку теократію": бог реалізовує своє панування разом із сином, через якого божественне благочестя проникає до кожного індивіда. Проте сутність легітимізації не змінилась, а значить, не змінились принципи доступу до політичної влади [2, с. 321–322].

Поява "грецького генія" та полісного укладу вивела поняття легітимності на більш досконалий рівень. Античні соціально-політичні практики докладно проаналізовано в багатьох джерелах, в яких відзначено появу принципово нового характеру політичної легітимізації. Визначальною у відносинах влади і підвладних стає процедура підтримки та взаємовиправдування, довіра до влади тримається на її здатності забезпечити паритет найкращого існування для кожного індивіда окремо та для держави в цілому [1, с. 221]. Відбувся перехід теологічного дискурсу в площину наукової концептуалізації, виникає новий рівень легітимізації влади, прикладом якого є виникнення поняття politeia, що концептуалізує взаємозв'язок прав та обов'язків громадянина в контексті позначеної легітимності "участі й згоди". У цьому розумінні Платона й Арістотеля називають першими теоретиками легітимності влади, а полісну свідомість давніх греків розглядають як прототип практик легітимізації нового часу. Однак не варто переоцінювати античні міста-держави, оскільки нестабільність політичного життя поліса, ірраціональність політичних рішень, прийнятих його членами, наявність магічних практик у легітимізації публічної влади свідчать про її теологічний характер. Можна погодитись з гіпотезою, відповідно до якої участь у політичному житті більшості громадян має ознаку релігійного ритуалу і не може розглядатись як практика соціально-політичної взаємодії. Процедурні способи вирішення соціальних конфліктів використовувались у грецькому полісі для реалізації думки більшості, в більшості випадків – ірраціонального, і фактично не брали до уваги позицію меншості й окремих громадян [16, с. 66–78]. Античний поліс був не стільки реальним прототипом демократичної легітимізації, скільки інтелектуальним підґрунтям політичних ідей, зокрема ідеї політичної участі й порядку на основі визнання гідності громадянина.

Здобутки еліти грецьких полісів набули характеру соціальних практик в імперському Римі та імперіях феодальної Європи, в яких завдяки розвитку інститутів договірного права й арбітражу політична діяльність особи відбувалась шляхом участі в корпоративних та територіальних структурах самоврядування.

Відзначаючи відсутність за часів Давнього Риму терміна, який би був повним аналогом сучасного поняття "легітимність", слід зауважити, що політична думка пізньої античності звертається до таких проблем легітимності, як проблема добровільного підкорення вищій владі; проблема влади імператора, заснованої на згоді суспільства слідувати його волі тощо. Первним синонімом легітимності тут виступає "любов" підданих, яка зумовлює підкорення владі імператора та необхідність піклуватися про нього. Так, Клавдіан писав, що ні охорона, ні зброя не захищають так, як любов [15, с. 36]. Але "любов" підданих – це ще й результат вірності імператора обов'язку піклуватись про них, дотримуючись встановлених правил.

Якщо звернутися до часів, які передували встановленню імператорської влади, тобто до доби республіканського Риму, можна відзначити, що в основу республіканської концепції легітимності державної влади було покладено дві ідеї: республіка – загальна справа римського народу; друга – законність влади закріплена давньою політичною традицією, звичаєм, сукупністю моральних зобов'язань. "Схвалення народом" було обов'язковою умовою легітимності. Владні повноваження сенату не були закріплені правовими нормами, проте спирались на авторитет носіїв влади, вірність традиції та взаємні моральні зобов'язання [20, с. 87]. Отже, римський сенат і імператор виступали інституційним втіленням народної згоди з елементами єдності держави та громадянського суспільства [8, с. 206].

Із середини I ст. до н. е. внаслідок значного збільшення території та народонаселення Риму, посилення майнової поляризації римських громадян, постійних військових дій відносини команди-підкорення поширюються на мирне життя й стають єдиною можливою формою соціальних контактів. Стверджується новий погляд на публічну владу, новий підхід до легітимності влади: відповідальність за державні справи повинна покладатись на сильного, деспотичного політичного лідера, ні традиція, ні вірність звичаям не є визначними принципами владних повноважень; основою легітимності влади є раціональні уявлення про загальне благо та народну користь. Таким чином, в уявленнях про публічну владу починають панувати монархічні тенденції, а римський народ із суб'єкта управління перетворюється на його об'єкт. Цікавими є факти, які свідчать, що режим військово-бюрократичної диктатури потребував поступового введення розкошів у церемоніал двору, які підкреслювали богоподібність правителя. Поширювалась пропаганда єдності думки та дії тетрархів, релігійна політика спрямовувалась на обґрунтування Божественної легітимності влади тетрарха [10, с. 24]. Проте навіть за часів монархічно-імперського Риму проблема протиставлення легітимного, заснованого на добровільному підпорядкуванні, і нелегітимного, що застосовує насильство, правління активно дискутувалась у суспільстві [15, с. 37].

Політичний порядок Римської імперії набув розвитку в християнській Європі. Основною проблемою концепту легітимності державної влади стало розмежування духовної та світської влади, яке спиралось на специфічні проце-

дури наділення релігійним змістом владних відносин. Практики "довірчого кредитування" було посилено універсальною легітимацією, в основу якої покладено концепт абсолютного авторитету – трансцендентного Бога. Для середньовічної думки характерне сприйняття ієрархічності зв'язків, що встановлені людьми, як вторинних, оскільки пріоритет належить відносинам особистості з Богом. В ідеалі благодать Бога розподіляється між вірянами безвідносно до їх соціальної чи політичної належності. Проте Святий Августин описує Царство Боже у "чинах", які походять з римського права, а Климент Олександрійський та Григорій Великий поширюють ієрархію земних відносин влади й підпорядкування на Царство Небесне [7, с. 119].

Ієрархія небесних символів породжує дві земні ієрархії: церковну й світську, в якій Церков та Імперія є одним цілим [5, с. 62–65]. Безперечно, ця ідеальна структура на практиці потребувала додаткової концептуалізації. Легітимізація політичного порядку забезпечувалась авторитетом "Тіла Христова", роль якого належала Католицькій церкві. Цей концепт втілював у собі симбіоз сакральної, світської та політичної спільноти. Церков протиставлялась світській владі як носій абсолютного авторитету. Усі видатні мислителі того часу так чи інакше відзначають відмінність природи церковної та світської влади. Святий Августин пише про "Град земний" та "Град Божий", Фома Аквінський – про безумовний пріоритет Закону Божого тощо [17, с. 35].

Теологічна легітимізація феодального світу принципово відрізнялась від інших моделей тим, що, крім обґрунтування імперської вертикалі політичного устрою, стимулювала створення "горизонтальних інститутів", які забезпечували обмін в ієрархічних структурах. Теологія разом з розмежуванням світської та духовної влади повинна була допомогти віднайти напрями взаємодії цих щаблів. Боротьба за перерозподіл ресурсу "божественного авторитету" під час розподілу світської та духовної влади призводила до запозичення владних символів: Церква намагалась перетворитись на монархію, а світська влада використовує елементи канонічного права для перетворення на "містичне тіло".

Починаючи з XIII ст. світська влада частіше обґрунтовує легітимізацію за допомогою "релігії" римського права: імператор стверджує свій божественний авторитет через юстицію – pater et filius justitiae (отець і син юстиції). Легісти XIII ст. використовували ідеї специфічності суверенної імператорської влади: перенесення теологічних уявлень на державну сферу породило вчення про єдність двох королівських тіл – природного й політичного, яке вільне від недоліків природного, тому має безумовну перевагу над ним. Легітимізація влади через концепт містичного тіла короля призвела до суверенізації держаних структур Середньовіччя. Король як глава містичного тіла держави виправдовує практику формування абсолютної монархії та процесу становлення нових соціальних груп. Через деякий час саме ці нові групи в складі міського населення почнуть претендувати на авторитет, зосереджений у державному "тілі", обґрунтовуючи ці претензії святістю суспільного договору й невід'ємністю прав особистості, що стане підґрунтям розподілу влади всередині світської держави.

Більшість дослідників схиляється до думки, що Реформація стала точкою відліку в становленні світського концепту легітимності влади. З віри протестантів у відсутність посередників між Богом і людиною логічно випливало, що влада, яка не гарантує свободи совісті й дотримання природних прав людини на життя, власність та свободу, має бути усунена людьми, як така, що суперечить істинній вірі. Саме в цей час формується переконання, що основою суспільства є не держава, а добровільні об'єднання громадян, які пов'язані обов'язками одне з одним та з Богом. Отже, держава вторинна щодо громади і є результатом земного договору між народом і королем. Саме з XVII ст. легітимність світської влади починає трактуватись з використанням нових змістовних ознак. Тепер ідеться не тільки про "довіру" "відданість", а й про "справедливість", "законність", "добровільність" тощо. Філософський, політичний, юридичний дискурси в складній динаміці призвели до становлення поняття легітимності в його сучасному розумінні.

У науковій літературі популярне твердження, що перша наукова концептуалізація поняття легітимності належить М. Веберу, до якого поняття "легітимність" та "легальність" ототожнювались і розглядались як синоніми терміна lex (закон) у значенні писаного права. Прихильники цього погляду як першу ілюстрацію практики легітимізму наводять об'єднання прибічників реставрації династії Бурбонів після революції 1830 р. Хочемо погодитись з думкою К. Завершинського, який зазначає, що традиція західноєвропейського "легітимізму" не зводиться до визнання значущості писаного права, а належить до практики обґрунтування владного авторитету часів Середньовіччя та абсолютизму [7, с. 128]. Звернення до текстів і практик Нового часу не підтверджує висновку про домінування поняття юридичної легітимізації. Необхідно говорити про складну динаміку наукового й теологічного дискурсів упродовж XVI–XVIII ст., які вплинули на концепт легітимності. У Новий час концепт легітимності набуває складного змісту: він робить відсилки не тільки до дій, які відповідають розумним юридичним нормам, а й до легально-раціонального обґрунтування тих чи інших політичних рішень.

Досліджуючи політичне життя Європи в XVI–XVII ст., М. Фуко підкреслював, що обґрунтування необхідності нових структур влади від-

бувається під гаслом ідеї поєднання законів держави та законів серця, де право впроваджується завдяки силі "верховенства добра", що виправдовує жорсткий дисциплінарний порядок [18, с. 90–92]. Поширюються численні ідеї щодо "виправдовування влади", в основу яких покладено ідею суспільного договору та універсальності розумного закону. Ідеологічна легітимізація задовольняє потребу певної соціальної групи у виправдовуванні соціальної диференціації: кодифікація кримінального права, поява процесуального права та визначення градації покарань спирались на ідеологічний дискурс, який тривав у кінці XVIII – на початку XIX ст. у Франції. Зокрема, цієї проблематики торкались П. Кабаніс, К. Вольней, М. Серван, Ф. Гізо.

Міфологічна та релігійна легітимність виявились неефективними порівняно з ідеологічно, яка описувала владу як техніку контролю за думками. "Сформувавши у свідомості громадян ланцюг думок, ви зможете пишатись тим, що виконуєте роль їх вождів та господарів", – зазначав М. Серван [19, с. 150]. Політична думка стосовно основи соціально-економічного порядку спиралась на такі поняття, як "взаємність обов'язків", "суспільна згода", "віра", "загальна легальність", "політичні звичаї" тощо. Характеризуючи ступінь розробленості проблематики легітимності державної влади в Новий час, треба відзначити, що головний конфлікт полягав у необхідності гармонізувати республіканські практики перемовин з дисциплінарним простором влади.

XX століття позначилось стрімким зростанням соціальної активності різних верств суспільства, зникненням універсальних владних авторитетів та необхідністю задовольнити несумісні соціальні позиції. Саме на цьому тлі М. Вебер створив свою теорію легітимності, якій присвячено багато досліджень. В основу теорії покладено ідею про чотири ідеальні типи дії: ціле-раціональний, ціннісно-раціональний, афективний, традиційний. Оскільки легітимність, за М. Вебером, передбачає наявність уявлень про значущість влади та добровільну згоду підкорятися їй, легітимність влади гарантована або внутрішньою, або зовнішньою прихильністю до існуючого порядку. Отже, М. Вебер визначає три способи досягнути добровільного підкорення владі: легальний – передбачає переконання щодо розумності та ефективності права; харизматичний – заснований на довірі до політичного лідера; традиційний – існує через віру в святість традицій [6, с. 636–643, 646–647]. Треба зазначити, що теорія М. Вебера поряд із великою кількістю прихильників має багатьох критиків, проте й зараз використовується як домінантна теорія в дослідженнях проблем легітимності влади.

Докорінні зміни, що відбулись у XX ст., суттєво змінили практики легітимізацій та надали нового виміру концепту легітимності. Сучасні визначення поняття легітимності зіткнулися з труднощами полісемії концепту, а також з необхідністю враховувати взаємозв'язки різних когнітивних систем. Розглядаючи численні дослідження проблематики легітимності державної влади, можна виділити найбільш показові ідеї С. Ліпсета, П. Бурдьє, Ч. Міллса. Так, С. Ліпсет визначає легітимність, ґрунтуючись на працях М. Вебера, як здатність системи підтримувати віру населення і соціальних груп у те, що наявні політичні інститути найбільше відповідають наявному суспільству, та пов'язує легітимність із ціннісною динамікою розвитку соціальних інститутів [22, с. 64]. І хоча С. Ліпсет розмежовує ефективність та легітимність, розглядає їх у тісному взаємозв'язку: ефективність має інструментальний характер, а легітимність – оцінний [22, с. 68]. Суспільства, які характеризуються високим рівнем ефективності й легітимності, мають стійку політичну систему.

Дещо спільними є погляди, висловлені П. Бурдьє та Ч. Міллсом. П. Бурдьє зазначав, що зміст легітимності полягає в негласній довірі до політика, коли свою думку обирають через офіційного представника. Отже, в основі сучасних демократій – віра громадян у рівність перед політикою, яка забезпечує кредит довіри до партій та чиновників [4, с. 114].

Т. Парсонс визначав в основі легітимізації ціннісні переконання, які незалежні від бажань отримати вигоду [13, с. 28]. Він зауважував, що легітимність влади є реалізацією права діяти в контексті досягнення мети від імені всього соціального колективу. Т. Парсонс виявляв моральний та конституційний змісти поняття легітимності. Цікаво, що конституційний аспект є не тільки формально-юридичною відповідальністю держави, а й передбачає унормування функцій виконавчої влади й повноважень системи її органів шляхом автономії системи законодавства та системи органів законодавчої влади, виборчих процедур, конституційного суду тощо. Отже, легітимність – це відповідальність держави за чинний нормативний порядок, що фактично складається з кількох легітимізаційних процедур, які реалізуються з урахуванням інтересів суспільства [14].

Пошуки нової методології концепту легітимності здійснював Д. Бітем, який пропонував вивчати легітимність не тільки в контексті "віри в легітимність", а й беручи до уваги множину її реальних основ. Як такі вчений розглядав відповідність влади встановленим нормам як формалізованим, так неформалізованим; підкріплення таких норм віруваннями, які поділяє і народ і уряд; демонстрацію підтримки влади з боку тих, ким вона управляє. Усі ці рівні й компоненти утворюють складну нормативну структуру легітимності [21].

Чимало дослідників розкривають сенс легітимності в контексті однобічного наділення довірою, недостатньо враховуючи простір взаємного кредитування. Н. Луман, торкаючись зміс-

ту довіри як специфічної ціннісно-раціональної схеми орієнтації на випередження й відмовляючи довірі бути "формулою згоди", акцентує увагу на специфічних аспектах легітимності: "Цінність цінності – це позиція, виходячи з якої спостерігають, вимагають, ангажуються та демонструють у себе здатність до дії" [11, с. 206].

Створюючи теорію політичних систем, Д. Істон використовував поняття довіри як близьке за змістом до поняття легітимності. Якщо легітимність виражає відповідність політичного режиму цінностям, які панують у суспільстві, і встановленим нормам, то довіра втілює очікування громадян, що результати діяльності політичної системи відповідатимуть їх інтересам. Разом з тим зменшення довіри до політичної влади не призводить до втрати нею легітимності. Фактично Д. Істон та його послідовники визначали легітимність політичної системи як відповідність власним моральним принципам індивіда, за якої його відчуття "справедливого" збігаються із відчуттям "справедливого" в політичному житті [9, с. 321].

Таким чином, аналіз політичної думки XX ст. свідчить про багатовекторність розвитку проблематики легітимності державної влади у контексті суспільного розвитку, який характеризувався протистоянням демократичних держав з авторитарними, розпадом біполярного світу, процесами глобалізації тощо. Ефективність політичної системи стає вагомим чинником формування легітимності державної влади, особливо в державах, що переходять від авторитарного режиму до демократії.

IV. Висновки

Зазначимо, що сучасний рівень концептуалізації проблеми легітимності державної влади став можливий унаслідок тривалого історичного розвитку форм легітимізації державної влади. Еволюція семантики поняття "легітимність" відбувалась з удосконаленням суспільно-політичних відносин і має чіткий часовий вимір, який збігається з епохами суспільного розвитку.

У сучасному світі відбувається посилення систем взаємного виправдовування, в якому авторитет виявляється як невід'ємна якість кожного учасника політичного процесу. Довіра, яка залишається основою проблематики легітимності державної влади, є способом стабілізації суспільної взаємодії. Структурування відносин між великою кількістю людей, які не мають безпосередніх контактів і відрізняються контекстами поведінки та мотивації, можливе саме завдяки ситуації, коли влада є ресурсом довіри. Отже, подальший розвиток концепту легітимності повинен ураховувати політичні реалії XXI ст.

Список використаної літератури

1. Аристотель. Политика. Афинская полития / Аристотель. – М. : Мысль, 1997. – 458 с.
2. Ассман Я. Египет: теология и благочестие ранней цивилизации / Я. Ассман ; пер. Т. Баскакова. – М. : Присцельс, 1999. – 368 с.
3. Бенвенист Э. Словарь индоевропейских социальных терминов: I. Хоз-во, семья, общество. II. Власть, право, религия : пер. с фр. / Эмиль Бенвенист ; общ. ред. и вступ. ст. Ю.С. Степанова ; коммент. Ю.С. Степанова, Н.Н. Казанского. – М. : Прогресс : Универс, Б. г., 1995. – 452 с.
4. Бурдье П. Социология политики / П. Бурдье ; [пер. с фр.: Е.Д. Вознесенская и др. ; сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко]. – М. : Socio-Logos, 1993. – 333 с.
5. Бицилли П. Элементы средневековой культуры / П.М. Бицилли ; Экспериментальная студия книжного искусства "Чистое поле". – СПб. : Мифрил, 1995. – 243 с.
6. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. М.И. Левина, А.Ф. Филиппов, П.П. Гайденко ; сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова ; предисл. П.П. Гайденко. – М. : Прогресс, 1990. – 804 с.
7. Завершинский К. Легитимность: генезис, становление и развитие концепта / К.Ф. Завершинский // Полис. политические исследования. – 2001. – № 2. – С. 113–131.
8. Ильин М.В. Слова и смыслы: Опыт описания ключевых политических понятий / М.В. Ильин. – М. : РОССПЭН, 1997. – 430 с.
9. Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Политология : хрестоматия / [сост. М.А. Василик, М.С. Вершинин]. – М. : Гамарики, 1999. – С. 319–331.
10. Козлов А. Новая книга по истории тетрархи рубежа III–IV вв. / А.С. Козлов // Известия Уральского государственного университета. – 2009. – № 4. – С. 23–26.
11. Луман Н. Поняття цілі і системна раціональність: щодо функції цілей у соціальних системах / Ніклас Луман ; пер. з нім. Михайла Бойченка і Вахтанґа Кебуладзе. – К. : Дух і літера, 2011. – 335 с.
12. Маковский М. Сравнительный словарь мифологической символики в индоевропейских языках: Образ мира и миры образов / М. Маковский. – М. : ВЛАДОС, 1996. – 415 с.
13. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс ; [Ин-т "Открытое общество"] ; [пер. с англ. Л.А. Седова, А.Д. Ковалева]. – М. : АСПЕКТ ПРЕСС, 1997. – 270 с.
14. Парсонс Т. Соціальна структура і особистість : [зб. творів] / Талкот Парсонс ; пер. з англ. В. Верлоки і В. Кебуладзе. – К. : Дух і літера, 2011. – 337 с.
15. Рубцов П.В. Представления о легитимности императорской власти в IV в. / П.В. Рубцов // Война и мир в истории Европы : сборник научных статей памяти професора Е.П. Глушанина. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та. – С. 35–43.
16. Сергеев В.М. Демократия как переговорный процесс / В.М. Сергеев. – М. : МОНФ, 1999. – 145 с.

17. Трубецкой Е.Н. Миросозерцание Блаженного Августина / Е.Н. Трубецкой. – М. : Директ-Медиа, 2008. – 64 с.
18. Фуко М. История безумия в классическую эпоху / М. Фуко ; гл. ред. С.Я. Левит. – СПб. : Унив. кн., 1997. – 573 с.
19. Фуко М. Надзирать и наказывать: Рождение тюрьмы / М. Фуко ; пер. с фр. В. Наумова ; под ред. И. Борисовой. – М. : AD Marginem, 1999. – 478 с.
20. Чеканова Н. Трансформация представлений о публичной власти и ее носителях в Риме в эпоху гражданських войн / Н.В. Чеканова // Античное общество – IV: Власть и общество античности : материалы международной конференции антиковедов, проводившейся 5–7 марта 2001 г. на историческом факультете СПбГУ. – СПб., 2001. – С. 87–91.
21. Beetham D. The Legitimation of Power / D. Beetham. – London : Macmillan, 1991. – 267 p.
22. Lipset S.M. Political Man. The Social Bases of Politics / S.M. Lipset. – Baltimore : The Johns Hopkins U.P., 1988. – 586 p.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2012.

Радченко О.О. Генезис проблемы легитимности государственной власти от античности до наших дней

В статье приведена историческая ретроспектива проблемы легитимации системы органов публичной власти страны как одного из ключевых факторов государства.

Ключевые слова: *легитимность, легитимизация, государственное управление.*

Radchenko O. The genesis of the problem of legitimacy of state power from antiquity to the present day

Classic approaches are probed to the problem of legitimating of the system of organs of public power of country as one of key factors of creation of the state.

Key words: *legitimacy, state administration.*

УДК 331.103.244(075.8)

О.М. Ракоцило
здобувач
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЕКТНОГО ОФІСУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті на основі аналізу підходів щодо організації проектних офісів у бізнес-середовищі науково обґрунтовано інструменти організації проектного офісу в органах публічної влади та розроблено пропозиції щодо їх використання органами влади для підвищення ефективності управління інноваційними та/або інвестиційними проектами й програмами.

***Ключові слова**: проектний офіс, офіс управління проектами, публічна сфера, органи публічної влади, управління проектами і програмами.*

І. Вступ

Широке впровадження у практику державного управління програмно-цільових методів і процесного підходу зумовлює засвоєння принципів та технологій проектного управління структурами, що забезпечують роботу органів державної влади, через створення спеціалізованих підрозділів для управління проектами й програмами – офісів управління проектами і програмами (далі – проектних офісів).

На сьогодні функції проектного офісу в органах державної влади в більшості випадків виконуються різними підрозділами аналітичного напряму, що не мають методичної та технічної підтримки й потребують професійних кадрів. Такі рішення слід вважати вимушеними і такими, що не відповідають повною мірою сучасним вимогам до проектних офісів. Адже офіс управління проектами є постійною структурною частиною організації та має забезпечувати єдність проектів зі стратегією інституції. Проте, при створенні нового елементу організаційної структури під назвою "проектний офіс", виникає принципове запитання: а наскільки це доцільно? Як обґрунтувати додаткові витрати на створення й утримання нової організаційної одиниці?

Таким чином, актуальність теми статті пов'язана з необхідністю глибокого вивчення багатої та результативної практики організації офісів управління інноваційно-інвестиційними проектами і виробленню на основі узагальнення результатів аналізу рекомендацій з організації таких структурних підрозділів в органах публічної влади.

Слід зазначити, що проблематика організації та розвитку офісів управління проектами не є об'єктом глибокого наукового дослідження. Існуючі наукові розробки нечисленні й стосуються найбільш загальних проблем, таких як: багатоманітність типів офісів; функції, що ними реалізуються, місце офісів у системах управління проектами. Питання використання офісів управління проектами досліджено в працях зарубіжних дослідників Т. Блока і Дж. Фрейма, К. Крофорда, П. Рада і Дж. Левина, Дж. Хилла, Дж. Кендалла і С. Роллінза, М. Пері та ін. Слід відзначити і дослідження офісів управління програмами в працях К. Летавека, Л. Тьяхьяни, П. Двайера і М. Хабиба. Хотя. Серед російських науковців питання проектних офісів розкрито у працях В. Богданова, Н. Богданович-Голич, А. Чернова, К. Хомутинникової. Найретельніше питання організації проектних офісів управління інноваційно-інвестиційними проектами досліджено російським науковцем О. Трухановським. Серед вітчизняних досліджень питання проектного офісу розглянуто тільки як явище, що існує в системі проектного менеджменту.

Вищезазначене зумовило доцільність проведення нашого дослідження, визначило його логіку, мету та завдання.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є наукове обґрунтування інструментів організації проектного офісу та пропозицій щодо їх використання органами публічної влади для підвищення ефективності управління інноваційними та/або інвестиційними проектами і програмами.

ІІІ. Результати

У науковій і діловій літературі зустрічається значна кількість назв структурних підрозділів, що займаються на постійній основі управлінням проектами в організації. Дослідження змісту термінів, котрі найчастіше використовуються, дає підстави зробити висновок, що такі поняття, як "офіс управління проектами", "мультипроектний офіс", "центр експертизи і управління проектом", "проектний офіс" тощо, в розвинутих проектно-орієнтованих організаціях можна розглядати як еквіваленти. Більшість дослідників (Дж. Вард, О. Клименко, М. Обрі, Даї К. Сяої, В. Уеллс, Б. Хоббс та ін.) використовують термін "проектний офіс" для позначення органу, що створюється для управління одним проектом, а поняття "офіс управління проектам" характеризує структурний підрозділ, який виступає центральним ланцюгом системи управління багатьма проектами.

На думку О. Трухановського, офіс управління проектами являє собою спеціалізований під-

© Ракоцило О.М., 2012

розділ, який повністю залучений до централізованого та скоординованого управління проектами, що перебувають у конкретній сфері ведення. Водночас дослідження змісту поняття "офіс управління проектами" дав науковцю змогу зробити висновок, що обов'язки і відповідальність офісу управління проектами різноманітні та можуть охоплювати сфери від надання проектам функцій забезпечення до безпосереднього управління конкретним проектом [9].

Але, на думку практиків проектного менеджменту, різниця між термінами "офіс проекту" та "проектний офіс" чи "офіс управління проектами" істотна. Адже *офіс проекту* очолюється менеджером проекту і здійснює централізовану підтримку та керівництво одним проектом. *Проектний офіс* або *офіс управління проектами* забезпечує підтримку і надає різноманітні допоміжні послуги кільком проектам, але не здійснює керівну діяльність.

В аспекті нашого дослідження, *проектний офіс* (Project Management Office) – це засіб підвищення ефективності проектів, зниження витрат і покращення результатів проектів з точки зору термінів виконання і бюджетів проекту. Підвищення ефективності управління проектами – головна мета проектного офісу, досягнення якої реалізується шляхом: зменшення проектних ризиків, встановлення точного часу, кількості ресурсів; точного розподілу ресурсів; вдосконалення якості виконання проектів.

Необхідність створення проектного офісу в структурі органу публічної влади виникає за умов, коли кількість проектів та їх масштаб починає створювати проблеми з керованістю, зникає прозорість, виникає різнорідна звітність, що не дає змоги проаналізувати стан реалізації всіх проектів.

Ефективне використання проектного офісу на практиці може забезпечити такі переваги: стандартизація проектної управлінської документації та методів управління проектами; прозорий розподіл відповідальності за результати проекту (проектів); розповсюдження знань і вдосконалення навичок персоналу; контроль за ходом і прогнозування результатів проектів; облік та ефективне призначення ресурсів на проекти; узгодженість цілей і завдань окремих проектів зі стратегічними планами організації [4].

Система управління проектами в органі публічної влади – це комплекс інструментів, методів, ресурсів і процедур, що використовуються для управління проектами, які реалізуються органом влади. Система управління проектами виявляється у низці процесів і пов'язаних з ними функцій контролю, об'єднаних в єдину структуру.

Проектний офіс в органі публічної влади – це структурний підрозділ, що виконує функції координації та централізації управління проектами, котрі входять у сферу компетенції певного органу влади, та комплексна інфраструктура, яка забезпечує реалізацію проекту (програми, портфеля проектів) у межах системи інформаційних технологій і стандартів організації проектної діяльності.

Основною метою проектного офісу є забезпечення якості та досягнення запланованих результатів державної програми, що реалізується відповідним органом влади, за рахунок створення оптимальних умов і прийняття відповідних організаційних рішень у сфері управління проектами. *Основним завданням проектного офісу* є підвищення ефективності реалізації державної програми за рахунок створення і використання єдиної методології та технології управління проектами органом публічної влади.

Завдання проектного офісу [5]:

– навчання персоналу методам ведення проектів, що входять у сферу компетенції конкретного органу влади;
– розробка, впровадження, моніторинг виконання та розвиток методологій, практик і стандартів управління проектами, адаптованих до цілей і завдань органу влади;
– впровадження і адміністрування системи управління проектами й інших систем, необхідних для ведення проектної діяльності;
– нагромадження і збереження інформації про виконані проекти з метою використання цих даних для удосконалення методів роботи органу влади;
– управління портфелем проектів;
– управління ресурсами всіх проектів, що адмініструються офісом управління проектами;
– управління комунікаціями між проектами.

Проектні офіси органів публічної влади можуть створюватися у формі:

1) тимчасової робочої групи з тимчасовим дорученням додаткових обов'язків для спеціалістів органу влади з відповідною зміною їх посадового регламенту і додатковою оплатою праці;

2) покладання на спеціалістів органу влади обов'язків адміністраторів проектів для виконання окремих функцій проектного офісу з повним або частковим звільненням від виконання ними власних обов'язків за посадою з відповідною зміною їх посадового регламенту;

3) створення у структурі органу влади відповідного підрозділу з функціями проектного офісу в результаті проведення внутрішньої реорганізації;

4) створення державної установи (підприємства) з відповідними функціями управління проектами. Наприклад, для реалізації національних проектів створюються державні підприємства;

5) залучення за договором спеціалістів на роботу в орган влади (аутстаффінг);

6) передачі за договором функцій проектного менеджменту організаціям, що спеціалізуються на наданні послуг з управління проектами (аутсорсинг).

Обираючи модель проектного офісу для органу публічної влади необхідно звертати увагу на цілі й завдання його створення. Залежно від рівня розвитку проектного менеджменту (управління проектом, програмами, портфелем проектів), розрізняють кілька видів проектних офісів [3].

1. “Сховище інформації” – слугує для збору інформації про реалізовані проекти, нагромаджує досвід і формує базу знань за проектами для наступного застосування. За змістом такий проектний офіс є архівом проектів.

2. “Швидка допомога” – слугує сервісним центром відповідей на запитання, що виникають у керівників проектів, адміністраторів та інших учасників проектної діяльності. Головне завдання – знайти необхідну інформацію.

3. “Наставник” – призначений для розповсюдження попереднього досвіду реалізації проектів компанії на інші проекти, доведення методології до співробітників, організації навчання персоналу методам й інструментам проектного менеджменту.

4. “Керівник” – центр управління проектами. До його завдань входять: визначення змісту кожного проекту; планування і розподіл ресурсів; контроль графіків виконання проектів; контроль виконання бюджетів проектів; оцінювання допущень, передумов і ризиків.

5. “Інтегрований” – його основними завданнями є: застосування єдиної методології для визначення пріоритетів проектів; єдині принципи об’єднання проектів у програми; координація і управління на рівні програм; постійне вдосконалення і розвиток корпоративної методології управління проектами; навчання і підвищення кваліфікації персоналу, що бере участь у проектній діяльності.

Щоб правильно організувати проектний офіс в органі публічної влади, необхідно дати відповіді на такі питання:

– наскільки значна підтримка з боку вищого керівництва проектного менеджменту в цілому і створення офісу управління проектами зокрема;
– який тип проектного офісу потрібний на конкретному етапі;
– наскільки чітко налагоджено взаємодію між керівниками різних підрозділів в органі влади;
– що є найбільш проблемним сегментом в органі влади;
– хто буде користувачем послуг проектного офісу.

У будь-якому випадку, при створенні системи управління проектами в органі публічної влади для ефективної проектної діяльності необхідний проектний офіс. Для його створення потрібно [8]:

– сформулювати цілі й завдання, вибрати відповідний тип проектного офісу;
– визначити його місце в організаційній структурі, зокрема, підпорядкування;
– прописати взаємодію з користувачами послуг проектного офісу – підрозділами органу влади та зовнішніми замовниками;
– розробити організаційну структуру (ключові учасники проектного офісу).

Проектний офіс виконує такі функції (рис.):

– методологічну: розробка і визначення методології управління проектами; навчання і консалтинг; створення бібліотеки шаблонів, фрагментів робіт, довідників;
– аналітичну: створення моделі проекту; планування й аналіз даних;
– ведення архіву;
– управління портфелем проектів.

Процедура організації проектного офісу в органі публічної влади повинна включати такі етапи.

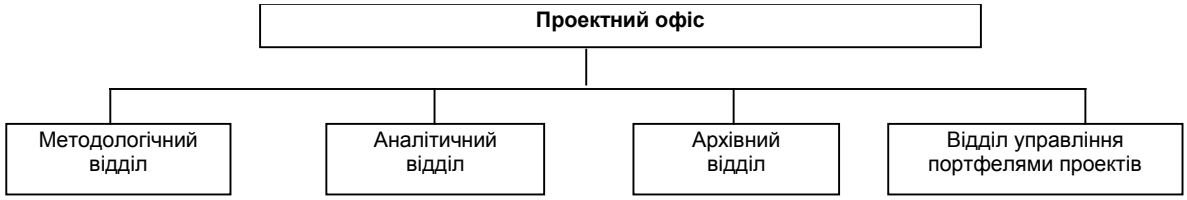


Рис. Структура типового проектного офісу

Перший етап – проведення аналітичних досліджень – включає такі кроки з відповідним інструментальним забезпеченням: аналіз зовнішнього середовища та формулювання стратегії (SWOT- і STEP-аналіз); аналіз організаційної культури органу публічної влади; аналіз системи управління проектами (рівень зрілості).

Другий етап – реалізація основних проектних завдань – визначення цілей створення/розвитку проектного офісу (дерево цілей); визначення складу й обсягу виконуваних функцій і завдань (функціонально-вартісний аналіз); визначення типу проектного офісу; визначення структурних характеристик проектного офісу – кількість працівників, місце в організаційній структурі (дослідження аналогів).

Третій етап – формування проектного офісу і початок його роботи.

За будь-яких умов (соціальних, організаційних, фінансових тощо) організація проектного офісу в органі публічної влади повинна починатися з аналізу рівня зрілості. Для цього пропонується використовувати методику Г. Керцнера [2], відповідно до якої, насамперед, необхідно провести анкетування співробітників органу влади з метою оцінювання зрілості. З урахуванням того факту, що методологія про-

ектного менеджменту для органів публічної влади в Україні – це новація, доцільним є проведення анкетування за напрямами, що характеризують розвиток першого рівня зрілості.

Перший рівень зрілості управління проектами (на цьому рівні організація визнає важливість управління проектами і необхідність глибокого засвоєння основних знань та термінології управління проектами) в органах публічної влади характеризується: наявністю окремих практик успішних проектів; виявленням "інтересу" до управління проектами; розумінням на рівні вищого керівництва загальної корисності застосування методів управління проектами; проведення навчання окремих співробітників з управління проектами; застосування єдиної термінології управління проектами; ведення загального обліку реалізованих проектів.

Відповідно, анкетування може бути проведено за такими питаннями: 1) застосування базових інструментів управління проектами; 2) визнання важливості управління проектами; 3) прийняття принципів управління проектами з боку вищого керівництва; 4) прийняття принципів управління проектами з боку керівників середньої ланки; 5) прийняття додаткових інструментів управління проектами.

Обґрунтовуючи нашу позицію стосовно доцільності організації проектних офісів в органах публічної влади, зробимо посилання на дослідження вітчизняних науковців з державного управління, які у праці [6] пропонують упровадити модель проектної зрілості, ґрунтуючись на важливості запровадження методології проектного менеджменту для реалізації цільових комплексних програм органами влади.

Упровадження моделі зрілості надає інституції можливість обирати адекватну стратегію вдосконалення процесів у відповідній сфері, створюючи методичну основу для покращення усієї діяльності. Під керівництвом С. Бушуєва у науковій праці "Технологічна зрілість…" [1] наведено основні характеристики чотирьох найбільш застосовних у світі моделей зрілості.

Слід зазначити, що у вітчизняній практиці існують прецеденти впровадження проектних принципів управління програмами, а також створення проектних офісів. Проектний підхід до реалізації стратегічних пріоритетів суспільного розвитку виявився у розробці та запровадженні "національних проектів", як комплексу стратегічно зорієнтованих заходів, спрямованих на комплексне вирішення найбільш актуальних завдань системної модернізації суспільства [7].

Реалізація проектного підходу отримала нормативно-правову підтримку: Укази Президента України "Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку" від 08.09.2010 р. № 895; "Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами" від 12.05.2011 р. № 583; Постанов Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки з метою реалізації національних проектів на умовах співфінансування" від 03.08.2011 р. № 847, "Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) від 08.12.2010 р. № 1255, "Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)" від 08.12.2010 р. № 1256.

Першим етапом організації проектних офісів з управління Національними проектами стало створення Робочої групи "Національні проекти" Комітету економічних реформ, створення Науково-експертної ради для аналізу проектних пропозицій та розроблення Положення про діяльність Державних підприємств, що будуть здійснювати координацію проектних дій з реалізації Національних проектів.

IV. Висновки

Як показав аналіз, організація проектного офісу в органі публічної влади – це перший етап розвитку проектної зрілості інституції, запровадження методології проектного менеджменту до реалізації проектів стратегічного розвитку. Для організації проектного офісу необхідно здійснити три етапи: аналітичний, функціональний і проектний. Для досягнення успіху дії проектного офісу мають відповідати стратегічним цілям управління проектами органу влади, а його роль повинна бути чітко визначена й ефективно виконана. Подальших наукових досліджень потребує питання стандартизації діяльності проектних офісів в органах публічної влади.

Список використаної літератури

1. Бушуєв С.Д. Технологічна зрілість як інструмент стратегічного розвитку кампаній на основі управління проектами / С. Бушуєв, Н. Бушуєва, О. Покровницька // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – Луганськ : Сх. укр. нац. ун-т ім. В. Даля, 2004. – № 1 (9). – С. 5–16.
2. Гарольд Керцнер. Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости : [пер. с англ.] / Гарольд Керцнер. – М. : Компания-АйТи ; М. : ДМК Пресс, 2003.
3. Ильин В. Проектный офис – центр управления проектами. Системный подход к управлению компанией / В. Ильин. – М. : Вершина, 2007. – 264 с.
4. Кендалл Д.И. Современные методы управления портфелями проектов и офис управления проектами : [пер. с англ.] / Д.И. Кендалл, С.К. Роллинз. – М. : Софт, 2004. – 576 с.

5. Кузнецов О.В. Управление проектами в органах государственной власти : учеб. пособ. / О.В. Кузнецов. – М. : Финакадемия, 2009. – 192 с.
6. Молоканова В. Запровадження моделі проектної зрілості в органах державної влади / В. Молоканова, В. Шевцов // Держ. упр. та місц. самов. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 43–50.
7. Національні проекти для України: аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2010. – 37 с.
8. Рач В.А. Обґрунтування методу представлення регіональних цільових програм розвитку з позиції проектного підходу / В.А. Рач, О.М. Медведєва, С.Ю. Тонковід [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2011_17/Rach.pdf.
9. Трухановский О.М. Анализ исторического развития офисов управления проектами в современных инновационных компаниях / О.М. Трухановский // Экономика и предпринимательство. – 2012. – № 2. – С. 11–14.

Стаття надійшла до редакції 29.10.2012.

Ракоцило А.Н. Организация проектного офиса в органах публичной власти

В статье на основе анализа подходов к организации проектных офисов в бизнес-среде научно обосновано инструменты организации проектного офиса в органах публичной власти и разработано предложения по их использованию органами власти для повышения эффективности управления инновационными и инвестиционными проектами и программами.

***Ключевые слова**: проектный офис, офис управления проектами, публичная сфера, органы публичной власти, управление проектами и программами.*

Rakocilo O. Organization of project office in the organs of public administration

In the article, on the basis of analysis of approaches to organization of project offices in a business-environment, the instruments of organization of project office are scientifically grounded in the organs of public power and suggestions are developed on their use the organs of power for the increase of efficiency of management innovative and investment projects and programs.

***Key words**: project office, office of management projects, public sphere, organs of public administration, management of projects and of programs.*

УДК 351.84(468)

Н.С. Сітнікова
кандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет

РОЗВИТОК СПОРТУ В УКРАЇНІ ЯК ОДИН ІЗ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Проаналізовано розвиток сучасного спорту в державі та визначено пріоритетні напрями державної політики в розвитку професійного спорту. Наведено дані щодо покращення ефективності та результативності роботи з питань спорту. Описано та проаналізовано основні шляхи розвитку спорту в Україні, що дасть їй можливість ввійти до провідних спортивних держав світу.

Ключові слова: *державна політика, сучасний спорт, органи державного регулювання, національні програми, шляхи вдосконалення, пріоритетні напрями.*

I. Вступ

Олімпійський рух ґрунтується на концепції автономії та гарного управління спортом, що передбачає визнання і повагу нашої особистості та досягнення єдності через відмінність. Спорт – це сила для добра, унікальний і дуже необхідний інструмент для стійкого розвитку, а також засіб для сприяння миру, культурі та освіті. Він є дзеркалом для суспільства, через яке має чітко відображатись одне із завдань олімпійського руху – дотримуватись політики, яка б просувала універсальність мови спорту. Розуміння глобальної природи спорту має підкріплювати майбутню структуру олімпійського руху, таким чином даючи йому можливість інтегрувати стратегії успішного розвитку та освітніх ініціатив у межах своєї основної діяльності. Це дасть змогу олімпійському руху наблизитись до його основної мети – більш здорового, рівного й толерантного суспільства, вільного від упереджень та розбіжностей, незаплямованого дискримінацією й несправедливістю [16].

З кожним роком незалежності України її громадяни все менше займаються спортом. Як свідчать останні дані моніторингу, лише троє зі 100 громадян України виявляють достатню активність рухів для зміцнення здоров'я, ще 6% займаються спортом помірно. У 30% – низька рухова активність. Вражає, що більше, ніж половина українців за останній рік жодного разу не долучалися до спортивних занять. Між тим в опитуванні майже три чверті українців зізналися, що люблять спорт і виявляють до нього великий інтерес. Тобто наявний казус: більшість спорт люблять, і більшість ним не займається [10].

Сьогодні за показниками спортивної зайнятості Україна суттєво поступається не тільки світовим лідерам спорту – Японії, Канаді, Фінляндії, Німеччині, а й своїм сусідам – Польщі, Угорщині, Чехії та ін. [17].

Виникають серйозні запитання, які необхідно поставити перед державою та перед собою. По-перше, як у такій ситуації ми можемо утримати статус олімпійської країни? По-друге, чи можемо ми без спорту залишатися здоровою нацією? Адже саме спорт і олімпійський рух здатні стати тим дієвим механізмом, що може змінити ситуацію на краще.

Суспільство в усі часи не було байдужим до того, яким життєвим потенціалом володіє підростаюче покоління. Здоров'я нації завжди пов'язувалося великою мірою зі здоров'ям дітей і підлітків. Тому і в Україні гармонійний розвиток, здоров'я молоді є серед пріоритетних напрямів державної політики.

Вивченню цього питання присвячено значну кількість досліджень. Воно є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників, зокрема таких, як: О.А. Андрющенко, В.К. Бальсевич, С.В. Ківалов, В.Е. Куделко, Г.Г. Мазурашу, С.Б. Мальона, М.О. Олійник, А.В. Цьось та ін. Однак, незважаючи на широке коло досліджень і значну кількість наукової та зарубіжної літератури, проблеми визначення основних пріоритетних напрямів державної політики в розвитку спорту розроблено недостатньо [1; 2; 4; 7; 8; 13].

Аналіз літературних джерел дав змогу встановити лише окремі відомості за вказаною проблемою, в яких обґрунтовується можливість покращити підхід держави до професійного спорту і вирішити основні завдання, котрі стоять перед олімпійським рухом в Україні на сучасному етапі. Актуальність та значущість вказаної проблеми стали передумовами подальшого дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати розвиток сучасного спорту в державі та визначити пріоритетні напрями державної політики в розвитку професійного спорту.

III. Результати

Коли ми хочемо бачити українську націю передовою, сучасною, інтелектуальною, то, звичайно, не можемо обійти питання її фізичного здоров'я та фізичного розвитку. Це завдання суспільство зазвичай вирішує через фізичне виховання підростаючого покоління,

© Сітнікова Н.С., 2012

через розвиток спорту, розвиток олімпійського руху, заохочення до активного дозвілля, пропаганду здорового способу життя. Саме це є невіддільною важливою складовою освітніх програм та має свою стратегічну мету й локальні завдання.

Ще наприкінці 80-х рр. XX ст. інтенсивно розвивалася матеріально-технічна і спортивна база загальноосвітніх та дитячо-юнацьких спортивних шкіл, контролювалося їх забезпечення спортивним інвентарем та обладнанням згідно з нормативними вимогами, будувалися спортивні майданчики за місцем проживання та у місцях масового відпочинку й оздоровлення дітей, а перед науковцями поставало завдання – науково обґрунтувати інтенсифікацію навчально-виховного процесу [3].

Порівняльний аналіз результатів участі спортсменів України на міжнародних змаганнях з 2000 до 2012 рр. не дає підстав для оптимізму – спостерігається стійка тенденція до зменшення кількості українських медалей на світових змаганнях. Тоді як наші суперники готуються до Олімпійських ігор у надсучасних умовах, ми використовуємо інвентар та спортивні бази із часів Радянського Союзу. Це стосується також і рівня стипендій, заробітних плат, медичного супроводу підготовки, а також соціально-побутових умов. Україна за багатьма позиціями залишилася на рівні 70–80-х рр. минулого століття [3].

Якщо ставлення до великого спорту найближчими роками не буде переглянуто, то в недалекому майбутньому ми можемо опинитися серед держав, які посідають у неофіційному заліку 40–50 місця.

Це саме стосується і масового спорту. Рівень забезпечення населення спортивними спорудами залишається катастрофічно низьким – у 3–4 рази нижче потреби, а за кількістю басейнів маємо 20-кратне відставання.

Фінансування спортивної галузі за останні три роки збільшилося вдвічі – як з держбюджету, так і з обласних бюджетів. Раніше на спорт в розрахунку на одного українця припадав середній показник 21 грн, сьогодні – 45 грн. Хоча за спортивними результатами й умовами, у яких тренеруються наші спортсмени, це не відчувається.

Коштів на розвиток спорту недостатньо. У цілому за обсягами річних видатків з усіх джерел фінансування спорту на одну людину на рік Україна майже в 30 разів поступається Фінляндії, у 15 разів – Японії й Австралії, у 10 разів – Німеччині [9].

За останні три роки спорт і фізична культура почали ставати реальним пріоритетом державної політики. Так, більше ніж удвічі зросло фінансування галузі.

Починаючи з 2006 р., в Україні за багато років уперше почалося будівництво нових спортивних об'єктів. Так, за три роки в Дніпропетровську був побудований спортивний комплекс "Метеор" і стадіон "Металлург", в Донецьку – стрілецький комплекс "Артеміда", у Києві з'явилася нова база для кінного спорту [14].

Ожив один із найважливіших напрямів – дитячий спорт. До 2006 р. не було побудовано жодного нового дитячого спортивного майданчика. До цього часу ремонтували старі, тобто радянські майданчики і центри.

Сьогодні в державі з'явились програми з розвитку спорту, затверджені на державному, обласному, місцевому рівнях. Ці програми передбачають будівництво нової інфраструктури – це великий крок вперед [6; 11; 12].

Якщо оцінювати ситуацію в масовому спорті, то системну кризу подолати не вдалося. Залучення до спорту більшості українців залишається нагальним питанням.

Щоб простимулювати роботу з розвитку спорту в нашій країні, органам державного регулювання необхідно правильно вибрати політику і визначити необхідні пріоритетні напрями.

Один із таких напрямів – олімпійський. Необхідно якомога більше робити для забезпечення гідного виступу спортсменів України на Олімпійських та міжнародних іграх, проводити роботу з федераціями та тренерами, підписувати протоколи зобов'язань щодо належних умов підготовки олімпійців, укладати угоди з головами держадміністрацій про підтримку кандидатів на участь в Олімпійських іграх, покращувати житлово-побутові умови атлетам, тренерам, підвищувати рівень їх матеріального заохочення.

Незважаючи на це, прогнози щодо виконання кваліфікаційних вимог для участі в Олімпійських іграх суттєво перевищені. Тоді як у кінці 2007 р. планувалося, що в іграх візьме участь 204 атлети, сьогодні є всі підстави для участі щонайменше 245 спортсменів, що підтвердили літні Олімпійські ігри в Лондоні [18].

Для впровадження здорового способу життя та підвищення рівня активності руху, оздоровлення нації необхідно готувати нові концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми, наприклад "Здорова нація". Українцям необхідно пропонувати абсолютно інший підхід до свого здоров'я і дозвілля, щоб пропагувати активність і відповідальність за своє майбутнє. "Здорова нація" може не тільки фізично оздоровити народ, а й дати йому нову ідею об'єднання.

Необхідно створювати інфраструктури для масового спорту, щоб протягом 2013–2017 рр. був побудований принаймні один фізкультурно-оздоровчий комплекс з басейном та спортивними залами в кожному районному центрі. Будівництво та підтримка таких комплексів має передбачати участь і відповідальність місцевих органів влади.

Для подолання кризи у сфері спорту необхідно виділити, на нашу думку, п'ять основних стратегічних шляхів.

Це, по-перше, формування сучасної системи олімпійської підготовки.

Державі треба розробити порядок визначення пріоритетних олімпійських видів спорту, встановити перелік і забезпечити формування необхідної інфраструктури, забезпечити спортивну орієнтацію фізичного виховання в навчальних закладах, перетворити навчальні заклади в осередки розвитку спорту, поліпшити матеріальну базу спортивних шкіл та їх кадрове забезпечення, встановити ефективну систему роботи училищ фізкультури, училищ олімпійського резерву, вузівських та міжвузівських центрів студентського спорту, побудувати сучасні спортивні споруди згідно з вимогами міжнародних спортивних федерацій, а також організувати центри олімпійської підготовки.

По-друге, розробка та впровадження Загальнодержавної цільової соціальної програми "Здорова нація".

Головна мета програми – створення умов для зниження захворюваності, інвалідності та передчасної смертності наших співгромадян, покращення якості та тривалості їх життя. Здорові діти – це завдання не тільки держави, а й самих українців. Сильна, впевнена, гармонійна і щаслива нація неможлива без відповідальності до свого власного здоров'я. Це соціальне завдання, яке має вирішити держава разом з українським народом, передбачає: активний спосіб життя, зарядку, раціональне харчування, здоровий сон, дотримання правил гігієни, відмову від куріння, вживання наркотиків та зловживання алкоголем, зниження рівня травматизму. Всі ці правила діти повинні освоїти ще в школі.

Крім того, виховання здорової дитини має відбуватися з активним залученням батьків. Що стосується дорослих, то необхідно підрахувати за формулою Всесвітньої організації охорони здоров'я, скільки часу необхідно приділяти спорту, щоб залишатися в здоровій формі. В середньому це 30–40 хв на день. А щоб було, де займатися, необхідно реконструювати парки і спортивні споруди для активного відпочинку.

Третій шлях – будівництво та ефективна експлуатація загальнодоступних спортивних споруд.

Доцільно продовжити облаштування сучасних спортивних майданчиків за рахунок кооперації центральних і місцевих ресурсів. Цей принцип повинен застосовуватися і під час будівництва фізкультурно-оздоровчих комплексів з плавальними басейнами. Держава повинна давати "старт" таким проектам за рахунок частково централізованого фінансування з державного бюджету. За даними експертів, будівництво одного квадратного метра сучасної спортивної площадки коштує в середньому 220–250 грн, спортивного залу без спеціального оснащення – 2500–2800 грн, а 25-метрового басейну для плавання з відповідною інфраструктурою – 4500–5000 грн [15].

Активніше необхідно залучати приватний капітал у розвиток оздоровчої інфраструктури шляхом бронювання органами місцевого самоврядування земельних ділянок, які через аукціони будуть відводитися підприємницьким структурам для будівництва відповідних споруд. Органи місцевого самоврядування, приймаючи рішення про виділення земельних ділянок під житлове будівництво, повинні ставити в обов'язок забудовників створення доступних об'єктів спорту для здоров'я.

По-четверте, кадрове забезпечення розвитку фізичної культури і спорту.

Необхідно переглянути систему акредитації ВНЗ, у яких готують фахівців для сфери фізичної культури і спорту, підвищити рівень вимог до навчання і скоротити кількість відповідних вищих навчальних закладів. Адже на сьогодні таких ВНЗ вдвічі більше, ніж необхідно.

Сфера фізичної культури і спорту вимагає створення законодавчих підстав для підвищення кваліфікації фахівців цієї сфери.

Необхідно сформувати ефективну систему конкурентоспроможної заробітної плати для фахівців сфери фізичної культури і спорту, перш за все, тренерів та інструкторів, які працюють у бюджетних установах (поліпшення тарифних розрядів, введення різнопланових доплат, премій, стипендій тощо).

Доцільне введення в класифікатор професій нових спеціальностей: фітнес-тренера, консультанта з питань здорового способу життя, фахівця з рекреації, лікаря з оздоровчо-превентивної медицини та ін.

Необхідно встановлення й дотримання нормативів забезпеченості зазначеними фахівцями підприємств, установ та організацій різних форм власності, де повинні бути створені служби підтримки і зміцнення здоров'я громадян.

П'яте – прийняття Закону України "Про фізичну культуру і спорт (нова редакція)".

Закон України "Про фізичну культуру і спорт" був прийнятий у 1993 р. Незважаючи на те, що в нього сім разів вносилися зміни та доповнення, він не дає відповіді на багато викликів сьогодення. Протягом чотирьох років група наукових співробітників та фахівців Міністерства, громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості працювала над новою редакцією цього Закону. У підготовленому законопроекті міститься визначення основних термінів, а також перелічені повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади, визначений правовий статус суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, врегульовані ключові питання організаційного, матеріально-технічного, кадрового, наукового й інформаційно-пропагандистського забезпечення розвитку фізичної культури і спорту [5].

IV. Висновки

Для того, щоб простимулювати роботу з розвитку спорту в нашій країні, державі необхідно правильно вибрати політику і визначити необхідні пріоритетні напрями та шляхи, а са-

ме: якомога більше робити для забезпечення гідного виступу спортсменів України на Олімпійських та міжнародних іграх і сформувати сучасну систему олімпійської підготовки; створювати інфраструктуру для масового спорту, створювати умови для зниження захворюваності, інвалідності та передчасної смерті наших співгромадян та впровадити програми щодо здорового способу життя й підвищення рівня активності руху й оздоровлення нації

Завдяки цьому розвиток спорту в Україні покращиться та дасть можливість нашій країні ввійти до провідних спортивних держав світу.

Список використаної літератури

1. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / голов. ред. С.В. Ківалов. – Одеса : Юридична література, 2003. – Вип. 21. – 352 с.
2. Андрющенко А.А. Физическая культура и спорт как объект библиотечно-информационного обеспечения / А.А. Андрющенко // Парадигмы XXI века: информационное общество, информационное мировоззрение, информационная культура : материалы междунар. науч. конф. Краснодар, 16–28 сент. 2002 г. – Краснодар, 2002. – С. 347–348.
3. Андрющенко О.А. Документний потік України з фізичної культури та спорту: стан і тенденції розвитку / О.А. Андрющенко // Вісн. ХДАК : зб. наук. праць. – 2001. – № 5. – С. 197–207.
4. Бальсевич В.К. Физическая культура для всех и для каждого / В.К. Бальсевич. – М., 2008. – С. 34–38.
5. Закон України “Про фізичну культуру і спорт” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon. rada. gov. ua/.
6. Законодавча база фізичної культури та спорту в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. noc-ukr. org/ua/.
7. Куделко В.Е. Організація і технологія управління фізичною культурою і спортом у системі районного територіально-адміністративного утворення / В.Е. Куделко. – Харків : видавництво Харківської державної академії фізичної культури, 2005. – 20 с.
8. Мазурашу Г.Г. Здоров’я – пріоритет державної політики / Г.Г. Мазурашу // Супер! : спец. випуск, присв. пробл. сфери фіз. культури і спорту в Україні. – Ч., 2009. – 24 с.
9. Мазурашу Г.Г. Олімпійці – дзеркало спортивної влади / Г.Г. Мазурашу // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – Ч. – 2008. – № 3. – С. 38–44.
10. Мальона С.Б. Право – специфічний засіб управління фізичною культурою і спортом / С.Б. Мальона // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту : наук. моногр. / за ред. С. Єрмакова. – Х. – 2006. – № 4. – С. 108–110.
11. Нормативна база Міністерства України у справах сім’ї, молоді та спорту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. kmu.gov.ua/sport/control/uk/86.
12. Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту (затверджена Указом Президента України від 28.09.2004 р. № 1148/2004). – К., 2004. – 16 с.
13. Цьось А.В. Розвиток фізичного виховання на території України з найдавніших часів до початку XIX ст. : автореферат на здобуття наукового ступеня доктора наук з фізичного виховання і спорту. – Харків : ПП Якубович І.І., 2005. – С. 9.
14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://podrobnosti.ua/analytics/2012/08/13/852262.Html.
15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hghltd.yandex.net/yandbtm?T.
16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.day.kiev.ua/233205.
17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://korrespondent. net/.
18. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.noc-ukr.org.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2012.

Ситникова Н.С. Развитие спорта в Украине как одно из приоритетных направлений государственной политики

Проанализировано развитие современного спорта в стране и определены приоритетные направления государственной политики в развитии профессионального спорта. Приведены данные по улучшению эффективности и результативности работы по вопросам спорта. Описаны и проанализированы основные пути развития спорта на Украине, что позволит ей ввойти в число ведущих спортивных государств мира.

Ключевые слова: *государственная политика, современный спорт, органы государственного регулирования, национальные программы, пути совершенствования, приоритетные направления.*

Sitnikova N. The development of sport in Ukraine as one of the priorities of the state policy

Analyzed the development of modern sport in the country and priority directions of the state policy in the development of professional sports. The data presented that to improve the efficiency and effectiveness of Sport. Described and analyzed the main ways of development of sports in the Ukraine that will enable our country among the leading powers in the world of sports.

Key words: *public policy, modern sport, regulatory agencies, national programs, ways to improve, priorities.*

УДК 351.72

О.Ю. Фіц
здобувач
Класичний приватний університет

МОНІТОРИНГ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У КРАЇНАХ ЄС

Розглянуто різні підходи до здійснення моніторингу закупівель і практичні аспекти моніторингу в окремих країнах. Закцентовано на розроблених на міжнародному рівні методиках. Проаналізовано існуючу практику моніторингу, що здійснюється Міністерством економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) України, у поєднанні з оглядом основних категорій порушень процедур закупівель.

Ключові слова: *державні закупівлі, моніторинг, Європейський Союз, ціни, якість, конкурентоспроможність.*

І. Вступ

Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) бажає переглянути свою існуючу систему моніторингу, щоб вона охоплювала й моніторинг співвідношення ціни і якості. Метою моніторингу державних закупівель в Україні, згідно з відповідним наказом, є забезпечення додержання замовниками законодавства у сфері державних закупівель та "ефективного і раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії при здійсненні державних закупівель". Це означає, з одного боку, що контроль повинен зачіпати конкретні деталі окремих процедур закупівель, щоб перевірити їх законність та, з іншого боку, слідувати широкому підходу, заснованому на показниках співвідношення ціни і якості.

У деяких випадках моніторинг може також мати на меті перевірку впливу окремих законодавчих змін, який є частиною оцінювання регуляторного впливу, котре проводять у рамках розробки законодавчих змін. Цей аспект моніторингу не було спеціально виділено як завдання для МЕРТ, але він, безсумнівно, матиме значення як один із видів контролю, необхідного для перевірки того, що Закон "Про здійснення державних закупівель" все ж забезпечує "ефективне і раціональне використання державних коштів".

Досі акцент було поставлено на моніторингу формальної законності процедур закупівель, проте це не забезпечувало того, що закупівлі насправді були здійснені відповідно до принципу співвідношення ціни і якості. Саме тому, пропонується розширити поняття моніторингу, яке б також охоплювало фактичне виконання процедур державних закупівель. На цій підставі запропоновано цілі та підходи до реформованого моніторингу МЕРТ.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду моніторингу державних закупівель.

ІІІ. Результати

Існують різні підходи до здійснення моніторингу державних закупівель із безліччю способів визначення і оцінювання державних закупівель у значенні здатності раціонального використання ресурсів.

Дотримання норм та співвідношення ціни і якості. Ступінь дотримання правових норм можна розглядати як показник здатності забезпечити адекватність ціни при здійсненні закупівель (забезпечити раціональне використання коштів). Ідея полягає в тому, що тільки за рахунок правильного застосування процедур, процес закупівель стає достатньо прозорим та здатним визначити тендерну пропозицію, що пропонує найкращу якість за найнижчою ціною і, таким чином, виконується принцип співвідношення ціни і якості. Отже, контроль за додержанням правових норм лежить в основі підходу, який дає підстави зробити висновки щодо формального дотримання усіх норм і правил, а також дотримання принципу раціонального використання коштів (співвідношення ціни та якості).

З іншого боку, очевидним є й те, що для дотримання принципу співвідношення ціни та якості в закупівлях необхідно дещо більше, аніж формальне дотримання правил. Навіть правильно реалізований процес закупівель може призвести до неефективного витрачання коштів. Це може бути пов'язано із низкою факторів під час проведення процедури закупівель (невелика кількість учасників тендеру, незважаючи на використання процедури відкритих торгів; недостатня увага може приділятися якості, надмірні обмежувальні технічні специфікації). Причиною може бути й те, що певний продукт не задовольняє конкретні потреби, які були недостатньо чітко визначені на стадії планування закупівель. Крім того, може бути і така ситуація, що поставки відповідно до умов договору з переможцем тендера часто затримуються або є помилковими, таким чином, неефективність у цьому випадку зумовлена недостатнім контролем за виконанням контракту. Саме через це будь-який контроль за дотриманням принципу співвідношення ціни і якості повинен передбачати дещо більше, аніж конт-

© Фіц О.Ю., 2012

роль за дотриманням правових норм під час здійснення окремих процедур закупівель.

Фази процесу закупівель. Виникає питання, якою мірою моніторинг повинен охоплювати не тільки процес закупівель як такий, а й фазу попереднього аналізу потреб і наступну фазу контролю за виконанням контракту. Це, звичайно, залежить від мети моніторингу. Дотримання принципу раціонального використання коштів може включати всі три фази, тоді як моніторинг впливу конкретних законодавчих змін для цілей згаданою вище оцінювання регуляторного впливу може зосереджуватись лише на процесі закупівель [2].

Показники продуктивності та відповідності. Для надання достовірних результатів будь-якого моніторингу необхідно обрати декілька показників. Вибір показників залежить від цілей моніторингу. Такі показники повинні в будь-якому випадку підлягати об'єктивній перевірці, щоб їх застосування протягом одного року створило дані, які можуть бути зіставлені з даними, зібраними в інші роки. Слід розрізняти показники, що стосуються дотримання правових норм та ті, котрі мають стосунок до продуктивності. Часто показник, що використовується для оцінювання дотримання правових норм, є правильним вибором для дотримання процедур закупівель. Високий ступінь відповідності буде, наприклад, означати, що процедури конкурентного відбору будуть застосовуватись у більшості випадків, і що закупівлі в одного учасника будуть використовуватись тільки в окремих, допустимих випадках. Це відкриває ширші можливості для забезпечення високого ступеня конкуренції разом із дотриманням принципу раціонального використання ресурсів.

Інший віртуально паралельний показник часто використовується при моніторингу закупівель, він не зосереджується на дотриманні правових норм, а полягає у конкретному визначенні фактичного використання процедур без оцінювання доцільності їх використання у кожному конкретному випадку. Цей показник дає більш чітку картину фактичного доступу до ринку. Інформацію в результаті застосування цього індикатора можна доповнити даними щодо кількості учасників тендера / кандидатів з розрахунку на один тендер. Цей показник може використовуватись для вимірювання фактичної участі бізнесу в державних закупівлях і забезпечує надання даних щодо рівня конкуренції та потенціалу дотримання співвідношення ціни і якості.

Насправді, при паралельному застосуванні, всі три показники можуть свідчити про те, що незважаючи на промоцію дотримання процедур конкурентного відбору в законодавчому плані та їх широкого фактичного застосування, все ж кількість зацікавлених учасників тендера може бути невеликою. Очевидним висновком проведеного моніторингу в такому випадку буде те, що дотримання співвідношення ціни і якості вимагатиме застосування й інших засобів, крім уже відкритого доступу до конкуренції.

Наведений вище приклад ілюструє різницю між простим дотриманням правових норм та вимірюванням фактичної продуктивності, а саме: процедури, які використовуються; кількість учасників тендера; вартість, визначена у тендерній пропозиції, що була обрана для укладення контракту на здійснення закупівлі тощо. Це також чітко вказує на те, що показники продуктивності можуть забезпечити більш безпосередньо відповідні дані, котрі стосуються співвідношення ціни і якості.

Моніторинг продуктивності або ефективності в поєднанні із моніторингом дотримання правових норм може упустити деякі випадки, коли неконкурентні процедури широко використовуються абсолютно законно і впровадження більш обмежувального законодавства буде єдиним засобом для просування політики поширеного використання процедур конкурентного відбору.

З точки зору практичного підходу, основна відмінність між двома типами моніторингу полягає у тому, що моніторинг, орієнтований на дотримання норм та правил (моніторинг відповідності), обов'язково буде зосереджуватись на окремих процедурах, тоді як моніторинг продуктивності чи результативності може спиратися на дані, надані замовниками, з метою ініціювання платежів або як частини звітності для статистичних цілей. Тому такий підхід вимагає менше залучених ресурсів.

По суті, показники контролю за дотриманням норм у контексті моніторингу співвідношення ціни і якості може бути дійсно необхідним на другому етапі (у другій фазі) з метою визначення причини проблеми, виявленої за допомогою показників продуктивності. З наведеного вище прикладу із невеликою кількість учасників тендера, незважаючи на широке використання відкритого тендера, можна як другий крок визначити за допомогою комплексу відповідних показників чи, наприклад, технічні характеристики, кваліфікаційні критерії або критерії присудження контракту були занадто обмежувальними чи ні.

Ще одна відмінність між цими двома видами моніторингу полягає в тому, що моніторинг продуктивності буде спрямовано на вже проведені та завершені процедури закупівель, оскільки основна мета – визначити тенденції (напрями) в практиці закупівель. Моніторинг дотримання норм та правил (або моніторинг відповідності) часто має на меті створення умов для корекції поточних процедур. Такий контроль може зайти настільки далеко, що вимагатиме, щоб замовники отримували попередній дозвіл для прийняття певних рішень. У таких випадках існує ризик того, що контроль стає нав'язливим та без необхідності уповільнює процес закупівель.

Орієнтири моніторингу. Іноді результати моніторингу можуть вимірюватись з урахуванням установлених орієнтирів. Це у випадку моніторингу законодавчого розвитку може бути певним комплексом правил, що висвітлюють принципи найкращої практики, як, наприклад, Директиви ЄС. У випадку моніторингу дотримання принципу співвідношенням ціни і якості таким орієнтиром може бути, наприклад, максимально допустима різниця між максимальною ціною, закладеною у бюджеті, і фактичною ціною, саме у тих випадках, коли метою є моніторинг планувальних спроможностей замовників або певної мети, зокрема, участі у тендері.

Часом такі орієнтири розглядаються як невід'ємна частина моніторингу. Існує і така точка зору, згідно з якою немає сенсу вимірювати продуктивність або результативність, якщо немає визначеної мети, до якої слід прагнути. Цей пункт застосовується тільки тоді, коли мова йде про моніторинг законодавчого розвитку. У разі моніторингу дотримання принципу співвідношення ціни і якості тут мають значення показники ефективності та те, що такі показники застосовуються послідовно, щоб забезпечити можливість порівняння результатів моніторингу різних років.

Ще раз розглянемо приклад із кількістю учасників тендера з розрахунку на один тендер: дані, що дають змогу отримати огляд змін, котрі повинні стосуватись участі у тендері, самі по собі цінні, оскільки стає очевидно, що велика кількість учасників тендера рівносильна позитивному розвитку та позитивним змінам у цьому аспекті. Другорядне значення має, наприклад, чи було встановлено мати 6 учасників тендера у разі відкритого тендера на стандартні поставки чи ні.

Ці різні точки зору та приклади свідчать, що моніторинг може слугувати різним цілям, бути заснованим на різних методах і бути різної інтенсивності. Важлива відмінність має бути встановлена між моніторингом дотримання правових норм та моніторингом фактичних результатів здійснених процедур закупівель. Найскладнішою частиною моніторингу є визначення чіткої мети та встановлення відповідних показників і, можливо, цілей [1].

У багатьох державах-членах аспект співвідношення ціни і якості в сфері державних закупівель становить особливий інтерес для аудиторських установ з точки зору поліпшення оптимального використання наявних коштів у державному секторі. Аудитори в таких випадках призначені для перевірки того, чи є реальна потреба в конкретній закупівлі та чи забезпечить застосування тієї або іншої процедури оптимальне співвідношення ціни та якості.

Це є характерною особливістю старших членів ЄС, де моніторинг сприяє вдосконаленню практики, що застосовується, а процедури направлені на максимальне дотримання ступеня співвідношення ціни і якості. Яскравим прикладом цієї стратегії в Данії є політика заохочення аутсорсингу державних послуг у сфері охорони здоров'я й інфраструктурній галузі шляхом установлення все більш високих цілей для такого аутсорсингу. У Данії також існує моніторинг дотримання правових норм, але це робиться за допомогою окремих замовників для цілей підзвітності, крім того, немає централізованого сейфа з моніторингу, у якому б зберігались дані зі спеціальних вибіркових перевірок органів влади. Інші країни дещо більш схожі з Україною за рахунок існування більш комплексного моніторингу продуктивності закупівель. Такий моніторинг існує у різних варіантах у Польщі та Великобританії.

У Польщі Управління державних закупівель (далі – УДЗ) стежить за дотриманням формальної відповідності правовим нормам, а також за тим, як функціонує система як така, чи дотримана мета просування конкуренції та принцип раціонального використання ресурсів. Ця мета прямо не зазначена, проте це випливає із вибору показників.

Якщо вдаватись у деталі, то в опублікованому Управлінням із ДЗ Звіті про функціонування системи державних закупівель у 2010 р. мова йде про певні показники, які застосовуються у Польщі для моніторингу продуктивності. Ці показники вимірюються згідно із типом закупівель (поставки, послуги або роботи), розміром контракту, та, іноді, і залежно від залучених секторів. Не було розроблено жодних орієнтирів або рівнів бажаного розвитку, саме тому в Звіті просто відображаються зміни у розрізі попередніх років.

У Звіті зазначено, що така зміна існувала завдяки впровадженню більшої гнучкості умов, котрі змінюються, під час застосування процедур відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та інших конкурентних процедур (оскільки Директиви ЄС встановлюють певні обмеження у цьому аспекті), а з іншого боку, жорсткості контролю застосування процедури закупівель в одного учасника, у тому числі зобов'язання виправдати використання цієї процедури і в оголошенні про присудження контракту. Звичайно, можуть бути й інші причини, ніж ті, що прямо стосуються застосування процедур. На думку Управління з державних закупівель, це природно, хоча і недостатньо, щоб керуватись виключно цими факторами.

Це особливо важливо у випадку використання процедур присудження контрактів з урахуванням інших факторів, таких як тип і розмір контракту. Можна було б стверджувати, що надмірне застосування процедур відкритих торгів призведе до використання ресурсів без необхідності, особливо у випадку контрактів на виконання робіт, де попередня кваліфікація визначала б підприємства з необхідним потенціалом, щоб виконати ту чи іншу роботу. Це дало б змогу заощадити ресурси з боку замовників, і, не в останню чергу, з боку учасників

тендерів. Якщо моніторинг свідчить, що процедура торгів з обмеженою участю, де лише учасники, котрі пройшли попередню кваліфікацію, запрошені до участі у тендері, на сьогодні використовується частіше, аніж процедура відкритих торгів, то це не можна розглядати як негативну тенденцію.

Проте, переважне застосування закупівель в одного учасника повинно викликати занепокоєність. Причина в тому, що ця процедура не передбачає конкуренції взагалі. Тому, відповідно до найкращої практики, її використання завжди обмежується дуже конкретними випадками. Будь-яке розширене використання цієї процедури, з точки зору дотримання правових норм, є ознакою того, що процедура все ширше використовується незаконно. Наступним природним кроком мала б стати перевірка цього факту. З точки зору продуктивності, таке зростання у будь-якому випадку є показником відповідно зниження дотримання принципу співвідношення оптимальної ціни і якості. Це може спонукати до підготовки законодавчої ініціативи, направленої на обмеження подальшого застосування цієї процедури.

Тривалість процедури, де скорочення термінів може розглядатися як ознака вищої ефективності серед замовників і, крім того, скорочення витрат на процедуру як таку. Тривалість вимірюється часом між публікацією оголошення про тендер та оголошенням результатів тендера (присудження контракту). Це об'єктивні показники часу і вони, звичайно, можуть бути використані як індикатори у випадку процедур, які вимагають такої публікації. Оскільки у більшості українських тендерів дотримуються мінімальних строків, виникає питання чи справді вимір тривалості вказує на існування певних тенденцій в Україні.

Що стосується цього питання, Управління з державних закупівель у Звіті за 2010 р. доходить цікавих висновків, наприклад, що в 2009 р. процедури присудження контрактів у рамках електронних торгів вимагали найменших витрат часу. Тим не менше, різниця між середньою тривалістю процедури електронних торгів і процедурою відкритих торгів знизилася протягом 2010 р. на користь відкритих торгів. Середня тривалість процедури переговорів з публікацією значно зменшилася. Процедури торгів з обмеженою участю тривають дещо довше.

Критерії присудження контрактів контролюються лише Управлінням з державних закупівель у випадку процедур, вартість контрактів яких нижча за встановлені ЄС порогові значення. Проте, моніторинг з певних причин виключає великі контракти на виконання робіт (5 млн євро) та на постачання /послуги – 130 тис. євро. Мета в будь-якому випадку полягає у реєстрації випадків, коли ціна є єдиним критерієм, порівняно із випадками, коли й інші критерії використовуються додатково. Моніторинг базується на опублікованих оголошеннях про тендер. Аналогічний моніторинг може бути і в українському контексті та базуватись на даних, що доступні на веб-порталі.

Такий показник не буде сприяти очевидним і загальним висновкам. Можна стверджувати, з одного боку, що ціна є найбільш простим критерієм для забезпечення прозорих умов для конкуренції. Тоді як, з іншого боку, якщо розглядати ситуації з не дуже стандартними поставками чи послугами, закупівлі, що ґрунтуються лише на ціні, самі по собі не гарантуватимуть адекватності ціни. Висновки, які можна зробити, виходячи з результатів моніторингу використання лише цінового параметра й інших критеріїв, іншими словами, будуть відрізнятись залежно від виду закупівель.

Дивно, що найменша кількість критеріїв була використана у випадку контрактів на виконання робіт, де до уваги бралась не тільки ціна, а і критерії, пов'язані з якістю та дизайном. Також часто буває, що технічні характеристики настільки докладні, що не залишається місця для конкуренції, основним критерієм виступає ціна. Можливо, слід було б провести моніторинг згідно із розміром контракту, щоб перевірити чи дійсно контракти на виконання великих, комплексних робіт присуджувались у переважній більшості лише на основі цінового критерію.

Як уже згадувалося вище, моніторинг критеріїв присудження контрактів можна здійснити відносно легко в Україні, оскільки необхідні дані є доступними на веб-порталі. Зокрема, оголошення про тендер для усіх контрактів, що перевищують еквівалент 10 тис. євро (поставки / послуги) і 1 млн євро (на виконання робіт), відповідно, повинні бути опубліковані в Інтернеті.

Критерії присудження не завжди можуть бути включені в оголошенні про тендер. Тим не менш, у кожному конкретному випадку тендерна документація повинна бути доступною на веб-порталі, у тому числі, що стосується критеріїв присудження контракту, включаючи субкритерії.

Кількість отриманих тендерних пропозицій у польській практиці вважається найсильнішим індикатором ступеня конкуренції. Він вимірюється на основі оголошення про присудження контракту, яке включає інформацію про кількість пропозицій, котрі було оцінено в ході прийняття рішення про переможця тендера. У результаті певних законодавчих змін у системі державних закупівель Польщі тепер стало можливим отримати інформацію щодо заявок, які було відхилено до етапу оцінювання, і дані про загальну кількість учасників торгів, що із самого початку були включені до конкурсного відбору.

Що стосується України, то такі дані можна знайти на веб-порталі державних закупівель, який містить інформацію не лише про всі подані тендерні пропозиції, а й про всіх учасників тендера, у тому числі й тих, кому було відмовлено в участі.

Кількість відхилених заявок на участь у тендері сама по собі є показником можливих спроб діяти незаконно на користь претендента, якому віддають перевагу. Фактичне скасування процедури може свідчити про намір обґрунтування зміни процедури на користь закупівель в одного учасника, й, таким чином, повністю уникнути процедури конкурентного відбору. Український Закон "Про здійснення державних закупівель" також вимагає звітності щодо скасування процедур, щоб на веб-порталі містилась інформація, яка розміщена з метою моніторингу.

Різниця у ціні, що визначається різницею між найвищою та найнижчою ціновою пропозицією, може використовуватись для вимірювання заощаджень, отриманих у результаті конкурсного відбору, а також може виявитися корисною для виявлення будь-яких тенденцій порушення тендерного законодавства у певних секторах, тому становить особливий інтерес для антимонопольних органів.

Різниця у ціні, що полягає у відмінності між ціновою ставкою, котра перемогла, та оціночною вартістю контракту, вказує на значні недоліки в кошторисі витрат з боку замовників. Насправді, загальні висновки, наведені у Звіті 2010 р., вказують на те, що значне досягнення – це коли цінова пропозиція, що отримує перемогу, все менше відрізняється від оціночної вартості контракту, прорахованої замовником на етапі планування процедури – в цифрах, це крок у середньому від 89 до 96% з 2009 р. Це є прогресом та вказує на вдосконалені можливості замовників оцінювати ринкові ціни, і тому, здійснювати ефективніше бюджетування.

У законодавстві тих країн, де вимагається вказувати для учасників тендера оціночну вартість контракту, моніторинг стане марною тратою часу. Претенденти, у цьому випадку, точно знатимуть наявний бюджет. Різниця між максимальною і мінімальною ціновою пропозицією буде мінімальною та не буде показником продуктивності.

Базою для моніторингу в польському контексті стало впровадження вимоги вказувати в оголошенні про присудження контракту цінових пропозицій конкурентів на додаток до цінової пропозиції, що здобула перемогу. В українському контексті такі дані включаються у звіті щодо кожної процедури закупівель, що публікується на веб-порталі.

Що стосується оціночної вартості, такі дані можуть бути отримані із необхідних звітів про результати проведення процедур закупівель, котрі готуються замовниками та надаються МЕРТ. Ці дані не оприлюднюються МЕРТ, і тому оціночна вартість залишається "закритою цифрою". Крім того, від замовників вимагається публікувати свої річні плани закупівель на власних сайтах. Проте, не дозволяється розміщувати інформацію щодо оціночної вартості плану закупівель.

У цілому, говорячи про українські реалії, то для здійснення оцінювання максимальної та мінімальної цінової пропозиції і, відповідно, оціночної вартості закупівель достатньо доступної інформації.

Участь національних учасників у тендерах в інших державах – членах ЄС та участь учасників з ЄС й іноземних учасників у національних тендерах є особливо важливою в рамках ЄС. Дані щодо учасників тендерів є важливими у контексті будь-якого ринку, саме тому, що вони дають змогу зробити висновки щодо привабливості національного ринку, а також щодо готовності місцевих підприємств конкурувати на виконання державних контрактів закордоном. Моніторинг базується на опублікованих оголошеннях про результати процедури закупівель та на самих учасниках тендерів.

Однак, що стосується іноземних учасників торгів в Україні або українських учасників закордоном, цей підхід не враховує той факт, що багато іноземних учасників будуть діяти через місцевих партнерів або дочірні компанії в рамках довгострокової стратегії в окремій країні. Інформація, що міститься в звітах про результати проведення процедур закупівель, опублікована на веб-порталі, в українському контексті зробить такий тип моніторингу досить прямолінійним, принаймні, коли мова йтиме про іноземних учасників торгів в Україні. Коли справа доходить до українських учасників у тендерах закордоном, необхідно ознайомитись із базами даних Електронного щоденника тендерів ЄС (Tenders Electronic Daily (TED)) та іншими подібними міжнародними джерелами. Тим не менш, участь українських підприємств у тендерах закордоном не є показником оптимального співвідношення ціни та якості для української системи державних закупівель і, саме через це може бути вирішено не оцінювати цей аспект взагалі.

У Сполученому Королівстві моніторинг державних закупівель базується на двох ключових напрямах, а саме, на спроможностях (можливостях) та ефективності. Основним гравцем, у цьому аспекті, є Управління з державної торгівлі (Office for Government Commerce (OGC)), яке станом на жовтень 2011 р. стало частиною Секретаріату Кабінету міністрів.

Після прийняття спільного урядового рішення від 2007 р. щодо поліпшення ефективності державних закупівель, так званий огляд закупівельних можливостей має на меті зміцнення потенціалу центральних державних установ діяти як комерційні установи на противагу суто формальній перевірці дотримання положень законодавства у сфері державних закупівель. Характерною особливістю цього підходу є також те, що моніторинг охоплює всю закупівельну діяльність, незважаючи на розміри контрактів і те, чи вимагається застосування тендерних процедур або ні.

Управління з державної торгівлі протягом декількох років здійснило низку оглядів широкої групи державних відомств, щоб перевірити ставлення керівництва та політику, розвиток персоналу, а також планування та здійснення закупівель. Акцент було зроблено на такі заходи, як ринкові аналізи та встановлення діалогу з постачальником як частини підготовки до закупівель.

На основі цих оглядів окремі частини уряду запровадили детальне планування на короткострокову перспективу для вирішення будь-яких виявлених проблем. Один приклад органу в сфері енергетики ілюструє масштаб такої вправи: у цьому випадку проблема не стосувалась тендерної процедури як такої, радше питання виникло на підготовчому етапі, де одна з виявлених проблем полягала у тому, що рентабельність та витрати на інвестиційні проекти були недостатньо оцінені.

Ефективність державних закупівель піддається моніторингу в рамках загальної стратегії, яка передбачає встановлення цілей досягнення ефективності й отримання економії для усіх установ державного сектору, а також регулярного контролю того, якою мірою такі цілі фактично досягаються.

Моніторинг здійснюється на основі доповідей відповідних державних структур, нарівні з установленим завданням центральної структури видати керівництво щодо вимірювання рівня економії та підвищення ефективності [3]. У цілому, підхід у Сполученому Королівстві насправді більше стосується загального бюджетного контролю, аніж державних закупівель.

Діяльність МЕРТ з моніторингу розділена між Відділом моніторингу та Відділом аналізу. Відділ моніторингу МЕРТ на сьогодні проводить значну частину діяльності в сфері моніторингу на основі вимог Наказу “Про здійснення моніторингу державних закупівель” 2011 р., виданого відповідно до ст. 8 Закону України “Про здійснення державних закупівель”. Зокрема, у Наказі встановлено, що “метою здійснення моніторингу державних закупівель є забезпечення додержання замовниками законодавства у сфері державних закупівель та ефективного і раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії при здійсненні державних закупівель”.

У більш деталізованих положеннях Наказ фокусує увагу на дотриманні правових норм. Зокрема, Наказ передбачає, що МЕРТ може здійснювати моніторинг усього процесу державних закупівель. Залежно від виду та періоду, у який здійснюється моніторинг закупівлі, Мінекономрозвитку може перевірити наявність підстав для застосування визначеної замовником процедури закупівлі; відповідність документів замовника вимогам законодавства у сфері державних закупівель; відповідність порядку проведення процедур закупівель вимогам законодавства у сфері державних закупівель; правомірність укладення договору без застосування норм законодавства у сфері державних закупівель; відповідність законодавству в сфері державних закупівель інших рішень, дій (бездіяльності) замовника, пов’язаних зі здійсненням відповідної закупівлі та виконанням договору про закупівлю; провести аналіз ефективності здійснення закупівель.

Мінекономрозвитку має право здійснювати моніторинг закупівлі за обґрунтованим зверненням замовника чи за власною ініціативою. Таке звернення можу бути в інтересах замовника для цілей аудиту власної діяльності або як документації для інших органів контролю.

МЕРТ повинно інформувати про випадки, коли таку інформацію не надано. У разі коли замовник не надав у строк (термін), визначений у листі-повідомленні, інформацію та документи Мінекономрозвитку може звернутись із цим питанням до установи, вищої за статусом, аніж замовник, до Генеральної прокуратори, а також до Контрольно-ревізійного управління (колишньої Державної фінансової інспекції), Рахункової палати, АМКУ чи іншого правоохоронного органу, який може накласти штрафні санкції або розпочати розслідування.

Слідом за прийняттям Наказу “Про здійснення моніторингу державних закупівель” у 2011 р. МЕРТ розробило внутрішні критерії для вибору конкретних процедур закупівель, які будуть предметом моніторингу. Критерії були засновані на досвіді МЕРТ у використанні компетенції для видачі дозволів на використання процедур закупівель в одного учасника (відповідно до раніше чинного законодавства), а також досвіду КРУ, Рахункової палати та правоохоронних органів щодо найбільш критичних порушень Закону України “Про здійснення державних закупівель”. Критерії передбачають різні рівні визначення процедур, на яких слід зосередитись:

1. Замовники в особливо спірних секторах, таких як: медицина, ІТ, залізниця, будівництва.
2. Контракти, вартість яких становить щонайменше 1 млн грн.
3. Замовники, які раніше визнані такими, що порушили законодавство у сфері державних закупівель.
4. Процедури закупівель, які часто застосовуються незаконно, не в останню чергу це стосується закупівель в одного учасника.

Проводиться моніторинг тих процедур закупівель, де всі критерії виконані, і де є чіткі свідчення порушення. Іншими словами, моніторинг концентрується на дотриманні правових норм.

Подальші перевірки дотримання законодавства не спираються на окремий підхід. Тим не менш, такий підхід є надзвичайно корисним, особливо в тих випадках, коли процедури моніторингу були обрані відповідно до вищезазначених критеріїв, і де не було жодних скарг або історій у ЗМІ із посиланнями на недоліки в цьому процесі. У цих випадках необхідно до-

тримуватись спільного підходу із попередньо визначеними запитаннями у певних сферах для того, щоб переконатися, що всі аспекти було охоплено.

З огляду на те, що моніторинг МЕРТ переважно фокусується на дотриманні правових норм, то у Наказі міститься необґрунтовано велика кількість інформації щодо співвідношення повноважень МЕРТ та інших органів влади. У цьому контексті слід відзначити, що оскільки рішення МЕРТ мають рекомендаційний характер, це, вочевидь, є гарним компромісом [3].

Моніторинг продуктивності не розглядається детально. Коротке положення Наказу встановлює загальне зобов'язання МЕРТ "систематично аналізувати інформацію про закупівлі, що підлягає розміщенню на веб-порталі Мінекономрозвитку у сфері державних закупівель, опублікуванню в офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель та в міжнародному інформаційному виданні з питань державних закупівель…". На основі цього приймаються рішення щодо моніторингу окремих галузей, наприклад, закупівель у галузі медицини. Проте, не визначаються окремі завдання, тому очевидно, що Наказ концентрує увагу на основній меті моніторингу, а саме, на перевірці додержання законодавства у сфері державних закупівель у окремих процедурах закупівель. Крім того, у Наказі міститься безліч положень щодо здійснення моніторингу закупівлі, у тому числі за ініціативою Мінекономрозвитку. Тут міститься перелік інформаційних даних, що мають бути надані МЕРТ. Інформація, котра вимагається, чітко вказує на те, що метою моніторингу є контроль за дотриманням правових норм. На підтвердження цього у Наказі чітко встановлено часові рамки надання висновку за результатами здійснення моніторингу закупівлі (10–15 днів). Ще раз підтверджується припущення, що суть моніторингу полягає в огляді окремих процедур закупівель та прийнятті конкретних рішень (висновків), а не здійсненні аналізу функціонування системи державних закупівель у цілому та винесенні загальних висновків для адаптації законодавства у сфері державних закупівель або правозастосовних практик.

Зважаючи на конкретні заходи, відділ моніторингу МЕРТ мав значну кількість справ, більшість з яких, схоже, була ініційована власне МЕРТ. Випадки, що розглядались, стосувались правових питань, наприклад, чи був вибір процедури закупівель у одного учасника достатньо обґрунтованим, чи слід було замовнику визнати тендерну пропозицію такою, що відповідає встановленим параметрам. У таких випадках МЕРТ може, як уже зазначалось, просто відзначити незаконні рішення.

Відділ аналізу щоквартально готує звіт (огляд) щодо державних закупівель для Уряду та Рахункової палати. У такому огляді міститься інформація щодо законодавчих ініціатив у цій сфері. Проте, акцент робиться на поданні різних кількісних показників закупівельної діяльності, що підрозділяється залежно від процедури закупівель, але без подальшого розподілу за секторами чи вартістю контрактів.

Дані, наведені у Звіті, беруться із щоквартальних статистичних оглядів і мають суто описовий характер у тому сенсі, що не надається жодних висновків щодо продуктивності закупівель. Що стосується аналогічного зобов'язання надавати інформацію у Віснику державних закупівель, не існує жодних санкцій, щоб схилити замовників звітувати для цілей статистики. Тому основа для статистики може не завжди бути повною.

IV. Висновки

Ефективність державних закупівель, як правило, залежить від функціонування правового й інституційного середовища, готовності ринку до участі в процедурах, а також від інших факторів, таких як: заходи з аутсорсингу, підвищення ефективності й економії. Ці ініціативи не завжди спрямовані тільки на державні закупівлі, але охоплюють у ширшому плані суспільне планування та витрати. Огляд національних практик показує, що такий тип моніторингу може передбачати декілька фаз до та після самих процедур закупівель: фазу попереднього аналізу потреб; фазу процедури закупівель; фазу, що настає після проведення процедури закупівель.

Виходячи із цього, можна дійти висновків щодо того, яку саме із фаз державних закупівель слід моніторити. Зважаючи на вимоги до моніторингу, викладені в Законі "Про здійснення державних закупівель", доходимо висновку, що моніторинг не повинен включати етап аналізу потреб, враховуючи той факт, що рішення про те, що необхідно закуповувати не регулюються Законом. Проте, з іншого боку, ст. 8.2 (2) Закону "Про здійснення державних закупівель" передбачено компетенцію МЕРТ здійснювати управління виконанням контрактів. Необхідність моніторингу цього етапу в кожному разі ще раз підтверджується багатьма випадками непотрібної зміни контрактів після оголошення результатів процедури закупівель.

Аналіз відносних переваг показників дотримання правових норм та індикаторів продуктивності свідчать, що показники продуктивності, здається, є основними інструментами безперервного моніторингу закупівельної діяльності, котра базується на звітності від замовників. Метою застосування показників дотримання правових норм, з іншого боку, є виявлення будь-яких нормативних або інституційних причин, що лежать в основі поганої продуктивності, таких як надмірне використання процедур закупівель в одного учасника або збільшення кількості скасування тендерних процедур. Своєрідним керівництвом для розробки таких показників можуть стати різноманітні міжнародні джерела. Ці показники,

по суті, є переліками законодавчих або інституційних питань, які було сформульовано, як правило, як проблематичні й такі, що повинні бути розглянуті, щоб пояснити, наприклад, чому закупівля не приводить до зниження цін в окремих секторах.

Список використаної літератури

1. Багиев Г.Л. Планирование и организация государственных закупок [Электронный ресурс] / Г.Л. Багиев // Багиев Г.Л. Организация предпринимательской деятельности / Г.Л. Багиев, А.Н. Асаул. – Режим доступа: http://www.aup.ru/books/m72/4_3.html.
2. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями : монографія / Н.Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
3. Управління з державної торгівлі "Вимірювання ефективності та раціонального використання коштів" [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100503135839/http://www.ogc.gov.uk/index.asp.

Стаття надійшла до редакції 01.11.2012.

Фиц А.Ю. Мониторинг государственных закупок в странах ЕС

Рассмотрены различные подходы к осуществлению мониторинга закупок и практические аспекты мониторинга в отдельных странах. Акцентируется внимание на разработанных на международном уровне методиках. Приводится анализ существующей практики мониторинга, которая осуществляется Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ) Украины, в сочетании с осмотром основных категорий нарушений процедур закупок.

Ключевые слова: *государственные закупки, мониторинг, Европейский Союз, цены, качество, конкурентоспособность.*

Fic O. Monitoring of public procurements in EU countries

Various approaches to monitoring the procurement and practical aspects of monitoring in some countries, moreover, attention also is paid to developed internationally techniques. It also provides analysis of the current practice of monitoring by the Ministry of Economic Development and Trade (MEDT) of Ukraine in conjunction with the review of the main categories of violations of procurement procedures.

Key words: *public procurement, monitoring, European Union, prices, quality and competitiveness.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.111.62

І.А. Брайловський
кандидат економічних наук,
директор ДП "Наукова спілка Донбасу"

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТВ

Статтю присвячено побудові класифікації основних державно-приватних партнерств. Подано їх короткі характеристики й обґрунтовано обрану схему класифікації.

Ключові слова: *державно-приватне партнерство (ДПП), модель, класифікація, категорія, проект.*

I. Вступ

Сьогодні механізм державно-приватного партнерства є вкрай привабливим для державного й приватного секторів економіки у зв'язку з тим, що він ґрунтується на узгодженні між сторонами підходів до розвитку інфраструктури державного та приватного секторів, а також задоволення їх інтересів. За рахунок об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими, мотиваційними й іншими ресурсами приватного сектору можна добитися синергетичного ефекту та забезпечити підвищення ефективності використання потенціалу, який перебуває в розпорядженні суспільства, для вирішення соціально значущих завдань. Взаємозалежність двох секторів приводить до зростання необхідності взаємодії та кооперації. Кожна країна й навіть окремий регіон мають власну стратегію розвитку механізму ДПП. На його розвиток впливає безліч чинників, включаючи такі, як: місцева географія, політична ситуація, розвинутість ринку позикового капіталу тощо.

Актуальність теми статті зумовлена тим, що в рамках формування моделей ДПП визначаються права й обов'язки, які держава передає на реалізацію приватному сектору, при цьому вигоди, які отримуються сторонами, залежать від розподілу ризиків між ними та вибору механізму платежу з боку держави приватному сектору.

Основою класифікації моделей ДПП може слугувати прийнята Світовим банком Методологія найпоширеніших моделей ДПП при реалізації інфраструктурних проектів [3], значний інтерес становить також методологія, прийнята Європейським Союзом [5], цікавою видається методологія, прийнята у США [5].

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути класифікацію моделей державно-приватного партнерства.

III. Результати

Структура проектів ДПП може бути досить складною, з участю в договірних відносинах значної кількості сторін, включаючи уряд, спонсорів проекту, операторів проекту, фінансистів, постачальників, підрядників, інженерів, третіх осіб (наприклад, ескроу агентів), і клієнтів. Створення спеціального комерційного підприємства, яке називається "проектна компанія" (SPV), є ключовим елементом більшості проектів ДПП. SPV є юридичною особою, яка здійснює проект, і всі договірні угоди між різними сторонами відбуваються за допомогою переговорів між ними та SPV. На рис. 1 показано типову уніфіковану структуру проекту державно-приватного партнерства. Фактична структура проекту залежить від виду моделі партнерства, які розглядаються нижче.

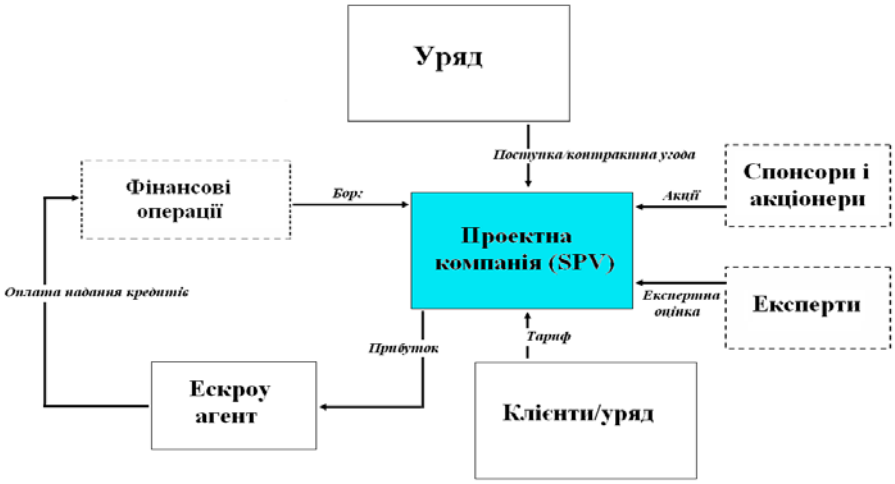
Моделі державно-приватного партнерства варіюються від короткострокових договорів простого управління (з потребою або без потреби в інвестиціях) до такої довгострокової й дуже складної моделі, як роздержавлення. Вони відрізняються головним чином за: правом власності на основні засоби; відповідальністю за інвестиції; розподілом ризиків; термінами дії контракту.

Вважаємо за можливе класифікувати існуючі моделі ДПП за п'ятьма основними категоріями в порядку, як правило (але не завжди), більш активної участі та взяття на себе ризиків приватним сектором: контракти постачання й управління; проекти під ключ; affermage/оренда; концесії; приватна власність на активи (роздержавлення).

Основні особливості цих п'яти широких категорій моделей ДПП показано на рис. 2. Кожна модель має свої плюси й мінуси, вони можуть бути придатні для досягнення різних цілей державного та приватного секторів.

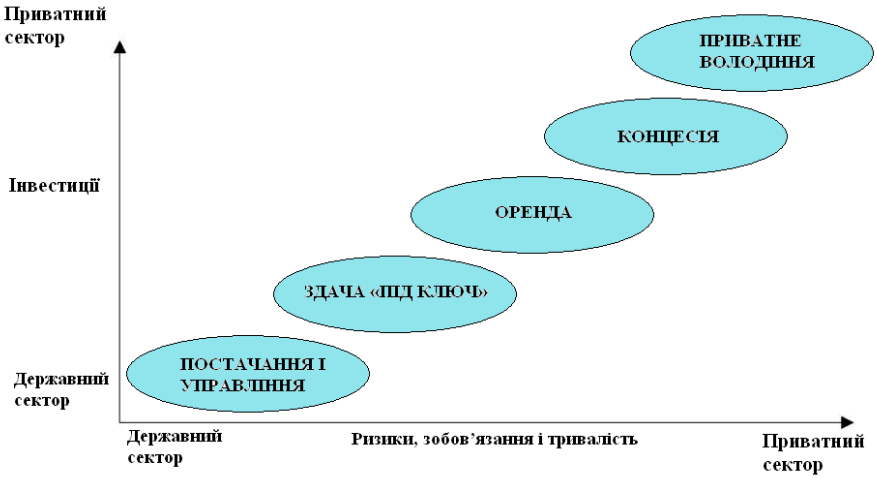
Особливості деяких секторів, їх технологічний розвиток, правові й нормативні режими, суспільне та політичне сприйняття послуг у конкретному секторі можуть виступати як вирішальні фактори в прийнятті рішення про придатність тієї або іншої моделі державно-приватного партнерства. Так, контракти на управління, характерні для водопостачальної й транспортної галузей, affermage/оренда для транспортного сектору, концесії – транспортного й телекомунікаційного, приватна власність на активи (роздержавлення) – для енергетичного.

© Брайловський І.А., 2012



Джерело: розроблено автором за Mário Franco, Cristina Estevão. The role of tourism public-private partnerships in regional development: a conceptual model proposal // http://www. scielo. br/scielo. php? pid=S1679-39512010000400003&script=sci_arttext.

Рис. 1. Типова структура проекту ДПП



Джерело: розроблено автором за PPP Models // http://www.kdmconsultancy.com/en/pppModel.php.

Рис. 2. Основні особливості моделей ДПП

Контракти постачання й управління (контракт управління) характерні для участі приватного сектору в управлінні частково або повністю державними підприємствами (наприклад, спеціалізованого термінала для обробки контейнерів у порту). Контракти на управління дають змогу використовувати досвід і кваліфікацію приватного сектору з організації оперативного управління, організації праці, закупівель устаткування, налагодженні сервісу тощо. Водночас державний сектор зберігає за собою власність на основні засоби й устаткування таких підприємств. Приватний сектор забезпечує зазначені обов'язки, що стосуються обслуговування і, як правило, не бере на себе комерційні ризики. Приватний підрядник одержує плату за управління й експлуатацію послугами. До основних плюсів і мінусів цієї категорії моделей державно-приватного партнерства можна віднести такі.

Плюси:

– може бути реалізований у короткий термін;
– найменш складний з усіх категорій моделей ДПП;
– у деяких країнах, політично й соціально більш прийнятний для деяких проектів (таких, як водопостачання, а також для стратегічних проектів, зокрема портів і аеропортів).

Мінуси:

– підвищення ефективності діяльності керованого підприємства може бути невеликим;
– мало стимулів для приватного сектору до інвестування;
– майже всі ризики лягають на державний сектор;

– ця модель застосовна в основному до існуючих об'єктів інфраструктури.

Існує кілька варіантів контрактів управління, у тому числі:
– договір постачання або договір обслуговування;
– управління обслуговуванням;
– договір оперативного управління.

Контракт під ключ є традиційною моделлю закупівель для об'єктів інфраструктури державного сектору. Як правило, приватний підрядник вибирається за допомогою торгів (тендера). Приватний підрядник проектує й будує об'єкт за фіксовану плату, яка не залежить від швидкості або загальної вартості реалізації проекту, які є одними з ключових критеріїв при виборі вигідної ставки. Підрядник бере на себе ризики, пов'язані з проектуванням і будівництвом. Масштаби інвестицій приватного сектору, як правило, низькі й на короткий термін. Звичайно, для такої організації-забудовника не існує сильних стимулів для якнайшвидшого завершення проекту. Ця модель ДПП також відома як "проектування і будівництво" (DB – Design, and Build). До основних плюсів і мінусів цієї категорії моделей можна зарахувати таке.

Плюси:
– є досить усталеною моделлю;
– ця модель не є складною;
– процес виконання контрактів не є серйозною проблемою.

Мінуси:
– приватний сектор не має сильних стимулів для якнайшвидшого завершення проекту;
– усі ризики, за винятком тих, які можуть виникнути в період будівельно-монтажної фази, несе державний сектор;
– обсяг часток інвестицій протягом обмеженого періоду низький;
– можливість інновацій обмежена.

У цій моделі ДПП оператор (орендар) відповідає за експлуатацію й технічне обслуговування вже існуючих об'єктів інфраструктури і послуг, і в цілому йому не потрібно здійснювати жодних великих інвестицій. Водночас ця модель часто застосовується в комбінації з іншими моделями, такими як будівництво, відновлення (реконструкція), управління й передача (BROT – Build, Rehabilitate, Operate and Transfer). У такому випадку термін дії контракту, як правило, значно триваліший і приватний сектор повинен внести значний обсяг інвестицій.

Ще однією групою моделей є договори affermage/оренди. Affermage – форма ДПП, реалізована у Франції, яка в багатьох аспектах нагадує концесію, це договір оренди, спрямований на надання суспільної послуги ("affermage"). Ця юридична форма використовується в ситуаціях, коли об'єкт, що підлягає експлуатації з метою надання суспільної послуги, уже існує. Тому договір оренди не стосується аспектів будівництва інфраструктури, а пов'язаний тільки з його експлуатацією й обслуговуванням.

Affermage й оренда дуже схожі, відмінність між ними по суті технічна. При оренді оператор одержує у власність доходи, зібрані з клієнтів/користувачів об'єкта та здійснює обумовлений платіж орендної плати замовникові. В умовах договору affermage оператор виплачує орендодавцеві визначену контрактом частку прибутку.

В угодах affermage/оренди оператор бере в оренду в державного сектору об'єкти інфраструктури й устаткування на погоджений період часу. Як правило, уряд забезпечує відповідальність за інвестиції і, отже, несе інвестиційний ризик. Операційні ризики переходять до оператора. В окремих випадках, як частина оренди, деякі активи можуть бути передані на постійній основі на термін, який відповідає економічному життю цих активів. Фіксовані об'єкти й земля здаються в оренду на більш тривалий строк, ніж мобільні активи. Землі, які будуть розроблятися орендарем, як правило, передаються в оренду на строк 15–30 років.

Слід зазначити, що якщо майно, передане приватному сектору за договором оренди, обмежене у використанні для певної функції або послуги, то вартість активів залежить від потенційних доходів цієї функції або послуги. Якщо майно передається приватному сектору без обмеження використання, вартість активів пов'язана з оптимальним використанням активів, які можуть генерувати доходи. Основні переваги й недоліки цієї групи моделей полягають у такому.

Переваги:
– можуть бути реалізовані в короткий термін;
– можливі значні приватні інвестиції при довгострокових угодах;
– у деяких країнах такі моделі юридично й політично більш прийнятні для стратегічних проектів.

Недоліки:
– має мало стимулів для інвестицій приватного сектору;
– майже всі ризики лягають на державний сектор;
– зазвичай використовується для існуючих об'єктів інфраструктури;
– можуть знадобитися значні заходи регулятивного нагляду.

У цій категорії моделей державно-приватного партнерства уряд визначає й надає приватній акціонерній компанії певні права на об'єкт (як правило, на будівництво та експлуатацію об'єкта протягом певного періоду часу). Уряд може зберегти за собою кінцеву власність на об'єкт і/або права на постачання послуг. Як поступка оплата може здійснюватися у двох напрямах: концесіонер виплачує уряду вартість концесійних прав або уряд може оплатити концесіонерові виконання певних умов, відповідно до угоди про концесію (наприклад, оплату додатково поставлених технологій і обладнання, які задовольняють цілі здійснення концесії й

надалі, після закінчення договору концесії, переходять у володіння держави). Звичайно, такі виплати уряду можуть бути необхідні, щоб зробити проекти комерційно життєздатними і/або знизити рівень комерційних ризиків для приватного сектору, особливо в перші роки програми ДПП у країні, коли приватному сектору не вистачає впевненості в здійсненні необхідних комерційних заходів. Типовий термін концесії становить від 5 до 50 років.

Слід зазначити, що в концесійних моделях ДПП наявність SPV не завжди необхідна. Однак SPV можуть бути необхідні для концесії типу BOT. Основні переваги й недоліки цієї категорії моделей ДПП полягають у такому.

Плюси:
– приватний сектор приховує в собі значну частку ризику;
– високий рівень приватних інвестицій;
– значний потенціал для підвищення ефективності на всіх етапах розробки й реалізації проектів;
– високий рівень технологічних інновацій.

Мінуси:
– ці моделі дуже складні в реалізації й управлінні;
– можуть викликати підвищення бюджетних витрат уряду;
– переговори між сторонами для затвердження умов договору можуть вимагати тривалого часу;
– може виникнути необхідність постійного регуляторного нагляду.

Категорія моделей – приватна власність на активи (роздержавлення), при цій моделі ДПП приватний сектор є відповідальним за проектування, будівництво й експлуатацію об'єктів інфраструктури, а державний сектор у деяких випадках може відмовитися від прав власності на активи або частину активів, передавши їх приватному партнерові.

При використанні моделей цього типу за рахунок об'єднання проектування, будівництва й експлуатації об'єктів інфраструктури або послуг в одному договорі можуть бути досягнуті значні переваги за допомогою виникнення синергетичного ефекту. Оскільки приватний сектор проектує, будує й експлуатує об'єкти та послуги в одній особі, а оплата здійснюється тільки після успішного завершення проекту за заздалегідь узгодженими стандартами, приватний сектор не має стимулів до зниження якості й кількості послуг. Порівняно з традиційними моделями закупівель суспільного сектора, де проектувальні, будівельні й експлуатаційні аспекти, як правило, розділені, ця форма проектів державно-приватного партнерства знижує ризики перевитрати коштів на етапах проектування та будівництва або вибору неефективних технологій, оскільки майбутні доходи оператора залежить від контролю за витратами на цих етапах. Основні переваги державного сектору полягають у звільненні від витрат на проектування й будівництво, передачі певних ризиків у приватний сектор і забезпеченні кращого проектування, будівництва та експлуатації об'єктів інфраструктури або послуг, які мають суспільно значущий характер. Основні плюси та мінуси цієї моделі зводяться до такого.

Плюси: приватний сектор приховує більшу частину ризиків; високий рівень приватних інвестицій; значний потенціал підвищення ефективності діяльності та впровадження інновацій.

Мінуси: може призвести до збільшення бюджетних витрат уряду; переговори між сторонами в процесі підготовки й укладення контракту можуть зайняти тривалий час; не завжди є можливість оцінити нормативну ефективність проекту; можуть виникнути непередбачені умовні зобов'язання державного сектору в середньостроковій і довгостроковій перспективі.

У межах цієї категорії моделей ДПП існує три основні типи контрактів: моделі типу BOO (Build, Own, and Operate); приватна фінансова ініціатива; відчуження або продаж.

Існують також інші моделі форм співпраці державного й приватного секторів, які не засновані на контрактах (див. табл.). "Лібералізація" змінює структуру певного сектору економіки таким чином, що приватні компанії можуть увійти на нього та конкурувати на ньому, не будучи зобов'язаними робити це за контрактом. Різні форми продажу державних компаній так само пов'язані з передачею прав власності, але вони можуть здійснюватися поза рамками договорів. Спільні підприємства муніципалітетів і приватних компаній, як правило, створюються за рахунок розподілу частки акцій між ними.

Таблиця

Неконтрактні форми співпраці державного та приватного секторів

Форми співпраці	Характеристика
Лібералізація	Відноситься до відкриття сектору для конкуренції. Як правило, здійснюється у формі розформування державних монополій сектору та подальшого відкриття ринків. Використовується на рівні ЄС у таких галузях, як, наприклад, енергетика, а також на рівні національної ініціативи
Продаж активів	Продаж усієї або частини державної компанії
Первинне розміщення акцій	Первинне розміщення акцій – перший продаж акцій державної компанії
Продаж у рамках однієї угоди	Якщо державний актив продано приватній компанії без публічного розміщення акцій
Спільне підприємство	Компанія частково належить державному сектору, а частково – приватному

Джерело: розроблено автором на основі Public-private partnerships around the world / George T. Telliford, editor. – NY : Nova Science Publishers, 2009. – P. 69–51.

Спроба класифікації всіх моделей державно-приватного партнерства не в змозі охопити весь спектр можливих шляхів залучення приватного сектору до співпраці з державним.

IV. Висновки

Велика різноманітність моделей ДПП та їх підвидів (варіантів) забезпечує необхідну гнучкість відповідно до очікувань держави, широке охоплення реальних умов здійснення інвестиційних проектів транспортної інфраструктури, насамперед щодо справедливого розподілу між сторонами – партнерами численних ризиків. Наприклад, прогресивна практика показує, що приватний сектор демонструє кращу здатність до управління будівельними ризиками й ризиками, пов'язаними з експлуатацією транспортних об'єктів, тоді як ризики регуляторного характеру більш доречно нести державному сектору.

Здійснені вище аналіз і класифікація моделей державно-приватного партнерства дали змогу виокремити п'ять основних категорій, які, на нашу думку, охоплюють практично всі аспекти економічного співробітництва держави й приватного сектору, принаймні ті з них, які оформлені організаційно.

Моделі державно-приватного партнерства змінюються від короткострокових простих контрактів (з інвестиційними вимогами або без них) до тривалої й дуже складної форми під назвою BOT. Моделі ДПП можуть бути класифіковані в п'яти широких категоріях у порядку збільшення залучення та взяття на себе ризиків приватним сектором. Це такі моделі: контрактів управління, проектів під ключ, оренди, поступки, передача активів. Усередині цих категорій існує значна різноманітність моделей ДПП, відмітних за країновими ознаками.

Список використаної літератури

1. Gerrard M.B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? / M.B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – № 3.
2. Kouwenhoven Vincent (1993), Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation, in: Jan Kooiman (ed), Modern Governance – New Government Society Interactions. – London, 1993. – P. 119–130.
3. Public-private partnership handbook. – Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines : Asian Development Bank, 2006. – P. 31–33.
4. Public-private partnership in American cities: seven case studies / edited by R. Scott Fosler, Renee A. Berger. – Lexington, Mass. : Lexington Books, 1982. – P. 43–45, 52–57.
5. Renda A. Public-Private Partnerships: Models and Trends in the European Union / A. Renda, L. Schrefler. – [s. l.] The European Parliament, 2006. – № IP / A / IMCO / SC / 2005-161.

Стаття надійшла до редакції 31.10.2012.

Брайловский И.А. Модели государственно-частных партнерств

Статья посвящена построению классификации основных государственно-частных партнерств. Представлены их краткие характеристики и обоснована выбранная схема классификации.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство (ГЧП), модель, классификация, категория, проект.*

Braylovsky I. Models of public-private partnership

The article is devoted to the classification of the major public-private partnership. The author proposes a classification of PPP models, gives them a brief description and justifies the chosen classification scheme.

Key words: *public-private partnership (PPP) model, classification, category, project.*

УДК 352.075

І.Б. Гарькавий
кандидат наук з державного управління,
директор приватного підприємства "Орест-К", м. Київ

ПРИНЦИП ОПТИМАЛЬНОСТІ У ФОРМУВАННІ РИНКУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто підходи до формування ринку муніципальних послуг органами місцевого самоврядування як їх замовників для відповідних територіальних громад. Для оптимізації кон'юнктури ринку муніципальних послуг запропоновано принцип, який враховує інтереси учасників цього процесу в різних варіантах. Можливості використання запропонованого принципу показано з використанням математичної моделі ринкового спрямування та моделі на основі організаційних механізмів державного регулювання.

Ключові слова: *орган місцевого самоврядування, містообслуговуюча сфера, ринок послуг, муніципальна послуга, принцип оптимальності, математична модель.*

I. Вступ

Численні дискусії за участю науковців, експертів, громадськості щодо шляхів реформування місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) практично не оминають увагою питання ефективності та результативності їх діяльності, зокрема стосовно механізмів управління кон'юнктурою ринку муніципальних послуги, визначення шляхів підвищення якості їх надання громадянам. А це залежить від бажання, здатності й готовності їх посадових осіб вирішувати проблему забезпечення рівноваги між попитом і пропозицією на ринку муніципальних послуги, використовуючи при цьому відповідні методи та форми управління містообслуговуючою сферою. Саме за такого підходу виникає питання: а чи є необхідний науковий інструментарій управління кон'юнктурою ринку муніципальних послуг? Якщо він є, то чи є потреба його вдосконалювати? Напевно, більш коректною слід вважати другу частину поставленого питання, необхідність відповіді на яке й визначає актуальність дослідження за обраною темою.

Дослідження пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою: "Науково-методологічні засади контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг". При виконанні цієї теми автором розроблено підходи до визначення умов формування ринку муніципальних послуг ОМС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що значна увага, зокрема А.Г. Вороніним [1], В.Б. Зотовим [5; 8], Ю.П. Шаровим [3], приділена визначенню сутності й структури муніципальних послуг у взаємозв'язку з муніципальною діяльністю та муніципальною політикою. Нормативному підходу до опису рівноважних станів ринку послуг присвячена низка досліджень як за кордоном, так і в нашій країні. У [10] (див. також [11; 12]) була надана теоретико-ігрова характеристика рівноважних розподілів як межі ядер варіантів щодо умов упровадження ринкових відносин. Така сама за сутністю, але заснована на ідеї "подільності" учасника характеристика в термінах "нечіткого ядра" ринку послуг міститься в [7]. Використання концепції ядра цілком виправдане для аналізу конкурентної рівноваги. Проте в соціальному аспекті діяльності ОМС природніше подавати збалансовані розподіли пропозиції та споживання як суспільний вибір, тобто як вибір, котрий щонайкраще влаштовує всіх учасників системи із застосуванням методу моделювання, і це характеризує частину невирішеної загальної проблеми створення теоретичних засад управління ринком муніципальних послуг, якій присвячується ця стаття. До таких учасників ринку муніципальних послуг належать ОМС, які здійснюють формування такого ринку, підприємства комунальної та некомунальної форм власності, діяльність яких безпосередньо чи опосередковано пов'язана з наданням цих послуг, а також самі споживачі.

II. Постановка завдання

У процесі забезпечення рівноваги між попитом і пропозицією на ринку муніципальних послуг в умовах зміцнення містообслуговуючої сфери необхідно визначити умови оптимальності такої рівноваги. Для реалізації такого підходу слід використовувати принцип оптимальності в управлінні кон'юнктурою ринку послуг, який доцільно визначити та дослідити в можливих варіантах, залежно від підходів до моделювання, які реалізуються в умовах муніципальної діяльності на ринкових засадах. Тобто фактично вся сутність роботи – це формулювання варіантів правил оптимізації кон'юнктури ринку муніципальних послуг та їх дослідження з використанням основних моделей соціально-економічного обміну в сфері споживання.

© Гарькавий І.Б., 2012

ІІІ. Результати

Для спрощення теоретичних викладок та процесів дослідження кон'юнктури ринку муніципальних послуг візьмемо, що допустимими вважатимуться лише такі поєднання, які включають чи одного, чи відразу всіх учасників. Таке обмеження має бути компенсоване розширенням можливостей у супутніх послугах для членів територіальної громади (далі – ТГ). У [4] (де отримана нормативна аксіоматика рівноважних розподілів благ між споживачами із заданими доходами чи частками при поділі) це зроблено за рахунок вимоги універсальності функції вибору й визначення способу узгодження вибору за різними завданнями.

До елементів наукової новизни проведеного дослідження належать нові можливості, які з'являються в результаті введення стратегічного аспекту в схему суспільного вибору. Зазвичай стратегічні можливості певних варіантів поєднання споживачів і надавачів на ринку послуг (коаліція) описуються незалежно один від одного. Тут передбачено, якщо велика коаліція обрала деяку альтернативу (розподіл), то кожен окремий учасник може обрати змішану (у конкретному сенсі) стратегію між участю в реалізації цієї суспільної альтернативи й свій стратегічний статус-кво. У стратегії статус-кво задовольняється власними ресурсами, зокрема обирається той чи інший процес управління в тій чи іншій сфері муніципальних послуг. Зазначимо, що ідея часткової відмови від операцій в організації обслуговування розроблена в [9] у термінах стійких систем договорів і відповідних їм сповна договірних умов у сфері надання послуг. Останні посідають проміжне місце між ядром ринку послуг і множиною рівноважних розподілів.

Нижче наведемо еквівалентну характеристику рівноважних розподілів у вигляді посиленого принципу індивідуальної раціональності: для будь-якого допустимого за балансовими обмеженнями розподілу знайдеться хоч би один учасник, для якого рівноважний стан не гірший, ніж будь-яке поєднання між його станом у цьому обраному розподілі й станом статус-кво. В умовах ресурсної пов'язаності надавачів і споживачів послуг (коли за рахунок одного учасника можна поліпшити стан будь-якого іншого, не погіршуючи стану інших) звідси випливає, що, перебуваючи в стані рівноваги, жоден учасник не виграє від використання змішаної (зі статус-кво) стратегії.

Так, якщо пропонується деякий варіант розподілу благ і витрат, що не задовольняє принципу особистої раціональності, то він не може бути збалансований з попитом на послуги (зі збереженням суверенітету учасників) за жодних цін і розподілів доходів. А тому цілком можливо, що вихідний варіант не реалізується, а втілюється інший розподіл, у якому деякі учасники частково виключаються з процесу надання муніципальних послуг. Принцип оптимальності деякою мірою пояснює, що відбуватиметься, якщо пропонується не рівноважний варіант розподілу надання послуг і споживання.

Дослідження було побудоване таким чином. Спочатку було визначено кілька формулювань принципу оптимальності в схемі групового вибору та встановлено їх взаємозв'язок. Зокрема, ігрове формулювання в термінах змішаних стратегій перегукується з поняттям нечіткого ядра, а формулювання в термінах опорних лінійних порядків – з поняттям корпоративної рівноваги з роботи [6]. У подальшому принцип оптимальності застосовується для опису рівноважних розподілів у моделях типу Ерроу – Дебре й у моделі з оптимальним прогнозуванням і рівноважним розподілом.

Властивості урівноваженості суспільного вибору членів ТГ мають властивість стійкості. Вони не містять, зрозуміло, нічого соціального, крім гарантії суверенітету учасників. Соціальні припущення регулюють мінімальне значення й співвідношення рівнів добробут, яких мають дотримуватися в рівноважному виборі. У такому разі гостро постає питання про існування такого вибору. Цьому питанню присвячена завершальна частина проведеного дослідження.

Розглянемо формулювання принципу оптимальності та його опис. У найбільш простій формі посилений принцип індивідуальної раціональності можна подати у вигляді такого правила групового вибору з випуклої множини X, на якій учасники $j = 1, \ldots, m$ мають переваги $\left(\succeq_j\right)$ і точку статус-кво $\alpha \in X$: альтернатива $x^* \in X$ називається оптимальною, якщо для будь-якого $x \in X$ знайдеться учасник j, для якого $x^* \succeq_j \lambda x + (1-\lambda)\alpha$ при всіх $\lambda \in [0,1]$ [2].

Якщо в точці x^* можна трохи зрушитися в X так, щоб за рахунок будь-якого фіксованого учасника поліпшити стан усіх інших, то при безперервних перевагах $(\succeq_j) x^*$ буде оптимальною і в такому сенсі: x^* – Парето-оптимальна і $x^* \succeq_j \lambda x^* + (1-\lambda)\alpha$ для всіх $\lambda \in [0,1]$ і $j = 1,\ldots,m$.

Покажемо варіанти цих правила та можливості й результативність їх застосування до моделей соціально-економічного обміну в сфері споживання. Нижче наведено в зручній структурі різні варіанти цих правил.

Хай є простір альтернатив у формуванні ринку муніципальних послуг $E = E_1 \times \ldots \times E_m$, де елемент $x = (x_1,\ldots,x_m) \in E$ є складний вектор з компонент – альтернатив учасників $x_j \in E_j$, $j = 1,\ldots,m$, E_j – підпростір в R^n. У E задана спільно допустима множина альтернатив $A_M (M = \{1,\ldots,m\})$, у кожному E_j задана індивідуально-досяжна множина A_j, яку називатимемо множиною станів статус-кво j-го учасника. Переваги учасників $\left(\succeq_j\right)$ визначені на множині

$X_j \subseteq E_j$. Альтернативу $x = (x_j)$ називатимемо допустимою, якщо $x_j \in X_j$, $j = 1,...,m$, і $x \in A_M$. Множину всіх допустимих альтернатив позначимо через D. Передбачено, що $D \neq \varnothing$ і $A_j \cap X_j \neq \varnothing$.

Учасники (споживачі, надавачі послуг, ОМС) можуть набувати певного стану $\alpha_j \in A_j$ (це їх суверенне право), якщо вони не домовляться про розумніше організований стан $x \in D$ завдяки прийняттю раціональних управлінських рішень. У цьому сенсі досить широке поле діяльності ОМС щодо упорядкування ринку муніципальних послуг. На множині допустимих альтернатив D пропонується здійснити суспільний вибір. Визначимо властивості оптимальної альтернативи в D. Вони спираються на ідею стійкості щодо можливого незалежного вибору учасниками в певній частині випадків своєї стратегії статус-кво.

Принцип I. Назвемо альтернативу x^* оптимальною, якщо: 1) $x^* \in D$; 2) x^* – Парето-оптимальна на D (тобто в D не можна поліпшити стан кого-небудь без погіршення стану іншого); 3) немає таких $j \in 1,...,m$, $\alpha_j \in A_j$, $\lambda \in [0,1]$, що $\lambda\alpha_j + (1-\lambda)x_j^* \succ_j x_j^*$, де $\succ_j$ – символ суворої переваги.

У цій схемі поняття виграшу може не мати сенсу. Тому вибір визначається у вихідному просторі альтернатив. Учасник гарантує собі не значення виграшу, а вибір альтернативи з можливої множини. На цій підставі вибір певного стану можна вважати стратегією учасника. Інша його стратегія – прийняти пропоновану альтернативу. Це "чисті" стратегії. Вважатимемо, що учасник може використовувати змішані стратегії. Якщо вектори, що характеризують стратегії, мають сенс потоків, як це часто прийнято в містообслуговуючій сфері з позицій логістики [9], то змішана стратегія подається у вигляді змішаного потоку. Умова 3) вимагає, аби жоден учасник не був зацікавлений використовувати змішану стратегію. Зокрема, з 3) випливає, що стратегія індивідуально-раціональна, тобто не гірша за будь-який стан статус-кво будь-якого учасника.

Подальший розвиток принципу I зручно пов'язати з діяльністю арбітра, яким слід вважати ОМС, котрий має можливість у процесі державного регулювання упорядковувати вибір у множини (ресурсні, правові, етичні обмеження). Арбітр контролює множину вибору, учасники – свої індивідуальні множини й переваги, і ніхто, взагалі кажучи, нічого не знає про інших.

Принцип II. Назвемо альтернативу x^* оптимальною, якщо: 1) $x^* \in D$; 2) для будь-якого спільно допустимого стану $\alpha^M \in A_M$, знайдеться учасник j, для якого x_j^* не гірше за будь-яку змішану стратегію $\lambda\alpha_j^M + (1-\lambda)\alpha_j$, $\alpha_j \in A_j$.

Такий вибір можна подати у вигляді такої процедури. Обирається кандидат на оптимум за кон'юнктурою ринку послуг. Кандидат відкидається, якщо арбітр (ОМС) знаходить конкурента (на конкурсних засадах), за діяльністю якого кожен учасник може вказати переважнішу, ніж попередня, змішану стратегію. Перебір кандидатів проводиться доти, поки не знайдеться такий, який буде найкращим щодо своїх конкурентів. Він і вважається оптимальним. Таким чином, арбітр відкидає кандидата, якщо в нього є конкурент, якого учасники одноголосно називають "кращим". При цьому кожен учасник тримає "про себе" дійсно кращу змішану альтернативу.

Принцип III. Назвемо альтернативу x^* оптимальною, якщо: 1) $x^* \in D$; 2) яким би не був рівень функціонування коаліції $M\lambda_M \in [0,1]$ і спільно досяжний вибір $\alpha^M \in A_M$, знайдеться учасник j, для якого x_j^* не гірший за будь-яку змішану альтернативу $\lambda_j\alpha_j + \lambda_j^* x_j^* + \lambda_M\alpha_j^M$, де $\lambda_M + \lambda_j + \lambda_j^* = 1$, $\lambda_j^* \geq 0$, $\lambda_j \geq 0$, $\alpha_j \in A_j$.

Умова 2) означає, що може з'явитись учасник, який не зацікавлений у перемиканні з визначеної альтернативи на спільно досяжну альтернативу і стратегію статус-кво в будь-якому частковому варіанті.

Принцип IV. Назвемо альтернативу x^* оптимальною, якщо: 1) $x^* \in D$; 2) існує опорний до цього випуклого профілю $(\succ_j)$ у точці x^* лінійний профіль ($\geq_j$), щодо якого x^* є Парето-оптимальною на A_M і індивідуально-раціональною: $x_j^* \geq_j \alpha_j \forall \alpha_j \in A_j$.

За аналогією з теорією екстремуму умову групового вибору записано тут за допомогою лінійних засобів [7].

Подальшим завданням було встановлення зв'язку між принципами I–IV. Хай виконані припущення: а) спільна допустима множина перетинає індивідуальну множину у внутрішній точці; б) учасники опосередковано пов'язані один з одним.

Для доведення положення, що описані принципи не є тривіальними, розглянуто рівноважні розподіли попиту та пропозиції з надання муніципальних послуг.

1. Розглянуто модель ринкового спрямування, яка була описана К. Ерроу й Ж. Дебре [10; 12]. Кожен учасник-споживач має певну перевагу у виборі, визначену на множині наборів споживчих благ. Засоби надання муніципальних послуг подані як множина з виділенням процесів їх надання, де складові обслуговування, що надаються (основні та супутні послуги), мають знак плюс, не затребувані споживачами – мінус (модель описана в термінах потоків). Кожен споживач має в особистому користуванні деякий набір послуг і як акціонер роз-

поряджається частиною коштів певних підприємств містообслуговуючої сфери. Якщо можливості описуються випуклою множиною, то технологічні множини, що перебувають у розпорядженні кожного споживача, можуть функціонувати в будь-яких процесах як незалежно один від одного, так і в сумі внаслідок певних співвідношень для будь-якої підмножини. Таким чином, технологія перебуває цілком у розпорядженні споживачів, а сам надавач лише спрямовує вибір процесу надання муніципальних послуг. В умовах ринкових перетворень у містообслуговуючій сфері ефективно можуть використовуватись усі варіанти принципу оптимальності залежно від спрямованості таких перетворень (I–VI).

2. Досліджено модель з оптимальної організації надання муніципальних послуг і рівноважним розподілом благ та трудовитрат при застосуванні ОМС засад пріоритетності в організаційних механізмах державного регулювання. Проблема соціально-економічної рівноваги розглядалась в умовах, коли до традиційних елементів – технологічної множини надавачів послуг і переваг споживачів – додається перевага на сукупному ефекті розвитку містообслуговуючої сфери. Вважатимемо його заданим і трактуватимемо як суспільний пріоритет. Йому відповідає підмножина оптимальних планів підприємств містообслуговуючої сфери, обсягу надання послуг та необхідних трудовитрат. Як розподілити пріоритети в розвитку сфер муніципальних послуг, що мають певні переваги на наборах благ і трудовитрат? Передбачимо, що розподіл має бути визначений з урахуванням дійсних уявлень про соціальні норми споживання й раціональні рівні витрат праці. Чи буде воно рівноважним при відповідному виборі цін, рівнів заробітних плат та розподілі фінансування з місцевого бюджету й інших джерел? У процесі досліджень на розглянутій моделі державного регулювання показано, що принцип I відразу вирішує це питання.

У процесі дослідження умов існування оптимального – рівноважного вибору виявлено, що принцип оптимальності IV є схемою рівноваги в термінах групового вибору. У зв'язку із цим для встановлення існування оптимального вибору використано відповідні методи з теорії рівноваги [2]. Питання існування рівноважних розподілів у моделях типу Ерроу – Дебре добре розроблені в літературі [10; 12].

У термінах, які викладено на початку статті, визначення оптимальності у формуванні ринку муніципальних послуг зводиться до таких вимог:

– випуклість, замкнутість загальних множин альтернатив прийняття рішень у сфері управління ринком муніципальних послуг та їх обмеженість у разі оптимізації конкретного варіанта;
– випуклість, безперервність і ненасиченість переваг споживачів муніципальних послуг;
– спільне обмеження перетинає індивідуальні на внутрішній площині можливих рішень;
– учасники сфери управління ринком муніципальних послуг побічно пов'язані один з одним;
– має бути спільно допустима альтернатива статус-кво.

За цих умов існує оптимальний вибір I–IV.

IV. Висновки

Формування ринку муніципальних послуг належить до першочергових завдань ОМС як замовників необхідних обсягів цих послуг для відповідних ТГ. І якщо пов'язати це з повноваженнями, які стосуються організації надання послуг, то виникає потреба оптимізації кон'юнктури ринку послуг за співвідношенням попиту й пропозиції, що може здійснюватись з використанням визначеного принципу в різних варіантах його формулювання. Показано, що описані інтерпретації принципу не є тривіальними за рівноважним розподілом. У процесі дослідження використано модель ринкового спрямування Ерроу – Дебре та модель з рівноважним розподілом благ і трудовитрат на основі організаційних механізмів державного регулювання; доведено, що в першому випадку доцільно використовувати формулювання принципів I–VI, а в другому – VI.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись дослідження особливостей реалізації запропонованого підходу за конкретними повноваженнями місцевого самоврядування, які передбачають розвиток містообслуговуючої сфери.

Список використаної літератури

1. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики : монография / А.Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 323 с.
2. Герасимов И.А. Формальная грамматика и интенсиональная логика : монография / И.А. Герасимов. – М. : ИФ РАН, 2005. – 478 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. – Х. : Магістр, 2011. – 408 с.
4. Ефремов В.С. Проектное управление: модели и методы принятия решений / В.С. Ефремов // Менеджмент в России и за рубежом. – 1998. – № 6. – С. 105–139.
5. Зотов В.Б. Муниципальное управление : учеб. пособ. / В.Б. Зотов, З.М. Макашева. – М. : СГИ, 2001. – 523 с.
6. Иванов В.В. Муниципальный менеджмент : справ. пособ. / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 485 с.
7. Никайдо Х.Л. Выпуклые структуры и математическая экономика : монография / Х.Л. Никайдо. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 523 с.

8. Система муниципального управления : учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.
9. Сфера услуг: менеджмент : учеб. пособ. / под ред. Т.Д. Бурменко. – М. : КНОРУС, 2008. – 416 с.
10. Arrow K.J. General Competitive Analysis / K.J. Arrow, F.H. Hahn // GSE. – San Francisco, 2001. – 475 p.
11. Aubin J.P. Mathematical Methods of Game and Economic Theory / J.P. Aubin // Journal of General Management. – 2007. – Winter. – № 13. – P. 28–42.
12. Debreu G.F. A Limit Theorem 011 the Core of an Economy / G.F. Debreu, H.S. Scarf // Internal Econ. Rev., 2003. – V. 4. – P. 324–341.

Стаття надійшла до редакції 10.10.2012.

Гарькавий И.Б. Принцип оптимума в формировании рынка муниципальных услуг

Рассмотрены подходы к формированию рынка муниципальных услуг органами местного самоуправления как их заказчиками для соответствующих территориальных общин. Для оптимизации конъюнктуры рынка муниципальных услуг предложен принцип, который учитывает интересы участников этого процесса в разных вариантах. Возможности использования предложенного принципа показаны с использованием математической модели рыночной направленности и модели на основе организационных механизмов государственного регулирования.

Ключевые слова: *орган местного самоуправления, градообслуживающая сфера, рынок услуг, муниципальная услуга, принцип оптимума, математическая модель.*

Gar'kaviy I. Principle of optimum is in forming of market of municipal services

Approaches are considered to forming of market of municipal services by the organs of local self-government, as their customers for the proper territorial communities. For optimization of the state of affairs of market of municipal services principle which takes into account interests of participants of this process in different variants is offered. Possibilities of the use of the offered principle are rotined with the use of mathematical model of market orientation and model on the basis of organizational mechanisms of government control.

Key words: *organ of local self-government, a sphere is attendant cities, market of services, municipal favour, principle of optimum, mathematical model.*

УДК 353.82:639

В.С. Дроник
здобувач
Національна академія державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА РИБНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено основні положення й аспекти діяльності Державного агентства рибного господарства у сфері забезпечення доступу до публічної інформації. Проаналізовано сильні та слабкі сторони діяльності цього органу в сфері забезпечення доступу до публічної інформації. Визначено перспективні напрями діяльності сфери забезпечення доступу до публічної інформації, зважаючи на галузеві особливості.

Ключові слова: *доступ до публічної інформації, Державне агентство рибного господарства України, рибна галузь.*

І. Вступ

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Доступ до публічної інформації, відповідно до Закону, здійснюється на принципах:

1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;

2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;

3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Державне агентство рибного господарства України у сфері доступу до публічної інформації керується Законом України "Про доступ до публічної інформації", Указом Президента України "Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації" та іншими нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень у цій сфері. Відповідно до Закону, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Розвиток громадянського суспільства пов'язаний з такими основними аспектами діяльності, як розвиток різних комунікативних технік та прийомів, а також можливістю доступу до публічної інформації. На сьогодні наявна нормативно-правова база сприяє та формує законодавче поле, яке дає змогу отримувати інформацію від органів влади. Не є винятком і діяльність Держрибагентства у сфері доступу до публічної інформації. Цим агентством вжито ряд заходів щодо активізації діяльності у визначеному напрямі, водночас необхідним є подальше теоретичне вивчення та науково-методичне обґрунтування й практичне впровадження напрацьованих концептів у реалізацію діяльності агентства.

ІІ.Постановка завдання

Мета статті – висвітлити основні положення й аспекти діяльності Державного агентства рибного господарства у сфері забезпечення доступу до публічної інформації. Проаналізовано сильні та слабкі сторони діяльності цього органу в сфері забезпечення доступу до публічної інформації.

ІІІ. Результати

Вивченням питань, пов'язаних з доступом до публічної інформації, займаються такі вчені: О.С. Білоусов, Л.В. Вінокурова, В.О. Розова та ін. Вони визначають важливість цього питання в контексті функціонування громадянського суспільства.

Свобода доступу до інформації, поряд із демократичними принципами функціонування органів державної влади, є одним з елементів громадянського суспільства. Загалом під поняттям "свобода доступу до інформації" слід розуміти можливість громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також неурядових громадських організацій вільно отримувати інформацію від органів державної влади як центрального рівня, так і регіонального. На сьогодні в Україні питання доступу до інформації, крім Конституції України, регулюються такими нормативно-правовими актами:

1) Законом України "Про інформацію" від 02.10.1992 р. № 2657-XII;

2) Законом України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. № 2939-VI.

На особливу увагу заслуговує Закон України "Про доступ до публічної інформації", який нещодавно набув чинності. Він врегульовує порядок доступу до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень.

© Дроник В.С., 2012

Стаття 1 цього нормативно-правового акта визначає публічну інформацію як відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана чи створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Крім позитивних нововведень, як-от встановлення п'ятиденного строку надання інформації (ст. 20), згаданий Закон України містить і значні недоліки. Так, у ч. 2 ст. 17 визначено, що громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється громадськими організаціями та громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Але не встановлено механізм реалізації цієї функції. У нашій державі зареєстровано понад 1 тис. об'єднань громадян. Така їх кількість призводить до відсутності координації їхньої діяльності, а тому вони не можуть здійснювати громадський контроль, зазначений у ст. 17. З метою виправлення ситуації у згаданому Законі України доцільно передбачити створення Всеукраїнського громадського комітету, який матиме статус спілки об'єднань громадян та відповідатиме за здійснення громадського контролю в сфері доступу до публічної інформації. Варто порушити питання впровадження електронного документообігу у сфері доступу до інформації. У країнах Європи громадяни давно користуються перевагами електронних засобів зв'язку [1]. Надана можливість не тільки отримати інформацію від органів державної влади, а й деякі адміністративні послуги, зокрема: відновлення втрачених документів, перереєстрація місця проживання, голосування, реєстрація автомобіля тощо. В Україні впровадження таких технологій гальмується відсутністю законодавчого закріплення використання електронного підпису. Тому виникає нагальна необхідність у прийнятті закону. Для початку, у Законі України "Про доступ до публічної інформації" слід передбачити статтю "Електронний документообіг", положення якої врегулюють проблемні питання використання електронних засобів зв'язку, у тому числі щодо електронного підпису. Важливим етапом у доступі до публічної інформації мають стати центри обслуговування громадян, які працюватимуть на принципі "єдиного вікна". Створюватись такі центри повинні при міських чи районних органах влади. Їхнім завданням має бути, насамперед, прийняття інформаційних запитів, заяв чи скарг від громадян, а також своєчасне реагування на них. Отже, сучасне українське законодавство у сфері доступу до публічної інформації потребує значного вдосконалення відповідно до вимог часу та розвитку новітніх технологій. Дієвість будь-якого закону, навіть найпрогресивнішого, можна перевірити тільки на практиці. Тим більше нового закону, коли ще не всі розуміють, як він повинен застосовуватися. Це стосується як громадян, так і чиновників. А як відомо, в Україні далеко не завжди дотримується "буква закону". Коли закон не дотримується, своєрідним гарантом та останньою ланкою на шляху пошуку справедливості виступає судова влада. Як би ми не нарікали на нашу судову систему, шукати правди пересічному громадянину залишається, так чи інакше, лише в суді. Тому судова практика є своєрідним "вторинним законодавством", де визначається, як має застосовуватися закон у тій чи іншій ситуації. А в деяких випадках вона заповнює прогалини та нечіткості самого закону. Закон "Про доступ до публічної інформації" діє менше ніж півроку, проте за цей час вже з'явились судові позови. На час написання цього матеріалу в Реєстрі судових рішень знаходилося 75 справ щодо доступу до інформації. А також 5 постанов у справах про адміністративне правопорушення, де чиновників, які порушили закон, просили притягнути до відповідальності.

Необхідним є визначення умов розвитку сфери доступу до публічної інформації, зважаючи на специфіку галузі рибного господарства, а також розробка механізмів щодо популяризації цього виду взаємодії з громадськістю.

На виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною" від 05.10.2005 р. № 1466 та з метою забезпечення реалізації положень ст. 34 Конституції України стосовно свободи інформації, ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а також для забезпечення ефективної реалізації права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб, Верховною Радою України 13.01.2011 р. прийнято Закон України "Про доступ до публічної інформації", який набув чинності 10.05.2011 р. [2].

Закон України "Про доступ до публічної інформації" (далі – Закон) визначатиме порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, котра становить суспільний інтерес.

Цей Закон передбачає два способи доступу до інформації – активний і пасивний.

Активний – надання інформації за запитами.

Пасивний – обов'язкове її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом не пізніше ніж за 5 робочих днів із дня затвердження документа (проекти документів – не пізніше ніж за 20 робочих днів до дати їх розгляду). Вичерпний перелік інформації, яку повинен оприлюд-

нювати її розпорядник, наведено в ст. 15 Закону.

Норма про обов'язкове оприлюднення на веб-сайтах – революційна, вперше закріплена в українському законодавстві. Завдяки цьому потреба в багатьох запитах узагалі відпаде. Якщо сайта немає (наприклад, як у сільських рад), тоді можливо використовувати інші способи оприлюднення (стенди, ЗМІ).

Перш за все, слід звернути увагу на те, що всі вимоги Закону поширюються лише на органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, а на юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, осіб, що виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями та суб'єктів господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян та іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією), вимоги цього Закону поширюються лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитами [3].

Закон зобов'язав усіх розпорядників інформації, передбачених ст. 13 Закону, надавати й оприлюднювати публічну інформацію – відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана чи створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [3].

При цьому Законом встановлено, що зазначена інформація є відкритою, крім випадків, встановлених Законом, а доступ до неї забезпечується шляхом систематичного й оперативного її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання її за запитами на інформацію.

Що стосується публічної інформації з обмеженим доступом, то нею згідно із Законом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Згідно з новим Законом наказ або відноситься до державної таємниці, або стає публічною інформацією.

Обмежувальні грифи надаються не документу в цілому, а інформації. Особливо це стосується великих справ.

У концепції нового Закону закладено, що обмеженню підлягає саме інформація, а не документ. Це, до речі, поширена практика на Заході. Коли є сторінка документа, інформація з обмеженим доступом замальовується, решта – оприлюднюється.

Державне агентство рибного господарства України є активним учасником процесів громадянського суспільства та процесів поширення доступу до публічної інформації. Протягом 2011 р. агентством здійснено:

1. Акції з відтворення водних живих ресурсів у Київському, Каховському та Дніпровському водосховищах, дельти Дніпра та знищення браконьєрських знарядь лову, антибраконьєрські рейди держрибоохорони, інспекції ринками масового збуту риби набули широкого висвітлення у ЗМІ. Зокрема у програмах телеканалів УТ-1, "1+1", "Інтер", СТБ, ICTV, Україна, "Тоніс", "УТР", "5 канал" і багатьох регіональних телеканалів. Матеріали про названі події, інтерв'ю голови Держрибагентства України друкувались у всеукраїнських газетах "Урядовий кур'єр", "Голос України", "Сегодня", "День", "Комсомольская правда", "2000", "Факти і коментарії", регіональних друкованих виданнях, на сайтах провідних інформагентств та найвідоміших інтернет-видань.

Держрибагентство України брало активну участь у виставкових заходах галузевого спрямування, на яких розміщувались експозиції Держрибагентства України та розповсюджувались інформаційні матеріали про діяльність Держрибагентства України, висвітлювались стратегічні напрями розвитку рибної галузі України:

– XXIII Міжнародна агропромислова виставка-ярмарок "АГРО-2011" та V Спеціалізована виставка рибного господарства та рибальства "Fishexpo-2011" (з 2 до 5 червня 2011 р., м. Київ);
– XX Міжнародна спеціалізована виставка "Мисливство та рибальство" (з 3 до 6 березня 2011 р., м. Київ).

2. Взаємодія з Громадською радою при Держрибагентстві України.

До складу колегії Держрибагентства України увійшов голова Громадської ради при Держрибагентстві України.

Процес створення Громадської ради при Держрибагентстві України завершився 18.01.2012 р. прийняттям Положення про Громадську раду. Державне агентство рибного господарства України тісно співпрацювало із зацікавленими сторонами, які виявляли інтерес до створення Громадської ради при Держрибагентстві України, надавало консультації та приміщення для проведення засідань і всіляко сприяло пришвидшенню процесу створення вищезазначеного дорадчого органу [4].

3. Взаємодія з громадськістю за допомогою веб-сайта Держрибагентства України.

На офіційному веб-сайті Держрибагентства України постійно проводиться обговорення нормативно-правових актів, розробником яких є Держрибагентство України. Усі пропозиції та зауваження, які надходили до проектів нормативно-правових актів, було опрацьовано розробниками під час доопрацювання проектів.

Загальна інформація

Кількість питань (проектів рішень), винесених на обговорення протягом звітного періоду, – 15.

Кількість заходів, проведених у рамках обговорень цих питань (проектів рішень):

– громадські слухання – 0;
– засідання за круглим столом – 0;
– зустрічі з громадськістю – 0;
– конференції, форуми – 0;
– теле-, радіодебати – 0;
– інтернет-конференції – 0;
– електронні консультації – 15;
– інші заходи – 0;
– усього – 15.

IV. Висновки

Важливим для роботи органів державної влади є подальше впровадження нормативно-правового забезпечення процесу доступу до публічної інформації, оскільки це сприятиме подальшому розвитку громадянського суспільства, активізації громадськості та підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Урядовий кур’єр від 15.02.2011 р. – № 28.
3. Закон України “Про інформацію” від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України від 01.12.1992 р. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Закон України “Про об’єднання громадян” від 16.07.1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України від 25.08.1992 р. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
5. Громадянське суспільство: історія та сучасність : монографія // [Т.В. Розова, О.С. Білоусов, Л.В. Вінокурова та ін.] ; за заг. ред. Т.В. Розової. – Одеса : Юридична література, 2010. – 344 с.

Стаття надійшла до редакції 28.11.2012.

Дроник В.С. Особенности доступа к публичной информации на примере деятельности Государственного агентства рыбного хозяйства Украины в контексте административных преобразований в Украине

В статье исследованы теоретические аспекты функционирования и развития отрасли рыбного хозяйства в Украине в контексте государственно-управленческих отношений и с учетом специфики функционирования данной отрасли.

Ключевые слова: *рыбная отрасль, рыбное хозяйство, государственное регулирование развития рыбного хозяйства, рыбная продукция.*

Dronik V. Access to public information on example of activity of state agency of fish industry of Ukraine

In the articles the lighted up substantive provisions and aspects of activity of the State agency of fish industry in the field of providing of access to public information. It is analysed strong and weak sides of activity of this organ in the field of providing of access to public information. Certainly perspective directions activity of sphere of providing of access to public information because of of a particular branch features.

Key words: *fish industry, access to public information, State agency of fish industry of Ukraine, public, principles of access, to public information.*

УДК 658.1:338.6

І.О. Кацай
голова Республіканського комітету АР Крим з лісового та мисливського господарювання

ТЕНДЕНЦІЇ КОМПЛЕКСНОГО МОДЕЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

Розроблено підходи до формування спеціалізованої концептуальної системи моделей перспективного розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону. Її створення ставить за мету підготовку оптимізаційних варіантів програмованого розвитку складної регіональної системи для її ефективного збалансування за визначеними напрямами. При цьому враховано вимоги різних суб'єктів управління за рівнями державного регулювання.

Ключові слова: *регіон, природно-ресурсний потенціал, система моделей, збалансування розвитку, державне регулювання, регіональний комплекс.*

І. Вступ

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р. ключовими проблемами, що потребують поетапного вирішення, визначено збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, низьку конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційну активність. Виконання цього завдання пов'язане із забезпеченням ефективного державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу в кожному регіоні, використання якого суттєво впливає на рівень соціально-економічного розвитку регіону. Особливу актуальність це завдання має в умовах Автономної Республіки Крим, природно-ресурсний потенціал якої має суттєві особливості. Розв'язання проблеми сприятиме посиленню економічної активності в регіоні, а також зменшенню ризиків утворення депресивних територій і захистить суспільство від значних витрат на відновлення належних умов життєдіяльності.

Аналіз досліджень і публікацій за темою досліджень свідчить, що збалансування розвитку за сферами діяльності на регіональному рівні віднесено до важливих напрямів як формування державної регіональної політики, так і державного регулювання [1; 3; 4]. Зокрема, поглиблене опрацювання методологічних положень управління територіальним розвитком здійснено В.В. Мамоновою [5], проблемне поле регіонального управління досліджено О.Ю. Оболенським та Ю.Г. Королюком [6], а узагальнення Європейських стандартів врядування на регіональному рівні проведено С.Є. Саханенком [8].

Принаймні до кінця XX ст. моделювання у сфері управління природно-ресурсним потенціалом "замикалося" на його конкретних об'єктах [2]. Моделі (і це стосується не тільки галузевої оптимізації), що використовувались, були моделями об'єктів, які відображають великою мірою їх виробничо-технологічну й технічну складові. Самі ж регуляторні процеси, особливо в аспектах збалансування розвитку, серйозно не розглядались. Отже, одна з головних вимог до розробки адекватного економіко-математичного інструментарію цільового збалансованого розвитку природно-ресурсного потенціалу – створення ефективних моделей процесу державного регулювання, програмованого підходу, що кореспондують з моделями об'єкта.

Для цього зараз є і необхідні передумови. Так, останнім часом розвинулися дослідження, в яких як об'єкт моделювання почав розглядатися власне процес розробки програм соціально-економічного і культурного розвитку регіонів, а також проектів розвитку. У результаті вивчення склалося певне уявлення про основні етапи його формалізації. Низка розробок [7; 12] дала можливість узагальнити різноманітні моделі, що пропонувалися раніше для вирішення завдань оптимізації розвитку й розміщення виробництва в галузях, у формі уніфікованої моделі й отримати на її основі інформаційну модель для опису початкових даних оптимізаційних розрахунків в аспекті загального регіонального розвитку. Запропоновано єдину технологію проведення оптимізаційних розрахунків, центральною ланкою якої є: постановка завдання оптимізації розвитку на регіональному рівні; вибір мови опису завдання; методи генерування оптимізаційних моделей.

Відзначимо, що основні здобутки у сфері системного моделювання за останні роки отримані при побудові спеціалізованих модельних комплексів. Як приклади таких систем можна назвати комплекс моделей перспективного програмованого розвитку [11], спрямований на отримання зведених показників розвитку за напрямами, узгодженими з досягненням тих чи інших суспільних цілей, комплекс моделей прогнозування узагальнених показників за сферами та галузями діяльності, різні функціональні модельні комплекси.

У сфері застосування економіко-математичного інструментарію до моделювання розвитку природно-ресурсного потенціалу, як наголошується в [9], спостерігається значна нері-

© Кацай І.О., 2012

вномірність, особливо щодо системного моделювання. Такий стан справ з диференціацією рівня розробок за окремими напрямами розвитку природно-ресурсного потенціалу, на нашу думку, збережеться принаймні в найближчому майбутньому. У цих умовах удосконалення методології системного моделювання в розрізі державного регулювання в аспекті збалансування необхідно спрямувати на поєднання результатів розрахунків за різними напрямами без їх повного охоплення модельними опрацьовуваннями.

Таким чином, якщо звернутися до традиційної технології виконання оптимізаційних розрахунків, і це характеризує частини невирішеної загальної проблеми державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону, котрим присвячується ця стаття, то стає очевидним, що зазначена технологія має зазнати істотних змін:

– з'явиться необхідність доповнити технологію, орієнтовану на об'єкт державного регулювання, новими етапами, що характеризують процес удосконалення (розробка технологічної схеми прогнозних розрахунків, виділення її структурних складових, оцінювання часу розробки програми в такій технології та ін.);
– низка етапів традиційної технології "проясниться", наприклад, горизонт за часом формування програми (сформується система програмованого розвитку) або проблеми локалізації об'єктів розвитку природно-ресурсного потенціалу;
– деякі етапи змістовно ускладняться; перш за все це стосується етапу постановки завдання (тут з'являться нові або актуалізуються попередні завдання, які мають бути враховані при проведенні обчислень);
– виникне можливість декілька етапів реалізовувати на якісно іншій технологічній основі.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити підходи до формування спеціалізованої концептуальної системи моделей перспективного розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону. Її створення ставить за мету підготовку оптимізаційних варіантів такого розвитку складної регіональної системи для її ефективного збалансування за визначеними напрямами. При цьому мають враховуватися вимоги різних суб'єктів управління за рівнями державного регулювання.

III. Результати

Встановлено, що одним зі зрізів спеціалізованої системи моделей прогнозування є алгоритм, який не тільки враховує організаційно-економічні особливості сучасного етапу програмованого розвитку регіону й управління його економікою, а й дає можливість знаходити варіанти розвитку природно-ресурсного потенціалу в умовах різних співвідношень екстенсивних і інтенсивних чинників зростання, територіальних зрушень у розміщенні продуктивних сил. Модельний комплекс, що реалізовує цей варіант, має орієнтуватись на дослідження в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу зовнішніх і найважливіших внутрішніх зв'язків регіональних систем на довгострокову перспективу.

Модельний блок такого проекту повинен мати різні типи моделей двох рівнів. На загальнодержавному рівні застосовуються моделі точкової економіки (наприклад, моделі багатьох чинників економічного зростання, макроекономічні функції корисності, прикладні динамічні міжгалузеві моделі та ін.) і просторової економіки, в основному різні модифікації оптимізаційних міжрегіональних міжгалузевих моделей (далі – ОМММ). Галузевий рівень представляється економіко-математичними моделями проектного та функціонального забезпечення розвитку природно-ресурсного потенціалу або їх значних підсистем (можуть використовуватись оптимізаційні, імітаційні, мережеві та інші типи моделей), а також моделями системи регіональних комплексних програм, моделями великих господарських об'єктів природно-ресурсного потенціалу регіону, що мають різну математичну структуру.

Принципова особливість такого модельного комплексу полягає в появі на загальнодержавному рівні разом з початковими моделями (вони зберігаються в структурі модельного комплексу, але набувають іншого смислового навантаження) нового класу спеціалізованих моделей, у яких умови окремого напряму державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу або групи взаємопов'язаних галузей описуються детальніше.

Таким чином, модель загальнодержавного рівня "налаштовується" на проблеми вивчення відповідного напряму державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу країни. Взаємозв'язок моделей регіональних систем із загальнодержавним рівнем здійснюється тепер на основі узгодження не з універсальними, а зі спеціалізованими моделями, в певному сенсі призначеними для такого узгодження. Останні в цій системі мають двосторонні контакти з агрегованими моделями загальнодержавного рівня і моделями власне регіональних систем розвитку природно-ресурсного потенціалу.

Конструювання спеціалізованих моделей державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу загальнодержавного рівня істотно змінює не тільки архітектуру, а й ідеологію системного моделювання, змінює уявлення про етапи моделювання порівняно з універсальними системами. З'являється можливість формування спеціалізованих систем, призначених для розрахунків за окремими напрямами збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу

або їх взаємопов'язаними групами. При цьому склад моделей регіонального рівня визначатиметься особливостями того чи іншого регіону й цілями створюваного модельного комплексу. Дослідження на основі модельного комплексу регіональної системи державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу, що цікавить, мають здійснюватися з урахуванням усіх її взаємозв'язків і не залежати від стану модельних розробок в інших секторах економіки регіону. Універсальна система моделей у вузькому сенсі уявляється при такому підході як "пучок" спеціалізованих модельних комплексів, який відповідає виділеному складу напрямів державного регулювання.

Істотним у цьому випадку є питання про ступінь деталізації регіональних систем державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу, що розглядаються в конкретному регуляторному акті. Проблема виокремлення напрямів державного регулювання в реальній системі загальноекономічних зв'язків регіону досить складна і має різні підходи до свого вирішення. Практичні розрахунки можуть здійснюватися в рамках вже виділених напрямів державного регулювання чи для специфічних, таких, що організаційно не оформилися, але мають практичну доцільність [10].

З позицій дослідження взаємовпливу загальнодержавних і регіональних чинників та умов розвитку, знаходження параметрів зовнішніх зв'язків регіональних комплексів природно-ресурсного потенціалу в спеціалізованих загальнодержавних моделях ступінь агрегованості внутрішньої структури регіональних систем повинен визначатися ступенем їх впливу на показники зовнішніх зв'язків. Деталізація умов у моделях регіонального рівня визначається встановленими цілями й завданнями і, в принципі, може посилюватися в моделях нижчого рівня, аж до охоплення проектів розвитку окремих напрямів збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу певного регіону.

Зрозуміло, що названі моделі не поширюються на всі об'єкти, рівні й режими програмованого розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону. Основна мета тут – вирішення проблем державного регулювання в досліджуваному аспекті з урахуванням їх взаємозв'язків зі спорідненими галузями і народним господарством, а більш конкретно – отримання варіантів розвитку загального державного регулювання з урахуванням загальнодержавних, територіальних і програмних чинників розвитку. Розроблені підходи абстраговані від питань, пов'язаних з визначеними режимами програмування, поєднанням галузевого і регіонального програмування на рівні окремих об'єктів. Він орієнтований на створення комплексу моделей для найважливіших напрямів державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу. У перспективі цим проектом будуть охоплені будь-які інші напрями.

Спеціалізовані ОММ дають змогу детальніше описувати умови певного регіонального комплексу з розвитку природно-ресурсного потенціалу при агрегованому поданні інших галузей. Такі моделі включають параметри зовнішніх зв'язків за напрямами державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу як ендогенні та дають можливість відобразити основні залежності комплексу від економіки в цілому, а одночасно – реакцію останньої на зміну внутрішньої структури цієї регіональної системи.

Конструювання ОММ "регіонального профілю" для різних об'єктів має істотні особливості, які визначаються значенням системи, що вивчається, у суспільному розвитку. Це стосується не тільки деталізації внутрішніх умов розвитку регіону, умови моделювання також пов'язані зі сферами виробництва та споживання.

Здійснення відповідних модифікацій в ОММ дає змогу отримати модель, що описує систему "економіка – державне регулювання". Ця модель дає можливість генерувати й оцінювати на загальнодержавному рівні різні стратегії державного регулювання. Для такого первинного оцінювання загальнодержавної ефективності проектних варіантів, що розробляються, детальне подання внутрішньої структури напрямів державного регулювання в аспекті розвитку природно-ресурсного потенціалу необов'язкове. Можливості реалізації стратегій, що розробляються на основі моделі, можуть досліджуватися в розробленому проекті на регіональному та галузевому рівнях.

Встановлено, що не всі зовнішні зв'язки такого об'єкта державного регулювання, як наприклад, регіональні комплексні програми, опосередковано враховуються системою "регіональна комплексна програма – галузева система". Поза нею залишається множина питань, що мають принципове значення з позицій програмного розвитку: масштаби програми, ресурси, що використовуються, та ін. Тому слід вважати за необхідне розширення цієї системи й опис зовнішніх зв'язків регіональної програми в системі "народне господарство – галузь – регіональна програма". Інструментом дослідження значення регіональної програми може слугувати відповідна спеціалізована ОММ з детальним описом умов самої програми. Подібний підхід виявиться необхідним і для вивчення "галузі в регіоні". Це залежить від конкретних обставин: рівня розвитку регіону, значення галузі в регіоні й інших чинників.

Запропонований підхід, порівняно з традиційною галузевою оптимізацією, характеризують такі переваги.

По-перше, результати функціонування регіональних комплексів щодо збалансування роз-

витку природно-ресурсного потенціалу вдається зіставляти з кінцевими народногосподарськими результатами. Діяльність регіонального комплексу розглядається в народногосподарській системі, збалансованій (принаймні в агрегованих показниках) у галузевому і регіональному розрізах.

По-друге, вивчення окремих багатогалузевих комплексів з розвитку природно-ресурсного потенціалу на фоні "решти" народного господарства дає змогу точніше визначати зовнішні зв'язки регіональної системи державного регулювання, взаємопов'язувати потреби народного господарства в результаті кінцевої діяльності галузей послуг і виробництва з їх розвитком у регіоні.

По-третє, з'являється можливість досить оперативно виявляти наслідки здійснення тих чи інших програмованих заходів на різних рівнях. Для цих цілей не слід здійснювати громіздкі розрахунки на основі всієї системи моделей народногосподарського прогнозування в її класичному розумінні.

Усе це робить запропонований підхід до формування модельного комплексу особливо ефективним при дослідженні наслідків прийняття управлінських рішень, вивченні впливу змін регіональних чи галузевих умов на кінцеві результати і пропорції розвитку, аналізі взаємодій пов'язаних комплексів в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу з метою узгодження стратегій їх розвитку. Увага у вирішенні цих змістовних завдань акцентується на діяльності багатогалузевого регіонального комплексу в єдиній народногосподарській системі.

Запропонований модельний підхід призначений, в основному, не для розробки єдиного, хоч і збалансованого між регіональними та галузевими комплексами варіанта розвитку системи державного регулювання природно-ресурсного потенціалу, а для дослідження стійких закономірностей і тенденцій розвитку, необхідних для формування проекту програмованих заходів за певним напрямом. Тому основним способом їх використання є імітаційний режим, що включає отримання серії варіантів управлінських рішень при змінних регіональних, галузевих і народногосподарських чинниках економічного зростання. До них відносяться різні напрями інвестиційної політики, інноваційного розвитку, способи використання трудових ресурсів, специфічні умови галузевого розвитку та ін.

IV. Висновки

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що вирішене важливе наукове завдання, яке передбачає визначення підходів до зіставлення варіантів державного регулювання в аспекті збалансування розвитку природно-ресурсного потенціалу регіону, включаючи альтернативи зовнішніх зв'язків шляхом вимірювання їх ефективності, з використанням структурного модельного комплексу. Методологія, заснована на "малих заходах", не може застосовуватись до зіставлення варіантів зі значними відмінностями внутрішньої структури і цілей державного регулювання. А зіставлення безпосередніх часток у витратах ресурсів та результатах (наприклад, таких як обсяги фінансування, витрати праці та ін.) можуть призводити до неправильних висновків про ефективність розвитку тих чи інших регіонів та галузей за тим чи іншим спрямуванням. У запропонованому модельному комплексі оцінювання ефективності стратегії розвитку природно-ресурсного потенціалу визначеної регіональної системи здійснюється шляхом порівняння повних витрат на її реалізацію і повних результатів, котрі отримуються на всьому ланцюжку господарських взаємозв'язків, що передбачає аналіз усього механізму взаємодії окремої галузі в системі державного регулювання в аспекті збалансування розвитку, включаючи розгляд окремих її складових – зовнішніх зв'язків.

Предметом подальших розвідок може бути реалізація результатів проведених досліджень для здійснення варіантних і оптимізаційних розрахунків до проектів перспективних програм і регуляторних актів у сфері розвитку природно-ресурсного потенціалу.

Список використаної літератури

1. Вакуленко В.М. Державна регіональна політика : навч. посіб. / В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 154 с.
2. Высоробец Е.А. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и природных ресурсов / Е.А. Высоробец. – М. : МНЭПУ, 2010. – 456 с.
3. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
4. Куйбіда В.С. Перспективи формування нової державної регіональної політики / В.С. Куйбіда // Проблеми формування доброчесного, належного місцевого самоврядування : зб. матер. та докум. / за заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 319–326.
5. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В.В. Мамонова. – Х. : Магістр, 2006. – 196 с.
6. Оболенський О.Ю. Науково-прикладні засади дослідження проблемного поля регіонального управління / О.Ю. Оболенський, Ю.Г. Королюк // Вісн. Акад. муніц. упр. – 2011. – № 2. – С. 326–336.
7. Олійник Я.Б. Економіко-екологічні проблеми територіальної організації виробництва і природокористування : монографія / Я.Б. Олійник. – К. : Лібра, 2006. – 208 с.
8. Саханенко С.Є. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / С.Є. Саханенко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 560 с.

9. Трояновский В.М. Математическое моделирование в менеджменте : учеб. пособ. / В.М. Трояновский. – М. : Русская Деловая Лит-ра, 2011. – 521 с.
10. Хвесик М.А. Економіко-правове регулювання природокористування : монографія / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський. – К. : Кондор, 2004. – 524 с.
11. Шевчук А.В. Экономика природопользования (теория и практика) : монография / А.В. Шевчук. – М. : НИА-Природа, 2012. – 308 с.
12. Эффективность государственной власти и управления в современной России / В.П. Игнатов, А.В. Понеделков, Е.В. Охотский и др. ; под ред. В.П. Игнатова. – Ростов н/Д : Изд-во СКАГС, 2010. – 178 с.

Стаття надійшла до редакції 19.10.2012.

Кацай И.А. Тенденции комплексного моделирования развития природно-ресурсного потенциала региона

Разработаны подходы к формированию специализированной концептуальной системы моделей перспективного развития природно-ресурсного потенциала региона. Ее создание ставит за цель подготовку оптимизационных вариантов программируемого развития сложной региональной системы для ее эффективного сбалансирования за определенными направлениями. При этом учитываются требования разных субъектов управления по уровням государственного регулирования.

Ключевые слова: *регион, природный ресурсный потенциал, система моделей, сбалансирование развития, государственное регулирование, региональный комплекс.*

Katsay I. Tendencies of complex design of development naturally resource to potential of region

Approaches are developed to forming of the dedicaded conceptual system of models of perspective development naturally resource to potential of region. Its creation puts for a purpose preparation of optimization variants of programmable development of the difficult regional system for its effective balancing after certain directions. The requirements of different subjects of management after the levels of government control are thus taken into account.

Key words: *region, naturally resource potential, system of models, balancing of development, government control, regional complex.*

УДК 35:336.761

О.В. Кіктенко
кандидат наук з державного управління, доцент, докторант
Класичний приватний університет

УДОСКОНАЛЕННЯ РИНКОВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ФОНДОВОГО РИНКУ ТА ЇЇ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти державного регулювання фондового ринку й проблемних питань розвитку ринку цінних паперів. Проаналізовано сучасний стан фондового ринку, загрози сучасного фінансового середовища.

Ключові слова: *державне регулювання, ефективність, ринок цінних паперів, фондовий ринок, інфраструктура, функціонування, держава.*

І. Вступ

Сьогодні на перший план у системі державотворення виходять ідеї запровадження нової парадигми державного регулювання фондового ринку в умовах посткризового управління економікою та розробки заходів щодо запобігання повторенню масштабних негативних наслідків кризових явищ в Україні. Значної уваги потребують ринки цінних паперів як каталізатори негативних явищ в економіці, що вимагає концентрації зусиль органів державного управління в напрямі розробки нової концепції та досягнення практичної результативності регулювання саме в цьому секторі економіки.

Державне регулювання ринку цінних паперів широко подано в наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених. Водночас більшість праць присвячена розгляду досвіду дій уряду конкретних країн або аналізу окремих інструментів фондового ринку. Тому необхідне узагальнення тенденцій державного управління ринку цінних паперів, які спостерігалися в кризовий та посткризовий періоди, для вироблення нової парадигми їх державного регулювання в Україні.

Державна політика розвитку фондового ринку, як і будь-яка інша сфера регулювання, має свої особливості, які знайшли відображення в численних публікаціях відомих українських та зарубіжних авторів. Серед плеяди відомих учених, які займалися питаннями регулювання фінансового ринку, зазначимо В. Гейця, І. Лютого, В. Мельника та ін. Водночас динаміка розвитку ринку є настільки інтенсивною, що визначення ключових напрямів у системі стратегічного й оперативного реагування держави на ці зміни є постійним процесом, що вимагає дослідження та корегування.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розглянути теоретичні та практичні аспекти державного регулювання фондового ринку й проблемні питання розвитку ринку цінних паперів; проаналізувати сучасний стан фондового ринку, загрози сучасного фінансового середовища; запропонувати шляхи вдосконалення ринкової інфраструктури та забезпечення її надійного й ефективного функціонування.

ІІІ. Результати

Державне регулювання та трансформація України передбачає створення ринку цінних паперів, який би сприяв досягненню високого рівня конкурентоспроможності національних ринків та економіки, генеруванню та моніторингу фінансових потоків, формуванню різних державних джерел підвищення рівня доходів фізичних і юридичних осіб. Особлива роль при цьому належить системі державного регулювання ринку цінних паперів для досягнення стратегічних цілей і завдань Української держави.

Для успішного державного регулювання та функціонування фондового ринку велике значення має ступінь розвинутості його інфраструктури – сукупності організацій, які забезпечують функціонування ринку, обслуговують його основних учасників при здійсненні операцій з фондовими цінностями, створюють необхідні умови для обігу цінних паперів на біржовому чи позабіржовому ринках, сприяють укладанню угод щодо цінних паперів між учасниками ринку [1].

Надійними складовими елементами інфраструктури фондового ринку України є: фондові біржі; депозитарно-клірингові установи; зберігачі й реєстратори цінних паперів; торговельного-інформаційні системи; організації, які забезпечують укладання угод та консалтингове супроводження.

Аналізуючи регулюючі фактори державної діяльності складових інфраструктури фондового ринку України, можна зробити висновок про їх динамічний розвиток протягом останнього десятиріччя. Так, станом на початок 2011 р. на фондовому ринку в Україні функціонувало 10 організаторів торгівлі. Це, зокрема, ВАТ "Київська міжнародна фондова біржа", ЗАТ "Придніпровська фондова біржа", ЗАТ "Українська міжнародна фондова біржа", ЗАТ "Українська фондова біржа", ВАТ "Східно-Європейська фондова біржа", ВАТ "Українська біржа", ЗАТ ""Фондова біржа "ІННЕКС"", ПрАТ ""Фондова біржа "ПФТС"", ПАТ ""Фондова біржа "Перспектива"". Обсяг виконаних біржових

© Кіктенко О.В., 2012

контрактів із цінними паперами на організаторах торгівлі становив 36,0 млрд грн.

Щодо регулювання фондовому ринку, то станом на травень 2012 р. 168 реєстраторів мали ліцензію на здійснення діяльності з ведення реєстрів власників іменних цінних паперів. Кількість професійних учасників фондового ринку з урахуванням суміщення декількох видів професійної діяльності становила 1182, у тому числі: 383 учасники є торговцями-зберігачами (116 банків), серед них 32 учасники є торговцями-зберігачами-реєстраторами (16 банків); 17 учасників – зберігачі-реєстратори; 2 депозитарії – ліцензія на розрахунково-клірингову діяльність. Взагалі 11,5 млн особових рахунків у реєстраторів налічувалися цінні папери загальною номінальною вартістю 219,3 млрд грн. Питома вага цінних паперів на рахунках власників у зберігачів у документарній формі становила 30%, питома вага знерухомлених цінних паперів – 70% [2].

На сьогодні в Україні діють три депозитарії, які мають ліцензію на розрахунково-клірингову діяльність: Національний депозитарій України, Всеукраїнський депозитарій цінних паперів, депозитарій національного банку [3]. Їх діяльність супроводжується низькою якістю обліку прав власності та організаційною й технологічною неузгодженістю роботи учасників національної депозитарної системи, штучним розподілом функцій між депозитаріями; відсутністю належного технологічного забезпечення діяльності депозитаріїв відповідно до світових стандартів. Також функціонування паралельних систем обліку документарних цінних паперів та цінних паперів у бездокументарній формі породжує ризики для учасників ринку та не гарантує захисту їх прав при проведенні операцій із цінними паперами. Ситуація ускладнюється періодичними конфліктами, що виникають між учасниками ринку щодо створення Центрального депозитарію цінних паперів в Україні.

Деякі кроки державного регулювання стосовно збільшення привабливості фондового ринку для фізичних осіб були зроблені. Зокрема, було рішення ДКЦПФР щодо дозволу фізичним особам на купівлю цінних паперів, котрі котируються на біржах, у борг, причому, за умови, що торговець контролює угоди, які укладаються фізичною особою та ціни на них. Було прийнято рішення щодо спрощення процедури здійснення разових операцій, зокрема, передбачена можливість використання аналогів власноручного підпису.

Однак, незважаючи на державне регулювання щодо підвищення привабливості фондового ринку для фізичних осіб, законодавчому полю України бракує чіткої доктрини залучення коштів, що зосереджені на руках у населення, а також задіювання фізичних осіб до участі в операціях на фондовому ринку. Стосовно цього значно привабливішим для фізичних осіб виглядає банківський сектор, який активно залучає кошти фізичних осіб через депозитні програми. Існує три основні причини ігнорування громадянами України можливостей, що надає фондовий ринок: по-перше, вкрай низька інвестиційна культура населення та недостатня обізнаність щодо операцій на фондовому ринку; по-друге, відсутнє гарантування прав інвесторів і відповідного гарантійного фонду; по-третє, розпорошеність пакетів цінних паперів і відсутність фінансових інструментів, інвестиційно привабливих для роздрібного сектору.

Стосовно низької інвестиційної культури зазначимо, що нещодавно USAID презентував результати дослідження за проектом “Фінансова грамотність в Україні”. Згідно з його даними, кожен четвертий пересічний українець мав негативний досвід користування фінансовими послугами. Більшість не уявляє собі, до кого потрібно звертатися за інформацією та допомогою у випадку суперечок із фінансовими організаціями. У відповідь на запитання, до кого вони можуть апелювати для вирішення спору з фінансовою установою, 31% населення назвали судові органи, 24% – уповноваженого із захисту прав людини (хоча ця особа не наділена повноваженнями опрацьовувати такі звернення), 22% – не змогли дати відповідь, а 31% сказали, що до державного регулятора. Низька фінансова грамотність фізичних осіб не дає можливості використовувати існуючий доволі великий потенціал роздрібного ринку.

Відзначимо позитивні зміни, що відбулись на фондовому ринку. У І кварталі 2011 р. зареєстровано цінних паперів на суму 16,3 млрд грн, що на 6,3 млрд грн більше, ніж у І кварталі 2010 р. Найбільші зрушення спостерігались щодо випусків облігацій – їх зареєстровано 47 випусків на суму 6,8 млрд грн, що на 6,3 млрд грн більше, ніж за аналогічний період минулого року. На 40% збільшилась кількість зареєстрованих випусків інвестиційних сертифікатів (до 13,9 млрд грн) [4]. Водночас існує низка факторів, що спричиняє недостатній рівень роботи фондового ринку, особливо якщо зважати на сучасний рівень вимог до його роботи.

Особлива увага має приділятися питанням державного регулювання фондового ринку як найбільш волатильного серед фінансових ринків, але водночас і найбільш потенційно продуктивного. Отже, виникає необхідність визначити на підставі аналізу сучасних тенденцій розвитку державного регулювання фінансового ринку основні концептуальні віхи у процесах формування нової парадигми функціонування фондового ринку в Україні.

Сьогодні в багатьох країнах світу спостерігається “екстенсивне” державне регулювання фінансової системи шляхом виділення державою або їх інтегрованим об’єднанням шалених коштів на відновлення роботи національних фінансових ринків. Тільки в Америці за останні два роки на різноманітні стимулювальні програми витрачено 2,79 трлн дол. США. Серед

програм, спрямованих на підтримку фондового ринку, згадаємо "продукт" роботи Федеральної резервної системи – програму викупу облігацій на суму 600 млрд дол. США (так звана QE2). Незважаючи на ці титанічні зусилля, безробіття сягнуло позначки 9%, а ВВП показало лише 1,8% зростання в І кварталі 2011 р. [5]. Активи балансу Європейського центрального банку на суму близько 2 трлн євро складаються з облігацій, кредитів і позик, причому, 444 млрд євро вкладено у боргові цінні папери країн групи PIIGS (Португалія, Ірландія, Італія, Греція, Іспанія), які відчувають велику фінансову скруту. Отже, слід очікувати подальше "отруєння" фінансової системи світу "небажаними" боргами, цінними паперами та відволікання на подолання цих явищ державних коштів.

У класичній фінансовій теорії першим наслідком кризових явищ стає обмеження доступу до капіталу, а відтак – його подорожчання. Все буде відбуватися в умовах, коли національні державні проекти, зокрема: розвиток інфраструктури, вирішення все більш обтяжливих соціальних проблем, зростання та дорожчання державного апарату, обслуговування членства у міжнародних організаціях, у тому числі фінансових, потребуватимуть постійних фінансових потоків.

Якщо орієнтуватись на визначені в численних міжнародних документах ключові засади державного реформування фондового ринку, то в багатьох позиціях Україна не зможе зробити дієвих кроків, а лише задекларує свої наміри. Тому важливо врахувати теоретичні та практичні здобутки у практиці державного управління розвинутих країн, які можуть привести до підвищення рівня його ефективності в Україні.

IV. Висновки

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти державного регулювання фондового ринку й проблемні питання розвитку ринку цінних паперів. Державне регулювання фондового ринку відчуває на собі вплив сучасних концепцій державного управління. У практиці державного управління відбувається формування нових парадигм, які спрямовані на підвищення ефективності державних рішень. Однак не можна стверджувати, що ознакою нових концепцій є беззаперечна теоретична новизна й оригінальна ціннісно-цільова орієнтація.

Проаналізовано сучасний стан фондового ринку, загрози сучасного фінансового середовища з боку держави. Для сьогоднішньої науки державного управління характерним є широкий обмін науковим апаратом, спеціальними методами дослідження та механізмами реалізації практичних аспектів державного регулювання фондового ринку. Такий підхід є прийнятним лише за умов порівнянності принципів та методологічної основи державного регулювання фондого ринку.

Удосконалення державного регулювання ринкової інфраструктури та забезпечення її надійного й ефективного функціонування відбудеться за рахунок вирішення проблемних питань, серед яких: низька ліквідність і капіталізація, масштабний дефіцит внутрішніх грошових ресурсів для інвестицій, низька частка біржового сегмента ринку, недостатнє законодавче регулювання ціноутворення, обмежена кількість ліквідних та інвестиційно привабливих фінансових інструментів, висока фрагментарність біржової та депозитарної структури. Всі вони є проблемою на шляху стимулювання, державного регулювання та подальшого розвитку фондового ринку на 2012–2014 рр.

Список використаної літератури

1. Інфраструктура фондового ринку України: склад, структура, взаємодія : аналітична довідка. – Л. : Львівська фінансова академія, 2011.
2. За даними звітів Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ssmsc.gov.ua/.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mfs.kiev.ua.
4. ГКЦБФР в І квартале 2011 г. зарегистрировала ценных бумаг на 16,3 млрд грн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/gktsbfr-v-i-kvartale-2011-g-zaregistrirovala-tsennyh-bumag-21042011142600.
5. Zeiler D. Expect Bernanke, Fed to Again Downplay Threat of Inflation / David Zeiler // Money Morning. – 29/06/2011.

Стаття надійшла до редакції 13.11.2012.

Киктенко О.В. Усовершенствование рыночной инфраструктуры фондового рынка и ее государственное регулирование

В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты государственного регулирования фондового рынка и проблемные вопросы развития рынка ценных бумаг. Проанализировано современное состояние фондового рынка, угрозы современной финансовой среды.

Ключевые слова: *государственное регулирование, эффективность, рынок ценных бумаг, фондовый рынок, инфраструктура, функционирования, государство.*

Kiktenko O. Improving market infrastructure of the stock market and state regulation

The article examines the theoretical and practical aspects of state regulation of the stock market and the issues of the securities market. The present state of the stock market, the threat of modern financial environment.

Key words: *government regulation, efficiency, stock market, stock market, infrastructure, functioning state.*

УДК 351:330.341.1:62.001.7

А.І. Куліков
кандидат наук з державного управління, доцент
Буковинський державний фінансово-економічний університет

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СТИМУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ ПОТОКІВ В ІННОВАЦІЙНУ СФЕРУ

У статті визначено, що вирішальну роль у досягненні позитивних результатів діяльності ТП відігравали саме заходи щодо надання непрямої державної допомоги. Аналіз показників діяльності ТП дає підстави вважати, що застосування заходів непрямої державної допомоги може бути ефективним стимулом для спрямування іноземних та приватних інвестицій в інноваційні проекти ТП.

Ключові слова: *бюджет, позабюджетні фонди, інноваційні проекти, державні цільові фонди, експорт, інноваційна сфера, інвестиції.*

I. Вступ

У Стратегії економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004–2015 рр., Законі України "Про основи національної безпеки України" та Програмі економічних реформ Президента України на 2010–2014 рр. визначено утвердження інноваційної моделі розвитку України як один з пріоритетних національних інтересів. Для реалізації цього пріоритету держава має стимулювати спрямування інвестиційних потоків в інноваційну сферу за визначеними середньо- та довгостроковими напрямами шляхом застосування економічних стимулів (державної допомоги) для інноваційно активних підприємств. Організаційними формами елементів інноваційної інфраструктури, яка наразі формується в Україні, є інноваційні центри, наукові парки, центри трансферу технологій, технопарки, регіональні інноваційні кластери, інноваційні бізнес-інкубатори тощо. Одним з ключових елементів інноваційної інфраструктури є технологічні парки (далі – ТП), які мають організаційно забезпечити виконання інноваційних проектів з виробничого впровадження наукоємних розробок у сфері високих технологій і промисловий випуск конкурентоспроможної на світовому ринку продукції.

Проблемам розвитку інституціональних основ побудови відносин між державою та приватним сектором присвячено праці Т. Веблена, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона та ін. Серед вітчизняних учених слід назвати О. Амошу, В. Дементьєва, А. Гриценка, В. Сікору, А Чухна та ін. Проблеми взаємодії держави й бізнесу проаналізовано в працях таких учених, як: Т. Барнеков, Р. Бойл, В. Варнавський, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, М. Мейєр, Д. Річ, М. Ролль, Л. Фабіус, А. Фербеке та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз системи державної підтримки стимулювання інвестицій потоків в інноваційну сферу.

III. Результати

З 2000 р. держава надає ТП низку прямих (фінансування з державного бюджету) та непрямих (певні податкові пільги або інші преференції) видів державної допомоги. Непряма державна допомога використовується переважно для залучення прямих іноземних і приватних інвестицій, сприяє розширенню інноваційної діяльності ТП, оскільки законодавчо передбачене обов'язкове перерахування вивільнених від оподаткування сум на спеціальні рахунки ТП та керівного органу ТП з подальшим вкладенням їх у виробничий процес. Це дає можливість гарантовано й швидко отримати певну суму коштів для реалізації інноваційних проектів практично без навантаження на витратну частину бюджету. У випадку ТП пряма державна допомога надається для часткової компенсації відсотків за кредитами. Для отримання державної допомоги всі проекти ТП проходять складну процедуру відбору на відповідність законодавчо затвердженим стратегічним довго- і середньостроковим напрямам інноваційної діяльності.

За понад десятирічну історію функціонування ТП в Україні в рамках встановленого законом спеціального режиму інноваційної діяльності загальний обсяг державної допомоги їм становив 762,0 млн грн, з яких 697,1 млн грн надійшли у вигляді непрямої державної допомоги [1]. Реалізація проектів у ТП формує можливості для створення потенційних точок зростання й оновлення економіки, що виявляється в таких напрямах:

– залучення інвестицій в інноваційну сферу, обсяг яких у 1999–2009 рр. становив 529,8 млн грн;
– реалізація інноваційних проектів у сфері новітніх технологій, які належать до VI технологічного укладу [2];
– створення нових робочих місць – в Україні завдяки діяльності ТП було створено 3529 робочих місць, тобто держава заощадила 247,0 млн грн на створенні нових робочих місць з урахуванням вартості ство-

© Куліков А.І., 2012

рення одного робочого місця в науковій галузі, яка становить 70 тис. грн [3];
- зниження потреби в імпорті сировини в окремих виробництвах (зокрема, дуплекс-процес випуску високоякісних зварювальних флюсів дав змогу на 50% замінити дефіцитну імпортну сировину шлаковими відходами металургії, а 70% продукції експортується);
- зниження енергетичних і ресурсних витрат виробництва (виробництво збагаченої залізорудної сировини із вмістом у концентрації заліза до 70% замість 63% значно знизило енерговитрати технологічного процесу в металургії);
- реалізація інноваційної продукції – в Україні суб'єктами господарювання в ТП створено інноваційної продукції на суму 7760 млн грн, що дало змогу досягти значного показника економічної ефективності інноваційної діяльності – 1 грн державної допомоги супроводжувалася створенням інноваційної продукції в середньому на рівні 10,5 грн [4];
- покращення структури експорту та зміцнення експортного потенціалу (зокрема, 75% сучасного енергозбережного устаткування для дугового зварювання експортується, машини для контактного зварювання високоміцних рейок швидкісних залізниць посідають лідерські позиції на світовому ринку);
- сплата коштів до бюджетів та державних цільових фондів – обсяг платежів до бюджетів і цільових фондів у 2000–2009 рр. від суб'єктів ТП становив 943,6 млн грн;
- створення стабільних виробництв, які надалі після закінчення п'ятирічного терміну дії спеціального режиму інноваційної діяльності продовжували випуск конкурентоспроможної продукції (за підрахунками експертів, лише в рамках Технопарку ІЕЗ ім. Є.О. Патона за період 2005–2009 рр. таким чином було реалізовано інноваційної продукції на суму 6,0 млрд грн та сплачено до бюджету й позабюджетних та інших фондів близько 2,1 млрд грн [5]).

Таким чином, аналіз ключових показників діяльності ТП з урахуванням застосування чинних форм і обсягів державної допомоги свідчить, що вирішальну роль у досягненні позитивних результатів діяльності ТП відігравали саме заходи щодо надання непрямої державної допомоги, а результати реалізації інноваційних проектів у рамках спеціального режиму інноваційної діяльності могли бути значно вищими.

Так, за період 2000–2004 рр., що характеризується відносною стабільністю умов діяльності ТП, була досягнута позитивна динаміка таких ключових економічних показників, як: реалізація інноваційної продукції (зростання в 10,1 раза), частка ТП в обсягах реалізованої інноваційної продукції (зростання у 20 разів), кількість створених нових робочих місць (зростання в 2,6 раза), обсяги платежів до бюджетів (зростання в 16 разів), економічна ефективність державної допомоги (зростання з 4,3 до 7,3 грн). У цей час порівняно з періодом 2005–2009 рр. ТП отримано 74% державної допомоги, зареєстровано 90% інноваційних проектів ТП, залучено 85% інвестицій, реалізовано 50% інноваційної продукції із загального обсягу, створено 67% робочих місць.

Різке скорочення, починаючи з 2005 р., обсягів наданої ТП державної допомоги призвело до значного падіння ключових показників їх діяльності. Зокрема, обсяг реалізації інноваційної продукції у 2009 р. в 5,2 раза менший, ніж відповідний показник у 2004 р., частка ТП в обсягах реалізованої інноваційної продукції в Україні знизилася в 6,3 раза, кількість створених нових робочих місць – у 4,4 раза, обсяги платежів до бюджетів – у 3,1 раза тощо. У 2005–2006 рр. за рахунок проектів, прийнятих у 2000–2004 рр., було досягнуто позитивну динаміку лише за одним показником – платежі до бюджету та державних цільових фондів. Проте з 2007 р. і цей показник різко знизився, майже зрівнявшись у 2009 р. з показником 2002 р. Унаслідок інерційного характеру розвитку економіки такий ключовий показник діяльності ТП, як обсяги реалізації інноваційної продукції, був у 2005–2007 рр. найвищим за весь період діяльності ТП, а у 2008 р. почав різко знижуватися. Тим не менше, саме у 2004 р. частка ТП в обсягах реалізованої інноваційної продукції в промисловості в Україні була найвищою – 10%, а до 2009 р. знизилася до 1,1%. ТП, які були створені з 2004 р., в умовах нестабільності законодавства щодо ТП та погіршення умов їх функціонування не змогли ефективно розвинути свою діяльність.

На позитивній динаміці соціально-економічних показників діяльності ТП негативно позначилася втрата довіри інвесторів (особливо в цій сфері економіки, де комерційні ризики одні з найвищих), спричинена нестабільністю державної політики щодо застосування державної допомоги ТП для реалізації ними інноваційних проектів, невиконанням державою взятих на себе зобов'язань, порушенням гарантій.

Так, державою не забезпечено:

а) виконання низки положень щодо надання задекларованої державної допомоги ТП, а саме:

1) пріоритетність у залученні іноземних кредитів під державні гарантії та коштів Державного інноваційного фонду [6];

2) повне або часткове безвідсоткове кредитування, а повна (часткова) компенсація відсотків здійснювалася лише у 2007–2008 рр.;

3) пільга зі сплати ПДВ податковим векселем при імпорті нового устаткування, обладнання та комплектуючих (у 2008–2010 рр.);

б) стабільність спеціального режиму інноваційної діяльності у сфері застосування державної допомоги:

1) неодноразово здійснювалося блокування дії низки видів державної допомоги ТП – на-

дання пільги зі сплати податку на додану вартість та ввізного мита у випадку ввезення на митну територію України обладнання, аналогічного тому, що виробляється вітчизняними підприємствами, та у випадку ввезення сировини та комплектуючих (з липня 2004 р.) [7], а також сплати ПДВ податковим векселем при імпорті нового обладнання, устаткування та комплектуючих (у 2008–2010 рр.) [8];

2) звужено рамки спеціального режиму ТП лише до їх інноваційної діяльності і "надання державної підтримки <…> при реалізації проектів за пріоритетними напрямами діяльності технологічних парків" (з 31 березня 2005 р.) [9];

3) не були чинні з квітня 2005 р. до лютого 2006 р. державні гарантії щодо стабільності спеціального режиму інноваційної діяльності ТП [10];

4) неодноразово змінювався перелік видів державної допомоги, а саме:

– 31 березня 2005 р. [11] скасовано дію чотирьох видів непрямої державної допомоги (звільнення від сплати податку на прибуток, податку на додану вартість з продажу в Україні, ввізного мита та податку на додану вартість при імпорті сировини, матеріалів, устаткування, обладнання, комплектуючих на інших товарів);
– 2 лютого 2006 р. [12] з переліку заходів підтримки ТП видалено пріоритетність у залученні іноземних кредитів під державні гарантії, відновлено два з попередньо скасованих непрямих видів державної допомоги (звільнення від сплати податку на прибуток та ввізного мита) та запроваджено два нові (застосування податкового векселя при імпорті нового устаткування, обладнання і комплектуючих та застосування прискореної амортизації задіяних у проекті технологічного парку основних фондів і встановлення щорічної 20% норми прискореної амортизації основних фондів груп 3 та 4), а також запроваджено нові види прямої державної допомоги – повне або часткове (до 50%) безвідсоткове кредитування проектів технологічних парків, а також повну або часткову компенсацію відсотків, сплачуваних комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам виконавцями за кредитування проектів технологічних парків;
– 1 січня 2011 р. [13] скасовано звільнення від сплати податку на прибуток та сплату ПДВ податковим векселем при імпорті.

Зазначимо, що в основі згаданих рішень лежав фактично один аргумент – наявне перевищення обсягів державної допомоги для ТП над платежами до бюджетів та цільових фондів. Проте детальний аналіз державної допомоги ТП дає підстави стверджувати, що такий аргумент ґрунтується на некоректному оцінюванні результатів діяльності ТП. Це виявляється в таких позиціях:

а) зіставлення обсягів прямої державної допомоги і платежів до бюджетів та цільових фондів свідчить, що перевищень не було. Самі ж обсяги прямої державної допомоги ТП (64,9 млн грн за 2000–2010 рр.) та їх частка в обсязі фінансування технологічних інновацій за рахунок Державного бюджету є мізерними (6%);

б) зіставлення обсягів непрямої державної допомоги (тобто звільнення від сплати податку на прибуток, ПДВ та ввізного мита) з платежами до бюджетів та цільових фондів не є коректним:

– по-перше, така допомога не передбачала прямого фінансування з бюджету й фактично була основним стимулом для інноваційної діяльності ТП, який давав змогу збільшити фінансові ресурси ТП шляхом зарахування їх на спеціальні рахунки ТП і подальшого використання виключно на розширення науково-технічної й інноваційної діяльності;
– по-друге, упродовж семи років функціонування ТП бюджетна ефективність не була визначена в переліку критеріїв оцінювання діяльності ТП. Лише з липня 2007 р. [14] була обумовлена обов'язковість позитивної динаміки бюджетної ефективності проекту ТП не пізніше ніж за рік до закінчення терміну дії спеціального режиму інноваційної діяльності;

в) інші соціально-економічні результати діяльності ТП (зокрема, обсяги реалізованої інноваційної продукції, кількість створених і збережених робочих місць) не розглядалися як показники результативності застосування державної допомоги.

Аналіз показників діяльності ТП дає підстави вважати, що застосування заходів непрямої державної допомоги може бути ефективним стимулом для спрямування іноземних та приватних інвестицій в інноваційні проекти ТП, які відповідають визначеним державою пріоритетам. Обсяги державної допомоги та ключові соціально-економічні показники діяльності ТП прямо залежать один від одного. Крім того, на бажання інвесторів вкладати кошти в інноваційні проекти ТП значно впливає й забезпечення державою стабільності умов, виконання взятих на себе зобов'язань та гарантій. Часткове відновлення у 2006 р. попередньо ліквідованих у 2005 р. видів державної допомоги та запровадження нових не відновило довіри інвесторів і не стримало згортання діяльності ТП. Після прийняття Податкового кодексу України з повторним порушенням державних гарантій стабільності спеціального режиму інноваційної діяльності ТП через ліквідацію для них практично всіх видів непрямої державної допомоги у вигляді податкових пільг ці елементи інноваційної інфраструктури опинилися в ситуації можливого повного занепаду. Те, що спеціальний режим оподаткування ТП не був включений до переліку спеціальних податкових режимів Податкового кодексу України (розділ XIV), суперечить Програмі економічних реформ Пре-

зидента України на 2010–2014 рр., якою передбачені розширення й підтримка діяльності ТП та розвиток науково-технічної й інноваційної сфер.

Саме редакція Закону щодо ТП від 1999 р. з передбаченим переліком заходів непрямої державної допомоги та стабільністю умов діяльності в цей період забезпечили створеним першим чотирьом ТП активний розвиток цього ключового й нового для України елементу інноваційної інфраструктури (табл.).

Таблиця

Державна допомога ТП у 2000–2011 рр. (млн грн)

Види державної допомоги			Період стабільності				Період порушення зобов'язань з боку держави									Усього
							2005 р.		2006 р.							
			2000–2001 рр	2002 р.	2003 р.	2004 р.	01.01–31.03	1.04 – 31.12	01.01 – 31.01	01.02– 31.12	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	
Непрямі види	Звільнення від перерахування до бюджету:	– податку на прибуток	10,8	17,8	37,3	42,5	2,6	–	–	32,1	19,8	0,9	1,2	19,1	–	184,1
		– ПДВ з продажів в Україні	8,4	34,6	71,2	111,0	28,4	–	–	–	–	–	–	–	–	253,6
		– ввізного мита	6,4	7,9	19,8	19,5	3,2	–	–	3,3	3,5	5,1	3,5	4,9	д/н	77,1
		– ПДВ при імпорті товарів	15,4	29,2	53,4	71,9	12,4	–	–		–	–	–	–	–	182,3
		– збору до Державного інноваційного фонду	0	0	0	0	0	–	–	–	–	–	–	–	–	0
	Сплата ПДВ податковим векселем		–	–	–	–	–	–	–	0	0	0	0	0	–	0
	Звільнення від обов'язкового продажу коштів в іноземній валюті		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Розрахунок за експортно-імпортними операціями до 150 календарних днів		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Пріоритетність у залученні іноземних кредитів під державні гарантії		0	0	0	0	0	–	–	–	–	–	–	–	–	0
	Пріоритетність у залученні коштів Державного інноваційного фонду та його регіональних відділень		0	0	0	0	0	0	0	–	–	–	–	–	–	0
	Пріоритетність для залучення коштів Української державної інноваційної компанії та її регіональних відділень		–	–	–	–	–	–	–	0	0	0	0	0	0	0
	20-відсоткова норма прискореної амортизації		–	–	–	–	–	–	–	+	+	+	+	+	+	
	Загальний обсяг непрямої державної допомоги		41,0	89,5	181,7	244,9	46,6	–	–	35,4	23,3	6,0	4,7	24,0	0	697,1
Прямі види	Фінансова підтримка технопарків		–	–	–	–	–	–	–	0	24	27	0	0	д/н	51
	повне або часткове безвідсоткове кредитування		–	–	–	–	–	–	–	0	0	0	0	0	д/н	0
	повна або часткова компенсація відсотків за кредитами		–	–	–	–	–	–	–	0	24	27	0	0	д/н	51
	Сума одержаних коштів Державного бюджету		0,5	0,03	1 ,7	1,3	1,0		0		7,0	0	1,4	1,0	д/н	12,23
	Загальний обсяг прямої держаної допомоги		0,5	0,03	1,7	1,3	1,0		0		31	27	1,4	1,0	д/н	64,93
Усього			41,5	89,53	183,4	246,2	47,6		35,4		53,3	33	6,1	25	д/н	762,03
Довідково: обсяг прямої державної допомоги у відсотках до обсягів фінансування технологічних інновацій за рахунок Державного бюджету			0,8	0,07	1,8	2,1	3,6		0		27	8,0	1,1	1,1	д/н	6,0
Відрахування на спецрахунки ТП			11,0	42,3	120,8	191,3	38,0		75,3		30,0	1,4	1,1	29,4	д/н	540,6

Примітка: "–" – застосування відповідного виду державної допомоги не передбачене чинним законодавством у зазначений період; "0" – застосування відповідного виду державної допомоги передбачене чинним законодавством, але не здійснювалося в зазначений період часу; "+" – застосування відповідного виду державної допомоги передбачене чинним законодавством і здійснювалося, однак статистична інформація щодо результатів застосування відповідного виду державної допомоги відсутня; "д/н" – застосування відповідного виду державної допомоги передбачене чинним законодавством, однак інформація щодо практичного застосування та обсягів відповідного виду державної допомоги відсутня.

IV. Висновки

Вбачається, що для стабілізації ситуації щодо ТП необхідно зробити ряд першочергових кроків, зокрема: включити спеціальний режим оподаткування технологічних парків до переліку спеціальних податкових режимів Податкового кодексу України (розділ XIV), і для кожного проекту ТП терміном на 5 років відновити непрямі форми державної допомоги, які застосовувалися до 31 березня 2005 р. Для продовження реалізації ТП інноваційних проектів необхідним є якомога швидше відновлення хоча б двох видів непрямої державної допомоги, а саме звільнення від оподаткування прибутку підприємств, отриманого ТП, та зарахування вивільнених від оподаткування сум на спеціальні рахунки учасників ТП та спеціальний рахунок керівного органу відповідного ТП, а також застосування податкового векселя на суму податкового зобов'язання з податку на додану вартість за умови імпорту нового устаткування, обладнання та комплектуючих до нього зі строком погашення на 180 або 360 календарних днів з дня надання векселя органу мит-

ного контролю; забезпечити стабільність умов діяльності ТП щодо застосування державної допомоги впродовж усього терміну дії спеціального режиму інноваційної діяльності, а в разі їх порушення в бік погіршення передбачити компенсаційні механізми для ТП, їх учасників та спільних підприємств.

Список використаної літератури

1. Авксєнтьєв М.Ю. Аналіз розвитку механізмів державно-приватного партнерства в країнах, що розвиваються у період з 1990 по 2001 рр. / М.Ю. Авксєнтьєв // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць / наук. ред. І.К. Бондар. – К. : НДЕІ, 2009. – Вип. 11 (102). – С. 143–150.
2. Авксєнтьєв М.Ю. Державно-приватне партнерство як сучасний інструмент розбудови інфраструктури / М.Ю. Авксєнтьєв // Финансовые риски. – 2007. – № 4 (49). – С. 37–40.
3. Авксєнтьєв М.Ю. Державно-приватне співробітництво – міжнародний погляд / М.Ю. Авксєнтьєв // Економіка та регіон : науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка. – 2009. – № 4 (23). – С. 67–71.
4. Авксєнтьєв М.Ю. Консолідація державної політики, щодо ДПП в Україні / М.Ю. Авксєнтьєв // Університетські наукові записки : часопис Хмельницького університету управління та права. – 2009. – № 3 (31). – С. 369–372.
5. Авксєнтьєв М.Ю. Основні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні / М.Ю. Авксєнтьєв // Науково-технологічні пріоритети та їх вплив на розвиток української економіки : матеріали науково-практичної конференції “Науково-технологічні пріоритети та їх вплив на розвиток української економіки” (Київ, 29–30 жовтня 2009 р.). – К. : УкрІНТЕІ, 2009. – С. 209–214.
6. Авксєнтьєв М.Ю. Рекомендації, щодо реалізації проектів ДПП в Україні / М.Ю. Авксєнтьєв // Економічний простір : збірник наукових праць. – 2010. – № 33. – С. 5–14.
7. Боднар Г.Ф. До ідентифікації і погодження ключових інтересів і учасників державно-приватних партнерств / Г.Ф. Боднар // Моделювання регіональної економіки : зб. наук. пр.. – 2009. – № 2 (14). – С. 171–178.
8. Борисов В. Есть ли в России социальное партнерство? / В. Борисов // Человек и труд. – 1999. – № 11. – С. 68–73.
9. Варнавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы / В.Г. Варнавский. – М. : ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.
10. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский // Институт мировой экономики и международных отношений. – М. : Наука, 2005. – 315 с.
11. Василишин Н.Є. Моделювання умов раціональної та ефективної взаємодії влади і бізнесу в рамках регіональних суспільних систем / Н.Є. Василишин // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Інноваційно-інвестиційне забезпечення стратегії розвитку регіону : [збір. наук. праць] / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Л., 2008. – Вип. 2 (70). – С. 42–52.
12. Винницький Б. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Богдан Винницький, Мирослава Лендьєл, Богдан Онищук та ін.]. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.
13. Вольфрам Ребок. Государственно-частное партнерство в Украине [Электронный ресурс] / Ребок Вольфрам. – К., 2009. – 176 с. – Режим доступа: http://arzinger.ua/file_collection/ua/book_PPP_A5_rus.Pdf.
14. Гладкий И.И. Социальное партнерство: правительство, предприниматель, профсоюзы / И.Н. Гладкий // Профсоюзы Украины. – 1992. – № 31. – С. 23–25.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2012.

Куликов А.И. Государственная поддержка стимулирования инвестиций потоков в инновационную сферу

В статье определено, что решающую роль в достижении положительных результатов деятельности ТП играли именно меры по оказанию непрямой государственной помощи. Анализ показателей деятельности ТП дает основания полагать, что применение мер непрямого государственного пособия может быть эффективным стимулом для направления иностранных и частных инвестиций в инновационные проекты ТП.

Ключевые слова: *бюджет, внебюджетные фонды, инновационные проекты, государственные целевые фонды, экспорт, инновационная сфера, инвестиции.*

Kulikov A. State support for promoting investment flows in the innovation sphere

The author states that a crucial role in achieving positive results of the TP played with measures of indirect state aid. Analysis of the performance of TP suggests that application of indirect state aid can be an effective stimulus for the direction of foreign and private investment in innovative projects TP.

Key words: *the budget, extra budgetary funds, innovative designs, state trust funds, export, innovation field, investment.*

УДК 339.94:330.341.1(043)

В.Т. Лагно
докторант
Донецький державний університет управління

МЕХАНІЗМИ ІННОВАЦІЙНО ОРІЄНТОВАНОГО РОЗВИТКУ ПРИКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті обґрунтовано формування механізму інноваційно орієнтованого розвитку співробітництва прикордонних регіонів.

Ключові слова: *прикордонне співробітництво, інновації.*

І. Вступ

Сучасна парадигма регіонального розвитку орієнтована на більш повне врахування інтересів територіальних співтовариств, покладення відповідальності за розвиток регіонів на місцеві органи влади, взаємну координацію діяльності центральних та місцевих влад, а для прикордонних регіонів – також на координацію місцевих властей суміжних територій. Тобто сучасна регіональна політика переважно має орієнтуватися не на міжрегіональний розподіл, а на мобілізацію місцевого потенціалу та ресурсів. Європейський досвід 1980–1990-х рр. свідчить, що найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для підвищення ефективності використання внутрішнього потенціалу безпосередньо територіями з метою посилення їх конкурентоспроможності, а значить, ліквідації відсталості. У цьому сенсі найважливіша роль відводиться механізмам інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва.

Питання стимулювання інноваційної активності та економічного зростання в економіці досліджено у працях: В. Борщевського, В. Буткіна, В. Волошина, В. Вороніна, Г. Клейнера, Н. Мікули, О. Мокій, М. Портера та інших.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити напрями розробки механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва.

ІІІ. Результати

Стимулювання інноваційної активності й економічного зростання в регіональній економіці передбачає реформування структури її територіально-виробничого комплексу на основі кластерізації.

Вперше явище кластерізації було комплексно проаналізовано на початку 90-х р. XX ст. у працях М. Портера. Він, досліджуючи галузеві інтеграційні процеси в межах теорії національної конкурентоспроможності, вказував на доцільність формування горизонтальних і вертикальних відносин галузей національної економіки, що є визначальними при формуванні експортної спеціалізації країни, які в його термінології позначалися як “кластери” (від англ. cluster – група, скупчення) [1]. У сучасній економічній літературі категорія “кластер” визначається як індустріальний комплекс (група підприємств, що кооперуються та підтримують одне одного), сформований на базі територіальної концентрації мереж спеціалізованих постачальників, основних виробників та споживачів, пов’язаних між собою технологічними ланцюгами [2]. Створення кластерів та запровадження кластерної моделі поведінки підприємств є способом відновлення довіри між урядом і бізнесом та трансформації ізольованих фірм у підприємницьку спільноту. Таким чином, якщо перші теоретичні погляди на кластери спиралися виключно на галузеві комбінації взаємозв’язків, то сьогодні науковці зауважують на необхідності розглядати їх як інноваційно-територіальні об’єднання, що охоплюють відносини між сферами виробництва, поширення технологій, інформації, маркетингу, а також зовнішньоекономічні зв’язки.

Основна ідея створення кластерів полягає у взаємній координації роботи, коли різні за функціональними характеристиками суб’єкти реалізують спільну мету, тим самим підвищуючи ефективність власної роботи, прискорюючи досягнення запланованих результатів, за визначеними пріоритетними напрямами розвитку. Спільна дія всіх учасників кластера дає змогу отримувати більший зиск, порівняно з тим, який виникає при відокремленому функціонуванні (синергетичний ефект).

Зауважимо, що для ефективного функціонування механізму кластерізації в системі прикордонного регіонального господарства важливим є пошук оптимального співвідношення між використанням внутрішніх можливостей та зовнішніх стимулів активізації інноваційно орієнтованого прикордонного співробітництва. Оптимальна їх комбінація повинна давати змогу уникнути як об’єктивних обмежень, які виникають унаслідок орієнтації виключно на власні ресурси та можливості, так і формування “наслідувального” типу виробництва, що характеризується великим ступенем залежності від “сусідських” джерел ресурсів та інноваційних ідей.

© Лагно В.Т., 2012

Характерною особливістю будь-яких кластерів, незважаючи на масштабність їх утворень чи галузеву належність, є спрямованість на створення і виробництво конкурентоспроможної продукції, яка може бути експортована за межі країни чи принаймні регіону. Кластеру, як правило, не притаманна орієнтація на задоволення внутрішнього попиту.

Спроба побудувати загальну теорію регіонального розвитку міститься в концепціях та теоріях, заснованих на дослідженні відносин типу "центр – периферія", класиком якої на Заході прийнято вважати Дж. Фрідмена. У них нерівномірність економічного зростання і процес просторової поляризації розглядається як такий, що породжується диспропорціями між ядром та периферією. Центр і периферія на будь-якому просторовому рівні пов'язані між собою потоками інформації, капіталу, робочої сили, товарів тощо, причому саме напрямки цих потоків визначають характер взаємодії між центральними та периферійними структурами, перетворюючи простір у подібність силового поля. Рухомою силою, що забезпечує постійний розвиток і відтворення системи відносин "центр – периферія", є, на думку Дж. Фрідмена та інших дослідників, постійна якісна трансформація ядра за рахунок генерування, впровадження й дифузії нововведень.

Механізм функціонування системи типу "центр – периферія" пов'язаний із постійним якісним перетворенням соціально-економічних відносин у межах ядра. Галузі, що більше не відповідають статусу ядра, поступово витісняються на периферію – спочатку ближню (напівпериферію), потім дальню. Цей процес, що отримав назву "дифузії застарілих нововведень", відіграє важливу роль у передачі імпульсів зростання від центру до периферії, сприяючи її розвитку, хоча і закріплюючи тим самим її підпорядкованість центру.

При розробці механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва необхідно враховувати таку особливість системи "центр – периферія", як її стійкість і гнучкість, здатність зберігати свої властивості в різних соціально-економічних умовах. У процесі еволюції всієї територіальної системи, при зміні стадій економічного розвитку, відносини між центром і периферією переходять на новий якісний рівень, хоча по суті й не змінюють свого змісту: незважаючи на постійне підтягування периферії, розрив між нею й центром зберігається.

Виходячи із цілей функціонування господарського механізму управління економікою, можна сформулювати відповідні цілі механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва, що є попередньою основою для визначення його сутності. У сучасних умовах стратегічним завданням реформування транскордонного співробітництва в Україні має стати ефективне використання природно-ресурсного, демографічного, виробничого і науково-технічного потенціалів регіонів з метою вирішення питань комплексного розвитку територій [3, с. 335]. При цьому механізм інноваційно орієнтованого розвитку співробітництва прикордонних регіонів як складова загального господарського механізму покликаний забезпечувати досягнення їх єдиної інтегративної функції – узгодження інтересів усіх ланок господарської системи, усунення можливих суперечностей, що заважають повноцінному ефективному функціонуванню економіки.

З урахуванням цього в найбільш узагальненому вигляді головна мета механізму інноваційно орієнтованого розвитку співробітництва прикордонних регіонів полягає в забезпеченні постійного здійснення суб'єктами господарювання пошуку й ефективної реалізації потенціалу прикордонної співпраці в науково-технічній та інноваційній сферах. Це передбачає збалансоване регулювання міжрегіональних взаємозв'язків прикордонних територій для забезпечення стабільного й ефективного функціонування відповідних територіальних господарських комплексів, досягнення стійкого гармонійного розвитку мезорегіонального геопростору та підвищення життєвого рівня населення на основі провадження інноваційної моделі функціонування економіки прикордонних регіонів і досягнення в довгостроковій перспективі позитивних соціально-економічних ефектів від об'єднання їх територіальних потенціалів.

Механізм інноваційно орієнтованого розвитку співробітництва прикордонних регіонів являє собою інтеграційну форму прояву економічних законів у сфері міжрегіональних міжнародних економічних відносин на терені прикордонного простору суміжних держав. Він є системною сукупністю організаційно-економічних форм регулювання соціально-економічних відносин, які виникають між спряженими секторами господарських комплексів суспільно-територіальних систем суміжних регіонів прилеглих країн. Таким чином, механізм інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва може бути визначений як система організаційно-економічних форм та методів управління процесами прикордонної міжрегіональної співпраці, спрямованої, насамперед, на активізацію спільної науково-технічної й інноваційної діяльності.

З урахуванням характеристики механізму господарювання як способу функціонування виробничих відносин та реалізації економічної політики механізм інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва є цілісною структурно-функціональною підсистемою загального господарського механізму, що охоплює зв'язки й відносини між суб'єктами прикордонного співробітництва та відповідні організаційні форми, яка характеризує суспільну організацію виробництва в системі міжнародних економічних відносин на рівні сусідніх адміністративних територіальних одиниць двох або

декількох країн на основі використання економічних законів і забезпечує узгодження різнорівневих інтересів з метою прогресивного інноваційного розвитку економіки прикордонних регіонів та держав, які вони представляють.

Теорія і практика управління економічними процесами в колі першочергових завдань побудови будь-якої системи управління визначає необхідність обґрунтування базових її принципів, дотримання яких є об'єктивною умовою ефективного функціонування всієї системи. На основі аналізу теоретичних положень управління просторовими об'єктами та практики сучасної європейської регіональної політики може бути сформована така узагальнююча система принципів забезпечення цілеспрямованого впливу на розвиток прикордонних мезорегіонів.

Принцип рівності всіх суб'єктів прикордонного співробітництва передбачає рівність умов реалізації проектів прикордонної співпраці для всіх суб'єктів господарювання прикордонного мезорегіону незалежно від їх національної належності форми власності або інших ознак.

Згідно з *принципом просторової диференціації* взаємодія суспільно-територіальних систем активізує процеси просторової концентрації, що супроводжується формуванням зон взаємовпливу та взаємотяжіння і створенням різноманітних коопераційних територіальних комплексів.

Суть *принципу досягнення паритету інтересів* полягає в тому, що успішне управління процесами прикордонного співробітництва стає можливим у випадку врахування повного спектра інтересів на всіх рівнях для всіх сторін такої співпраці, їх взаємного узгодження для максимально можливого досягнення основних пріоритетів розвитку як мезорегіонального прикордонного простору в цілому, так і кожного прикордонного регіону окремо. У сучасних реаліях української системи регіонального управління врахування специфічного багатовекторного поля інтересів та цілей різнорівневих суб'єктів співпраці під час розробки та реалізації регулюючих дій значно обмежене. "Прикордонні" інтереси розмиваються в процесі узагальненого підходу до зовнішньоекономічних відносин регіонів через неврегульованість правового статусу прикордонних територій.

Принцип досягнення ефективних структур передбачає, що основним засобом забезпечення ефективного функціонування й розвитку геоутворень є цілеспрямований вплив на структуру територіальних об'єктів. Вказаний вплив має базуватися на виявленні тих частин структури, які на загальному фоні відрізняються підвищеним рівнем ефективності, мають вирішальне значення в підтримці збалансованості міжрегіональної взаємодії.

Принцип взаємної узгодженості процесів планування, організації, контролю та регулювання. Методологічні аспекти формування сучасного організаційно-економічного механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва, на наш погляд, варто розглядати з позиції інноваційних систем. У методологічному плані це означає визнання необхідності цілісного підходу до регіонального інноваційного процесу, його формування і проходження. Вимоги цілісності зумовлюють необхідність взаємної узгодженості процесів планування, організації, контролю та регулювання інноваційних процесів на міжрегіональному рівні, тобто розробку спільних стратегічних та тактичних цілей і завдань співробітництва на основі взаємної вигідності й зацікавленості, побудову відповідної організаційно-економічної системи їх реалізації.

Принцип раціонального поєднання державного регулювання і ринкової саморегуляції. Зазначимо, що стимулювання інноваційних процесів об'єктивно неможливе без застосування державних засобів впливу. У політекономічному контексті потреба цілеспрямованого державного регулювання та стимулювання інноваційних процесів пояснюється через концепцію ринкових екстерналій. Завдання державної інноваційної політики полягає в тому, щоб компенсувати інноваторам ефект, який інновації здійснюють для суспільства в цілому. Така компенсація може набувати вигляду як прямого надання фінансових ресурсів через систему пільгового кредитування, оподаткування, митного обкладення, грантів тощо, так і непрямого – через надання повністю чи частково безоплатних послуг в інфраструктурній, інформаційній, правовій та інших сферах. Зокрема, в СІЛА витрати приватних фірм на НДДКР з 1954 р. вираховувалися з оподатковуваного прибутку, а з 1981 р. 25% (пізніше – 10%) цих витрат навіть вираховувалися безпосередньо із суми сплаченого підприємством податку. Здатність прикордонного співробітництва до саморегуляції базується на розвитку ринкових відносин між підприємствами прикордонного мезорегіону, дії ринкових законів на принципах конкурентної взаємодії.

Принцип гнучкості механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва пов'язаний із його здатністю до оперативного реагування на зміни умов внутрішнього і зовнішнього середовища ПКС (макроекономічних, регіональних і локальних), що зумовлює необхідність внесення відповідних змін у структуру цього механізму з метою підвищення його ефективності, досягнення стимулювальної дії, зокрема, за такими напрямами: 1) зміна складу та ієрархії за пріоритетністю елементів механізму внаслідок зниження їх ефективності або повної недієвості в нових економічно-політичних умовах співробітництва; 2) зміна пріоритетності напрямів прикордонного співробітництва, що дає змогу забезпечити концентрування спільних зусиль на розвитку тих з них, що в цих умовах є найбільш прийня-

тними для забезпечення узгодженості різнорівневих суб'єктних інтересів; 3) коригування системи економічних важелів та інструментів регулювання прикордонної співпраці залежно від умов та цілей останнього на певній стадії розвитку міжрегіональних відносин.

Принцип комплексності та максимальної ефективності прикордонного співробітництва ґрунтується на оптимізації його напрямів, форм та методів на основі реалізації комплексу оцінок результатів ПКС, який враховував би економічні, соціальні та екологічні наслідки такої співпраці.

Механізм інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва, що розробляється для специфічних умов регіонів України, повинен у цілому відповідати існуючій європейській практиці налагодження та управління процесами науково-технічного співробітництва, щоб забезпечувати органічне входження регіонів країни в систему світових, насамперед, європейських науково-технічних та виробничо-технологічних коопераційних зв'язків.

Сучасна загальноєвропейська інноваційна політика спрямована на створення конкурентоспроможної інноваційної економіки. Серед пріоритетів європейської інноваційної політики, сформульованих у документі "Інноваційна політика: сучасні підходи в контексті Лісабонської стратегії", що передбачають, зокрема, поліпшення інноваційного середовища шляхом посилення інноваційної складової всіх напрямів національних політик та їх інтеграцію, відзначено необхідність посилення регіональної інноваційної політики, зміщення центру інноваційної політики на регіональний рівень.

Сучасні програми ЄС у галузі науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (далі – НДДКР) передбачають подальший розвиток регіонального інноваційного співробітництва через систему інтегрованих проектів і програму створення мережі Європейського дослідницького простору (European Research Area – ERA). Концепція ERA, зокрема, включає створення наукового простору без національних кордонів, що дасть змогу згладити диспропорції в рівнях наукового й інноваційного розвитку країн-учасниць, підвищити ефективність використання фінансових ресурсів для залучення інвестицій в інноваційну сферу; розширити мобільність науково-технічних кадрів. Створення єдиного європейського дослідницького простору відбувається шляхом залучення в нього як членів ЄС, так і держав, що підписали угоду про науково-технічне співробітництво з Євросоюзом. Зазначимо, що у 2001 р. такі угоди були підписані з Росією та Україною.

Для України, незважаючи на прийняття Закону "Про транскордонне співробітництво", об'єктивно зберігається потреба законодавчого врегулювання питання виділення його повноправних суб'єктів. Базовим для формування прикордонного мезорегіону як зони активної прикордонної співпраці є міжрегіональний рівень, на якому відбувається безпосереднє підписання відповідних угод та домовленостей про прикордонне співробітництво, формуються та функціонують відповідні структури та механізми взаємодії. Основними суб'єктами, які займаються вирішенням проблем прикордонної співпраці на субрегіональному та регіональному рівнях, є органи самоврядування і місцеві органи виконавчої влади суміжних регіонів сусідніх держав.

Укладаючи між собою міжрегіональні угоди, вони сприяють створенню належних умов для реалізації потенціалів своїх територій у формі прискорення та інноваціалізації соціально-економічного розвитку. Обмеженість закону виявляється в нормативному закріпленні як суб'єктів співпраці лише представників вказаного рівня управління. Але важливим для розвитку прикордонного співробітництва є і локальний рівень співпраці, оскільки саме в його межах відбувається вирішення різноманітних соціально-економічних завдань конкретними суб'єктами господарювання.

Механізм інноваційно орієнтованого розвитку співробітництва прикордонних регіонів являє собою замкнуту систему управління. Він охоплює такі структурно-функціональні підсистеми, як планування, організація, контроль та регулювання. Оскільки регіональна політика ЄС базується на програмно-цільовому підході, планування науково-технічного й інноваційного прикордонного співробітництва регіонами України повинно здійснюватися на аналогічній основі. Вона полягає у визначенні напрямів науково-технічного співробітництва, цілей, сфер і придатних шляхів ефективного впровадження нових виробів, технологічних процесів, організації виробництва і керування, удосконалювання вже існуючих виробів і устаткування, виходячи із сучасних і прогнозованих на перспективу, вимог інтенсифікації розвитку економіки суміжних держав та прикордонних регіонів.

Система програмного підходу дає можливість різним органам влади на певній території розробляти та вживати широкий спектр заходів, які скоординовані на основі спільного уявлення про пріоритети регіонального розвитку. Програми, що розраховані на декілька років, забезпечують стабільність, прозорість, гнучкість у застосуванні. Але програмний підхід має і серйозні проблеми, серед яких дослідниками відзначаються складність процедури прийняття й узгодження, бюрократизм.

Організація інноваційної діяльності на міжрегіональному рівні пов'язана з поділом і кооперацією праці суб'єктів управління, вибором і реалізацією процедур ефективного здійснення інноваційного циклу в прикордонному мезорегіональному просторі.

Світовий досвід показав, що при інтенсивному освоєнні інновацій більшість учасників інноваційного циклу перебуває переважно у відносинах організаційної спорідненості. Отже,

організація інноваційної діяльності на міжрегіональному рівні передбачає узгоджену взаємодію науковців та спеціалістів різних галузей із суміжних регіонів. Відповідно, об'єктом регулювання для механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва є налагодженість і стабільність взаємозв'язків окремих виробничих підприємств чи наукових організацій, системність їх взаємодії в процесі створення інновацій.

Контроль за розвитком процесів співробітництва в інноваційній сфері надає інформацію щодо чинників виникнення негативних явищ у взаємодії прикордонних регіонів. Усунення зазначених явищ можливе за умов своєчасного регулювання процесів прикордонних відносин.

Функціонування економічних суб'єктів на початку XXI ст. характеризується всебічним використанням систем моніторингу для забезпечення ефективності управлінських процесів. Система моніторингу фінансово-економічного розвитку прикордонних регіонів як елемент механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва повинен являти собою гнучкий механізм здійснення постійного спостереження за найважливішими поточними результатами функціонування регіональних і мезорегіональної соціально-економічних систем в умовах зміни зовнішнього та внутрішнього середовища. Мета розробки та впровадження такої системи – своєчасне визначення відхилень від встановлених нормативів та обмежень, які призводять до зниження ефективності регіональної економіки, ефективності функціонування транскордонного мезорегіону та країн, що його сформували, виявлення й аналіз причин, що спричиняють ці відхилення, а також розробка пропозицій щодо відповідного коригування окремих напрямів функціонування регіонів з метою нормалізації та підвищення ефективності прикордонної співпраці, рівня фінансово-економічного розвитку регіонів прикордоння.

У результаті застосування різних методів регулювання на рівні первинної ланки реалізації напрямів і форм прикордонного співробітництва (окремих суб'єктів господарювання мікрорівня) відбуваються організаційно-економічні та техніко-технологічні зміни, що зумовлюють зрушення в початковій системі факторів розвитку прикордонної співпраці та потребу у відповідному коригуванні окремих параметрів здійснюваних ними проектів.

Вагомою складовою механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва є аналіз його ефективності. Проте цей аспект забезпечення дієвих міжтериторіальних взаємодій тривалий час залишався поза увагою науковців.

Важливе значення має пошук просторового і часового обрію дослідження ефективності, що, насамперед, відображається на виборі об'єкта дослідження ефективності. Як такі об'єкти можна взяти вертикальні "технологічні ланцюги" підприємств мезорегіону, горизонтальні сектори промисловості, окремі підприємства, окремі регіони і в цілому прикордонний мезорегіон. При цьому "оптимальний" варіант залежить від специфіки господарчого улаштування економіки мезорегіонального простору.

При визначенні об'єкта оцінювання ефектів необхідно пам'ятати, що інтегральна ефективність прикордонного співробітництва може бути дуже складною функцією від ефективності окремих складових мезорегіональної суспільно-економічної системи, а в більшості випадків таку функцію побудувати просто неможливо: ефективність системи не виражається у вигляді функції тільки від ефективності підсистем [4]. Ефективність прикордонної співпраці має оцінюватися на основі багатокритеріального і багаторівневого підходу, включаючи вимоги всіх його контрагентів і самого мезорегіону як економічного суб'єкта, що здійснює розподілене в часі об'єднання виробничих, ринкових та інноваційно-відтворювальних процесів.

IV. Висновки

Таким чином, узагальнюючи наведений огляд теоретичних концепцій, що обґрунтовують засади інноваційно орієнтованого розвитку прикордонних регіонів, можна зробити висновок, що в них фактор інноваційності регіональної економічної системи визначається як провідний чинник забезпечення регіонального економічного зростання, формування галузевої спеціалізації регіону та створення повноцінної виробничої та соціальної інфраструктури. Найбільш адекватно джерела та фактори регіонального економічного розвитку відображає теорія кластерного аналізу, яка певною мірою узагальнює найбільш цінні з практичного погляду положення інших розглянутих теорій та концепцій. З огляду на це можливим напрямом розробки механізму інноваційно орієнтованого розвитку прикордонного співробітництва є застосування кластерного підходу, тобто формування прикордонних мезорегіональних інноваційних центрів та налагодження стійкої, але гнучкої системи науково-технічних та виробничо-кооперацийних відносин між суб'єктами інноваційної діяльності прикордонних регіонів.

Реформування механізму управління зовнішньоекономічними зв'язками в Україні передбачає виокремлення в його структурі механізмів функціонування міжнародних міжрегіональних зв'язків на рівні прикордонних територій відповідно до принципів і стандартів країн ЄС. Необхідними є впровадження існуючих у ЄС підходів та процедур програмування, фінансування, моніторингу, застосування стимулювальних інструментів підтримки розвитку регіонів, адаптація українського законодавства з питань регіональної політики до відповідних нормативних актів європейської спільноти. При цьому потрібно враховувати такі особливості сучасної системи розробки й упровадження результатів

фундаментальних і прикладних досліджень: 1) переростання регіонального співробітництва в глобальне; 2) поглиблення міжфірмової кооперації на основі спільності економічних, фінансових, соціальних й екологічних інтересів регіонів і сусідніх держав; 3) розробка спільних комплексних програм управління науково-інноваційним процесом у межах інтеграційних блоків.

Список використаної літератури

1. Портер М. Конкуренты / М. Портер. – М. : Вильямс, 2001. – 495 с.
2. Audretson D. Innovative Clusters and the Industry Life Cycle / D. Audretson, M. Feidman // Discussion paper. Center for Economic Policy Research. – 1995. – № 1161. – P. 12–18.
3. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки): Шляхом європейської інтеграції / Національний інститут стратегічних досліджень, Інститут економічного прогнозування НАН України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. – К. : Інформ.-вид. центр Держкомстату України, 2004. – 416 с.
4. Клейнер Г. Эффективность мезоэкономических систем переходного периода / Г. Клейнер // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 6. – С. 35–40.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2012.

Лагно В.Т. Механизмы инновационно ориентированного развития приграничного сотрудничества

В статье обосновано формирование механизма инновационно ориентированного развития сотрудничества приграничных регионов.

Ключевые слова: *приграничное сотрудничество, инновации.*

Lahno V. Mechanisms of innovation-oriented cross-border cooperation

The formation of the mechanism of innovation-oriented development cooperation between border regions is grounded in the article.

Key words: *cross-border collaboration, innovations.*

УДК 35.078.1

Д.В. Маляр
доцент
Академія митної служби України

Д.В. Маховський
аспірант
Дніпродзержинський державний технічний університет

ЗАСТОСУВАННЯ ЗБАЛАНСОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті розглянуто публічне управління як певну форму соціального управління, а також можливості використання збалансованої системи показників у ньому, що забезпечує вищий рівень конкурентоспроможності території в геоекономічному масштабі.

Ключові слова: *публічне управління, стратегічна карта, збалансована система показників (далі – ЗСП), SWOT-аналіз, алгоритм запровадження ЗСП.*

I. Вступ

Досвід розвинутих країн засвідчує, що публічне управління внаслідок своєї наближеності до пересічних людей є досить ефективною, адаптивною та децентралізованою за своє суттю управлінською системою, яка органічно оптимізує баланс загальної державної та місцевої влади. Проте в Україні ще існують досить нагальні проблеми щодо конкретних механізмів упровадження та реалізації всього потенціалу системи публічного управління. Це пояснюється багатьма причинами. Передусім, йдеться про неспроможність держуправлінців миттєво переорієнтуватися та діяти за новими принципами публічного управління, відсутність стандартів професійної управлінської підготовки та стандартів управлінської діяльності. Наявність диплому з держуправління або досвіду управлінської роботи є важливими, але вже сьогодні не об'єктивними критеріями відповідності посади або запорукою результативності. Вони взагалі можуть навіть перешкоджати опануванню нових публічних технологій управління. Водночас не існує чітких параметрів аналізу результативності дій та рішень управлінського характеру; відсутні критерії якості публічних послуг.

Тому найважливішими проблемами та принципами сучасного публічного управління мають стати: здатність кількісного вимірювання результатів; гнучкість (можливість коригувати цілі під впливом зовнішнього середовища); не суперечність оперативних цілей стратегічним; комплексність; досяжність; закріплення відповідальності за виконавцем.

Проблематика публічного управління відносно не нова і знайшла відображення в працях вітчизняних і зарубіжних науковців, однак їх дослідження мають різне спрямування, торкаються відмінних аспектів, іноді навіть суперечливих. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне структурувати цю наукову спадщину за відповідними напрямами: застосування загального менеджменту в публічному управлінні (В. Мартиненко, Ю. Шаров, О. Радченко); соціальне проектування в публічному управлінні (С. Серьогін); причини, фактори та тенденції становлення публічного управління в Україні (О. Оболенський, В. Мельниченко, Ю. Сурмін, В. Сухонос); децентралізація державного управління (В. Вакуленко, Т. Вюртенбергер, О. Ігнатенко, В. Князєв, А. Коваленко, В. Копєйчиков).

II. Постановка завдання

Метою статті є адаптація збалансованої системи показників до використання в публічному управлінні. Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

– розкрити сутність публічного управління й обґрунтувати доцільність застосування збалансованої системи показників у публічному управлінні;
– запропонувати збалансовану систему показників у публічному управлінні органів місцевого самоврядування на прикладі розробки стратегії міста.

Об'єкт дослідження – процеси управлінської діяльності органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – збалансована система показників та її застосування у публічному управлінні.

У процесі роботи використано такі методи дослідження: системний підхід, аналіз, порівняння й аналогія, індукція, класифікація, абстрагування, формальна логіка.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у застосуванні збалансованої системи показників у публічному управлінні органів місцевого самоврядування, розробці якісно нової стратегічної карти публічного управління.

III. Результати

Соціалізація державного управління в Україні

Сам факт виникнення публічного управління, на наш погляд, є результатом принаймні

© Маляр Д.В., Маховський Д.В., 2012

двох історичних процесів: пошуку найкращої форми організації державної влади (зокрема, її децентралізації) і демократизації суспільства. Про це наочно свідчать еволюційні тенденції щодо вдосконалення державного управління в країнах Європи (наприклад, Франції та Німеччині), тобто публіцизація державного управління вже декілька десятиріч як вийшла за національні кордони і починає здобувати глобалістські контури.

В Україні також уже розпочато адміністративну реформу, що має спрямування на розбудову державного управління з чіткими публічними рисами, оскільки основною її метою є "формування системи державного управління, яка стала близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою…" [2].

На цій підставі можна стверджувати про соціальну орієнтацію адміністративної реформи. Однак соціальні цілі та пріоритети реформи не визначають публічність самого управління, це можливо лише у разі реальної "підконтрольності народові". Під таким кутом зору публічне управління уявляється лише як певна форма соціального управління, оскільки останнє – це і є управління, здійснюване у людському суспільстві людьми стосовно людей. І суб'єкт, і об'єкт управління тут збігаються і представлені людиною. Отже, в управлінських системах, які функціонують у соціальному середовищі, головним і провідним є людський фактор.

Публічне управління складається з державного та громадського управління. Проте в суспільстві, побудованому на основі державного устрою, домінуюча роль у будь-якому випадку завжди залишається за державним способом соціально-управлінського впливу. Сьогодні в суспільному житті важко відшукати хоча б одну сферу, якої так чи інакше не торкався б управлінський вплив держави. Звідси інститут держави, як це не парадоксально, слугує єдиним можливим посередником щодо здійснення соціальної самоорганізації в державному управлінні, коли саме народ управляє народом.

На наш погляд, концептуальні моменти публічності або соціальності сучасного державного управління за своє сутністю не викликають сумнівів, звісно, лише за умов, якщо таке управління є демократичним. Головним питанням щодо формування публічного управління в Україні є реальні механізми або методики його становлення та подальшого розвитку. У цьому сенсі досить перспективною може бути екстраполяція в сферу державного управління вже перевірених за своєю ефективністю методик загального менеджменту.

Використання збалансованої системи показників у сфері публічного управління

Аналіз діяльності владних структур показав, що державне управління без чітких механізмів здійснення та контролінгу є досить ризикованим заходом. Дослідження в цьому напрямі приводять до появи нових парадигм, концепцій, інструментів державного управління. При цьому найбільшу увагу приділяють стратегічному плануванню. У цьому аспекті доцільно опрацювати сучасні технології корпоративного управління. Так, існує вже визнана думка про соціальну природу корпоративного управління, що є дійсним і стосовно публічного управління. Отже, сучасний методологічний аппарат корпоративного управління, виходячи із цього, може бути ефективно використаний і у сфері державного публічного управління. Розглянемо ряд методик вибору стратегій управління (табл. 1) [3].

Серед усього ряду перелічених систем показників і, відповідно, стратегій, на наш погляд, з погляду адекватності об'єкта застосування, а саме публічному управлінню, найбільшою мірою відповідає збалансо́вана систе́ма показнико́в (англ. Balanced Scorecard (BSC)). Це система менеджменту, розроблена на початку 1990-х рр. Р. Капланом і Д. Нортоном.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця методик вибору стратегій управління

№ з/п	Назва	Мета	Стратегія
1	*ЗСП-модель Каплана* Автори: Р. Каплан і Д. Нортон (1990 р.)	– спрямована на оцінювання інновацій, навчання й освіти, розвитку продукції та послуг, компетентності та корпоративної культури	*Інноваційна кадрова стратегія*
2	*Піраміда ефективності* Автори: К. Мак-Нейр, Р. Ланч, К. Кросс (1990 р.)	– зв'язок клієнтоорієнтованої корпоративної стратегії з фінансовими показниками; – визначення зовнішньої та внутрішньої ефективності підприємства	*Стратегія розширення ринку*
3	*Модель EP²M* Автори: К. Адамс, П. Робертс (1993 р.)	– забезпечення впровадження стратегії компанії; – формування корпоративної культури, у якій постійно відбуваються зміни (модернізації)	*Стратегія розвитку кадрів*
4	*Система управління на основі показника EVA (Economic Value Added)* Автор: С. Штерн (1990 р.)	– дає змогу моделювати, відстежувати, проводити й оцінювати прийняті рішення в єдиному ключі: додавання вартості до інвестицій акціонерів; – збільшення вартості компанії	*Стратегія розвитку товару*
5	*Метод управління й мотивації персоналу "Management by Objectives"* *Автор: П. Друкер* *(1954 р.)*	– встановлення на початку періоду (місяць, квартал) для організації, підрозділів, відділів та працівників чітких завдань, від яких буде залежати преміювальна частина заробітної плати співробітників	*Стратегія підвищення продуктивності праці*

Продовження табл. 1

№ з/п	Назва	Мета	Стратегія
6	*Метод Six Cigm – шість сигм* *Автори: Б. Сміт, інженер компанії Motorolla;* *доктор М. Харрі, засновник дослідного інституту* *(1983 р.)*	– збільшення досягнень, незалежно від конкретного типу обслуговування, товару, ринкового сектору; – зміна культури бізнесу й створення інфраструктури, необхідної для одержання й підтримки вищої продуктивності, рентабельності й ступеня задоволення споживачів	*Стратегія глибокого проникнення на ринок*
7	*Метод S5* *Автор: К. Ісікава* *(1960 р.)*	– акцентує більше уваги на рядових працівниках і зміні їх ставлення до своєї діяльності	*Стратегія розвитку кадрів*
8	*Lean manufacturing (lean production) – ощадливе виробництво (розроблений на Toyota)*	– збільшити продуктивність і темпи випуску продукції, у 2 раза скоротити виробничі площі, у 2 раза зменшити запаси практично без фінансових витрат	*Стратегія глибокого проникнення на ринок*
9	*Метод систем менеджменту якості (далі – СМЯ) – TQM (Total Quality Management)* *Автор: Е. Демінг*	– концепція розвитку для японських корпорацій; – відновлення усіх галузей економіки Японії після Другої світової війни; – задоволення очікування споживачів; – підвищення якості продукції	*Стратегія сервісної диференціації*
10	*TPS (Total Performance Scorecard) – універсальна система показників*	– спрямування на максимальний розвиток особистості всіх співробітників компанії й оптимальне використання їх можливостей для досягнення найвищих показників	*Інноваційна кадрова стратегія*

Збалансована система показників має дати змогу як місцевим менеджерам, так і місцевій громаді та іншим зацікавленим організаціям і особам:

– узагальнено оцінити результативність діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання громадських (комунальних, управлінських та інших) послуг на місцевому рівні;
– вести спостереження (моніторинг, аудит) з метою контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
– оцінювати досягнення виборчих обіцянок і затверджених громадою та радою цілей;
– оцінювати хід реформування тощо.

Нова модель публічного управління передбачає орієнтацію на досягнення соціально-визначеного результату, де людина розглядається як клієнт і споживач, а система управління оцінюється крізь призму її здатності задовольняти динамічні потреби громадян. Застосування збалансованої системи показників у публічному управлінні є об'єктивною тенденцією, відповіддю на вимоги демократизованого суспільства щодо радикального підвищення результативності та ефективності надання послуг і зміни стилю відносин влади й громадян. Це посилюється вимогами щодо формування громадянського суспільства, яке "має реальні важелі впливу на владу з метою спрямування її діяльності на задоволення нагальних потреб суспільства".

Беручи за основу п'ятиетапну модель ЗСП Каплана – Нортона, запропонуємо власну модель або алгоритм, але вже стосовно нашого об'єкта вивчення – публічного управління (рис. 1) [4].

Рис. 1. Алгоритм розробки ЗСП

З алгоритму видно чітку послідовність дій, що конкретизують формування збалансованої системи показників стосовно публічного управління. Вважаємо за необхідне приділити найбільшу увагу саме етапу SWOT-аналізу, на основі якого визначаються конкурентні переваги міста за окремими видами потенціалу: економічним, просторовим, технологічним, технічним, кадровим, людським тощо (табл. 2).

Таблиця 2

SWOT-аналіз потенціалу м. Дніпродзержинськ

Сильні сторони міста	Слабкі сторони міста
Сприятливі природно-кліматичні умови, які дають змогу розвивати курортно-рекреаційний та аграрний потенціали. Значний науково-освітній потенціал, висококваліфіковані кадри. Розвинутий індустріальний сектор. Забезпеченість міста продуктами харчування власного виробництва. Значні енергогенеруючі потужності (38,5%)	Значний рівень техногенного навантаження на навколишнє середовище, загострення екологічних проблем. Значний рівень зносу основних виробничих фондів. Незадовільний технічний стан автомобільних доріг. Проблеми із забезпеченням якісною питною водою. Недостатній рівень газифікації населених пунктів. Незадовільний стан охорони здоров'я, високий рівень захворюваності на хвороби системи кровообігу, новоутворення, вроджені аномалії. Повільний розвиток будівництва, зокрема будівництва житла. Значна частка збиткових суб'єктів господарювання (61,5%)
Можливості	**Загрози**
Вигідне територіальне розташування у центрі Східної України та розгалужена транспортна система. Значні запаси мінерально-сировинних ресурсів. Активізація співпраці місцевої влади, громадськості та бізнесу щодо зусиль, спрямованих на розвиток регіону. Зростання внутрішніх джерел інвестування – заощаджень населення та прибутку прибуткових підприємств регіону. Видатні історичні корені, наявність козацької спадщини, історико-культурних пам'яток (45,5%)	Значний рівень експортно орієнтованості індустріального сектору економіки регіону. Високий рівень конкуренції з боку регіонів-сусідів. Розташування у зоні "ризикованого землеробства". Низький рівень активності місцевих громад. Складна демографічна ситуація: збільшення частки населення похилого віку. Нерівномірність розвитку територій міста (54,5%)

Проведений SWOT-аналіз дав змогу узагальнити та проранжувати наявні можливості розвитку міста й існуючі загрози, а також систематизувати сильні та слабкі сторони м. Дніпродзержинськ. Він наочно свідчить про можливість та об'єктивну необхідність запровадження ЗСП на рівні державного управління у цьому місті.

Реалізація такої стратегії в цілому здійснюватиметься на основі відповідного щорічного плану заходів, який буде складовою програм економічного та соціального розвитку міста на поточний рік.

Виконання завдань та реалізація пріоритетних напрямів стратегії буде здійснюватися за рахунок коштів державного, обласного та місцевого бюджетів, інвестицій в основний капітал та прямих іноземних інвестицій, а також інших джерел фінансування.

Керівництво органів місцевого самоврядування може приймати, ухвалювати рішення, лише оперуючи адекватною й достатньою інформацією. Йдеться про ключові показники ефективності державного управління, а саме фінансові та соціальні показники, що впливають на кількісну або якісну зміну результатів стосовно стратегічної мети. Збалансована система показників включає ключові показники ефективності, необхідні для кожного відділу або департаменту, і методику їх оцінювання. Ці системи або методики становлять основу при прийнятті рішень [5].

Сукупність показників ефективності розробляється на основі стратегічних карт і слугує підґрунтям для розробки стратегії державного управління. Стратегічна карта – це інструмент відображення стратегії органів місцевого врядування та їх цілей. Після підтвердження стратегічної карти для розвитку всього міста розробляються окремі карти для дочірніх районних рад або департаментів [1] (рис. 2).

Враховуючи, що Р. Каплан розглядав управління компанією, він запропонував побудову стратегічної карти управління в чотирьох, сьогодні вже традиційних площинах – фінанси, клієнти, внутрішні бізнес-процеси, навчання та кар'єрне зростання.

Однак стосовно публічного управління такі площини втрачають свою актуальність. Використовуючи той самий принцип, запропонуємо таке. Рубрику "фінанси" в моделі Каплана варто замінити на "фінанси та соціальна ефективність", оскільки результативність держуправління можливо і доцільно вимірювати у грошовому еквіваленті. Водночас іноді головним при цьому є не фінансовий результат, а соціальний ефект, корисність для територіальних громад тощо. Управління органами місцевого самоврядування здійснюється заради територіальної громади й виключно в її інтересах, тому площину "клієнти" доцільно замінити на "громадськість". Те саме стосується й внутрішніх процесів. Акцент тут слід робити на ендогенному адмініструванні, тому рубрику "внутрішні бізнес-процеси" (у Каплана) ми замінимо на "внутрішні адмін-процеси". Винятком є рубрика "навчання та кар'єрне зростання" – її залишаємо без змін, оскільки вона така сама актуальна для державних органів, як і для компаній.

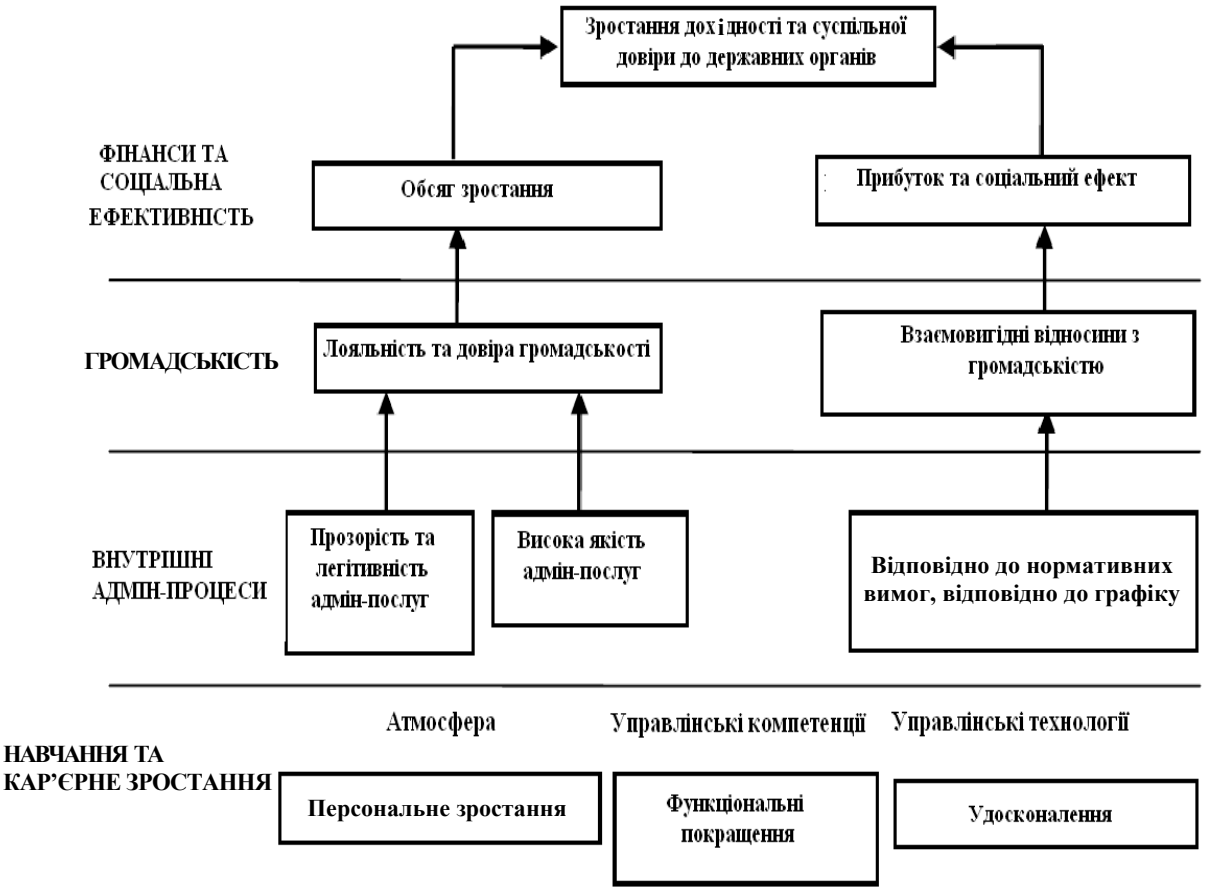


Рис. 2. Стратегічна карта публічного управління

IV. Висновки

Подано порівняльну характеристику методик вибору стратегій управління в компаніях та проведено їх оцінювання з точки зору застосування в системі державного управління.

У роботі запропоновано семиетапний алгоритм розробки збалансованої системи показників, який передбачає визначення стратегічних цілей, SWOT-аналіз і з'ясування факторів успіху, визначення показників та їх цільових значень, причинно-наслідкові ланцюги стратегічних цілей, каскадування стратегічних цілей, план стратегічних заходів, оновлення та розвиток ЗСП.

Особлива увага приділена SWOT-аналізу, який дав змогу узагальнити та проранжувати наявні можливості розвитку й існуючі загрози, а також систематизувати сильні та слабкі сторони м. Дніпродзержинськ. Виходячи із цього, зроблено висновок про об'єктивну необхідність та доцільність запровадження ЗСП на рівні державного управління в м. Дніпродзержинськ.

Запропоновано стратегічну карту публічного управління, що побудована в якісно нових площинах, порівняно з підходом Каплана – Нортона, а саме: фінанси та соціальна ефективність, громадськість, внутрішні адмін-процеси, навчання та кар'єрне зростання.

Список використаної літератури

1. Каплан Роберт С. Стратегические карты. Трансформация нематериальных активов в материальные результаты : пер. с англ. / С. Роберт Каплан, П. Дейвид Нортон. – М. : Олимп-Бизнес, 2005. – 512 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225. – Назва з екрана.
3. Мельник Ю. Проблеми застосування збалансованої системи показників на вітчизняних підприємствах [Електронний ресурс] / Ю. Мельник, О. Савченко // Науковий журнал: маркетинг і менеджмент інновацій. – Режим доступу: http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2011_1_192_203.pdf. – Назва з екрана.
4. Нівен Пол Р. Діагностика збалансованої системи показників: Підтримуючи максимальну ефективність : пер. з англ. / Пол Р. Нівен ; за наук. ред. М. Горського. – Дніпропетровськ : Баланс Бізнес Букс, 2006. – 256 с.
5. Рамперсанд Х. Универсальная система показателей: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Х. Рамперсанд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 352 с.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2012.

Маляр Д.В., Маховский Д.В. Применение сбалансированной системы показателей в публичном управлении

В статье рассмотрено публичное управление как определенная форма социального управления, а также возможности использования сбалансированной системы показателей в публичном управлении, что обеспечивает высший уровень конкурентоспособности территорий в геоэкономическом масштабе.

Ключевые слова: *публичное управление, стратегическая карта, сбалансированная система показателей (далее – ССП), SWOT-анализ, алгоритм внедрения ССП.*

Malar D., Makhovsky D. Implementing balanced system of indicators in public management

Public management as a form of social management and possibilities of using balanced system of indicators in public management are reviewed in the article. They provide higher level of competitiveness of territory in geoeconomic measure.

Key words: *public management, strategy map, balanced system of indicators, SWOT-analysis, algorythm of balanced system indicators implementation.*

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)

І.О. Парубчак
кандидат наук з державного управління
Львівський національний медичний університет ім. Д. Галицького

РОЛЬ ВЛАДНИХ ІНСТИТУЦІЙ У РЕГУЛЮВАННІ ВПЛИВУ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ЧИННИКІВ НА ПОЛІТИЧНУ КУЛЬТУРУ СУСПІЛЬСТВА

Розглянуто явище політичної культури як складової існування демократичного суспільства. Визначено значення аспектів глобалізації у формуванні політичної культури особистості. Проаналізовано можливість взаємного впливу явищ політичної культури і глобалізації. З'ясовано роль владних інституцій у корегуванні глобалізаційних чинників у суспільних відносинах.

Ключові слова: *влада, суспільство, глобалізація, політична культура, владні інституції, координація, управлінські функції.*

І. Вступ

Особливість політичної культури полягає в тому, що вона нерозривно пов'язана з людською суб'єктивністю і є "суб'єктивним об'єктом". У вузькому розумінні політична культура – це не політика чи політичний процес у їхньому реальному втіленні, а комплекс уявлень тієї або іншої національної чи соціально-політичної спільноти про світ політики, про закони й правила його функціонування. Політична культура містить у собі ті елементи й феномени суспільної свідомості й, у більш широкому плані, духовної культури тієї або іншої країни, які пов'язані із суспільно-політичними інститутами й політичними процесами і впливають на форми, формування, функціонування й розвиток державних та політичних інститутів, визначають значущість і напрям політичного процесу в цілому й державному управлінні зокрема.

Глобалізація передбачає прискорення інтеграції націй у світову систему завдяки розвитку сучасних транспортних засобів та економічних зв'язків, впливу на людей ЗМІ. Вона сприяє розширенню культурних контактів між народами й міграції людей, але глобалізація однозначно має позитивні й негативні сторони, тому завданням владних інституцій є координація впливу глобалізаційних чинників на політичну культуру суспільства. Негативні моменти полягають у можливості втрати своєї культурної самобутності, що відбувається внаслідок акультурації й асиміляції. Основна загроза, яка виникає паралельно із глобалізацією, полягає в тому, що відбувається уніфікація різноманітних суспільних настанов, проте уніфікація не означає, що продовжать існування найкращі здобутки цивілізації.

Стандарт глобальної культури загалом і політичної культури зокрема не є виправданим з погляду національної самобутності. Політична культура виробляє керівні принципи політичної поведінки, норми й ідеали суспільства, надає цілісності й інтегрованості управлінській сфері, так само, як загальнонаціональна культура надає цілісності й інтегрованості суспільному життю в цілому.

У науковій літературі з державного управління немає повної єдності позицій різних авторів щодо трактування політичної культури. Одні визначення акцентують увагу на синтезі колективного досвіду регіону, нації, класу, групи. Деякі автори пропонують оцінні визначення політичної культури, підкреслюючи, що це поняття повинно бути ідентифікатором високого або низького ступеня засвоєння ідеальних моделей, запропонованих особистості політичною системою в державі [14, с. 37].

Автори своє завдання вбачають у тому, щоб довести залежність найважливіших характеристик державно-управлінської системи від політичних уявлень, переконань і почуттів людей, тобто від їхньої психології. Причому політична культура виступає як кінцевий пояснювальний принцип, як найважливіший показник розвитку політичної системи [11, с. 103]. Коли теоретики державного управління перейшли від побудови концепцій і обґрунтування методик до їх емпіричної перевірки, то тут були виявлені як переваги, так і істотні недоліки кожної з моделей, що ставлять під сумнів навіть деякі ключові моменти. Так, насамперед потрібно було чітко сформулювати, що саме є об'єктом і суб'єктом політичної культури.

Досліджуючи політичну культуру, не можна ігнорувати той факт, що вона є специфічною та відмінною від основних характеристик політичної культури інших соціальних груп, а подекуди – цілком альтернативною, через що має бути розглянута як окрема категорія.

Термін "глобалізація" міцно ввійшов у науковий та управлінський обіг, однак дослідники розуміють його по-різному. Найчастіше глобалізацію пов'язують з якісно новим рівнем інтегрованості, цілісності й взаємозалежності світу, хоча це лише частина більш складної й суперечливої картини [3, с. 137]. Лише виходячи з таких методологічних настанов, ця проблема може бути виявлена й об'єктивно досліджена.

© Парубчак І.О., 2012

Українські дослідники, а їхні погляди важливі для нас у зв'язку з нашим орієнтиром саме на вітчизняну теорію державного управління, також звертаються до західної класифікації, хоча й виокремлюють деякі інші аспекти. Варто наголосити на тому, що політична свідомість як найважливіший структурний компонент політичної культури має, як і сама політична культура, власну типологію [9, с. 65]. Не менш важливою для розуміння політичної культури є відповідь на питання про її об'єкт. Таким об'єктом, на який спрямовані суб'єктивні настанови, цінності, переконання особистості, є політична система в цілому та її окремі компоненти: політичний режим, держава, політичні інститути, партії.

Багато авторів, що присвятили праці проблемі глобалізації, вказують на неточність самого терміна. Справді, якщо й можна говорити про прагнення сучасного світу до більшої інтегрованості, то назвати цю тенденцію загальною і єдиною не можна. Деякі вчені вкрай критично ставляться до глобалізації, зазначаючи, що "чутки про глобалізацію сильно перебільшені" [17]. Крім того, викликає заперечення погляд на глобалізацію як на безальтернативний процес або принаймні провідну тенденцію, тому владні інституції повинні докладати максимум зусиль для координації впливу глобалізаційних чинників. Як об'єктивна тенденція глобалізація відображає зростаючу взаємозалежність різних секторів світової економіки, внаслідок чого розвиток і стабільність однієї національної економіки стають неможливими без розвитку й стабільності інших.

Концепція глобалізації є нині широко вживаною, проте недостатньо розробленою в науці державного управління, дуже часто в цей термін вкладається різний сенс. У світовій політичній теорії навіть виокремилося кілька шкіл дослідників цього явища [20, с. 95]. Глобалізація в її державно-управлінському вимірі стає домінуючою тенденцією світового розвитку, що одержує втілення у формуванні світового порядку і системи глобального управління. Об'єктом глобального управління є глобальне суспільство, що формується, оскільки світовий порядок можливий лише як організація глобального суспільства. Відтак, особливе значення має процес формування глобальної політичної культури, яка б виступала єдиною системою політичних норм, настанов, правил, інститутів.

II. Постановка завдання

Метою статті є з'ясувати роль владних інституцій у здійсненні управлінських функцій щодо впливу глобалізаційних чинників на політичну культуру суспільства.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Дослідити явище політичної культури як складової існування демократичного суспільства.

2. Вивчити значення аспектів глобалізації у формуванні політичної культури особистості.

3. Проаналізувати можливість взаємовпливу явищ політичної культури і глобалізації один на одного.

4. З'ясувати роль владних інституцій у корегуванні глобалізаційних чинників у суспільних відносинах.

III. Результати

Політична культура є системою відносин і одночасно процесом виробництва й відтворення складових її елементів поколіннями, які по черзі змінюють одне одного. Це явище динамічне, постійно збагачуване історією у своєму змісті й формах, воно чуйно реагує на зміни в реаліях навколишнього світу, чи то буде промислова, науково-технічна, комп'ютерна, інформаційна чи інша революції. Поняття політичної культури виявилося дуже привабливим через свою багатозначність і багатогранність вимірів [16]. З одного боку, воно є результатом особистого досвіду людини, а з іншого – в ньому знаходить відображення історія політичної системи, що сягає своїм корінням давніх суспільних подій.

Політико-управлінський підхід дає змогу подолати формально-юридичне розуміння політики й вийти за рамки нормативного опису політичних процесів. Традиційний підхід до політики в термінах політичної системи, політичної ідеології, дослідження державно-правових інститутів неспроможний дати відповідь на питання, чому однакові за своєю формою соціально-політичні інститути діють по-різному в різних країнах або ж через що ті або інші інститути виявляються дієздатними в одних країнах і зовсім неприйнятними в інших [4, с. 287]. Політико-культурний підхід дає можливість осягнути суспільні реалії, подолати звичайне, поверхове й одномірне бачення політичної системи, її інститутів, їхньої діяльності тощо, виявити глибоко приховані коріння національних міфів, традицій, уявлень тощо, які існують у свідомості всіх членів суспільства.

Правильно вирішити ці питання можна лише в тому випадку, якщо розглядати політичну культуру не як основний фактор, що детермінує політичну боротьбу й конфлікти, а як сполучну ланку між соціально-економічними інтересами, управлінськими складовими, соціальним статусом, морально-етичними нормами конкретної людини, соціальних груп, класів, залучених у політичний процес, з одного боку, і їх політичною поведінкою – з іншого [22, с. 165].

Політична культура включає в себе складові елементи, сформовані протягом багатьох поколінь політичні традиції, норми політичної практики, ідеї, концепції й переконання, які стосуються відносин різних суспільно-політичних інститутів. Вона включає орієнтації й настанови людей щодо існуючої суспільної системи в цілому, її інститутів і діючих у ній найважливіших "правил гри", а також принципів відносин індивіда, суспільства й держави. Ці компоненти, зумовлені соціально-економічними, національ-

но-культурними, суспільно-історичними й іншими довгостроковими факторами, характеризуються відносною сталістю, тривалістю і повільними змінами на фоні глибоких зрушень у суспільному житті [2, с. 603]. Принципово важливим моментом є розуміння політичної культури як характеристики розвинутості соціального суб'єкта, ступеня реалізації його сутнісних сил у сфері політичних відносин, що виявляється в оволодінні політичними нормами, досвідом політичної діяльності та рівні політичної свідомості.

Необхідно звернути особливу увагу на той факт, що при визначенні функцій передачі інформації особливу, специфічну роль має тип управління у сфері політики, ідеології, культури, який здійснюється владними інститутами. Головний пафос цієї діяльності – вплив на свідомість людей, формування в цій свідомості бажаних властивостей, якостей, наближення його до ідеалу, що відповідає політичним, культурним й ідеологічним формам і цінностям суспільства [13]. Спрямованість функцій визначається місцем суб'єкта, політична культура якого досліджується в системі соціальних зв'язків. Загальна закономірність проявів функцій політичної культури в рамках процесу трансляції полягає в тому, що політична культура суспільства визначається функцією припису, а політична культура соціальної групи – функцією сприйняття.

Політична культура є динамічною та поліфункціональною, поєднує всі історично сформовані набутки соціуму в сфері політики та перманентно створює нові, відповідно до характеру розвитку суспільних відносин [21, с. 39]. У такому розумінні стає очевидним, що політична культура може не тільки змінюватися під впливом трансформацій державного управління, а й навпаки – справляти вплив на цю систему.

Політична культура набуває особливого значення останнім часом, коли посилюються глобалізаційні процеси, що приводять до стирання кордонів між національними державами, швидшого руху інформації та поширення певних універсальних ідеалів і цінностей [8, с. 153]. Саме ці ідеали формують відповідну політичну культуру, яка поширюється світом та стає основою для формування інститутів демократичного суспільства в різних державах.

Головна ознака кризовості демократії – тотальне відчуження суспільства від концептуальної влади. Справа в тому, що проблема дійсно демократичного устрою полягає не у способах голосування або інших атрибутах формальної демократії, а в побудові такого суспільного порядку, коли кожному буде відкрито доступ до всієї повноти систематичного знання, тобто до вершини концептуальної влади, яка є початком і кінцем усіх контурів управління у суспільстві; на рівні глобального управління зробити це надто важко [18].

Передусім це актуально для України, де глобалізаційні впливи стають чи не єдиним джерелом трансформації існуючої політичної культури у бік її демократизації. Трансформація політичної системи має відбуватися "знизу" – від громадян до держави як апарату управління, очевидно, такі зміни вимагають часу [19]. Однак, якщо взяти до уваги стрімкий розвиток та вдосконалення засобів масової комунікації, можна стверджувати: проміжок часу, потрібний для незворотних змін у політичній культурі населення та відповідних трансформацій характеру політичної системи, буде прямо пропорційний темпам розвитку засобів міжнародної комунікації.

Політична культура є явищем багаторівневим та багатофункціональним, містить велику кількість структурних компонентів тощо. Так, це явище може варіюватися залежно від дослідження його на таких рівнях: окремого індивіда, групи індивідів, політичної спільноти, суспільства загалом. Причому залежно від конкретного рівня це багатогранне явище буде включати в себе різні елементи в різних співвідношеннях та ступенях їх значущості [7, с. 205]. На рівні суспільства надзвичайно важливими елементами політичної культури будуть політичні цінності; політичний процес; визнання людини як основної цінності в суспільстві; визнання народу як джерела влади; державний суверенітет. Політична культура не є сферою матеріальною і не обмежується лише духовними, культурними цінностями. Це особливий тип культури, який характеризує рівень соціального розвитку суспільства, станів, особистості як суб'єктів творення суспільних відносин.

Політична культура виявляється у реальному житті через політичну структуру суспільства, рівень розвитку політичних процесів. При цьому вона також відображається окремими гранями в усіх інших видах культури: в матеріальному виробництві задає соціальну спрямованість розвитку економіки, позначається на економічних пріоритетах того чи іншого стану; у правовій сфері виявляється у рівні розвитку законодавчої системи, захищеності законом різних соціальних груп; у мистецтві й літературі – через ступінь розкриття у них національних цінностей, мотивів патріотизму і соціальної справедливості [1, с. 23].

Основним шляхом реалізації політичної культури є політичний процес. Специфіка їх взаємодії полягає в тому, що, з одного боку, через політичний процес виявляється політична культура, стає доступною для сприймання, а з іншого – сам політичний процес є творцем політичної культури. Політичний процес – це сукупна діяльність, у тому числі саме владних інституцій, у ході якої відбувається формування, зміна, перетворення й функціонування політичної системи суспільства [15, с. 54]. Його структура – це низка послідовних, внутрішньопов'язаних між собою стадій, що циклічно розвиваються. Це конституювання, утворення політичної системи, прийняття і виконання полі-

тико-управлінських рішень; контроль за функціонуванням і напрямом розвитку політичної системи.

Бідність у країнах "третього світу" спричинена передусім неефективним державним управлінням: для вирішення цього питання потрібні політичні рішення держав, не всі вони є демократичними. Але навіть демократичні держави опікуються більше інтересами своїх громадян, аніж проблемами світу в цілому, не існує такої глобальної влади, яка б нав'язала суверенним державам свої правила. Єдиним шляхом поліпшення є зважене співробітництво на основі державних і недержавних організацій та добровільне дотримання міжнародних норм, які розробляються у рамках міжнародних організацій. Для цього потрібно створити систему стимулів, які б заохочували держави світу запроваджувати ці норми [6].

Глобалізація у сфері культури нагадує дифузію. Стихійне й ніким не контрольоване запозичення культурних цінностей має як позитивні, так і негативні аспекти. Вона дає народам змогу більше спілкуватися між собою й дізнаватися один про одного. А спілкування й пізнання сприяє зближенню народів. Проте надто активне спілкування й запозичення загрожує втратою культурної самобутності. Поширення однакових культурних зразків усім світом, відкритість кордонів для культурного впливу й культурне спілкування, що розширюється, спонукали вчених говорити про процес глобалізації сучасної культури [5, с. 195].

Методологія державного управління для концепції глобалізації повинна забезпечувати аналітикам, господарникам і політикам нову основу, що дає змогу ясніше зрозуміти, у якому напрямі розвиваються міжнародні відносини, в якому стані перебуває економіка країни або окремого підприємства, позитивні й негативні наслідки для міжнародної безпеки, економічного розвитку держави чи корпорації [16, с. 50]. Дебати про глобалізацію набувають найбільш гострих форм тоді, коли йдеться про долю національної держави. Жодна людина не наважується прямо стверджувати, ніби зменшення ролі національної держави – краще, але за логікою дискурсу виходить, що оптимізм стосовно перспектив економічної глобалізації найчастіше поєднаний з песимістичним поглядом на майбутнє національної держави. Основною інтенцією виступає звуження компетенції національної держави.

Результатом глобальних змін уже стали численні проблеми управління, які нині вимагають фундаментального перегляду, у тому числі щодо прав людини, культурного плюралізму, солідарності. У зміненому соціально-економічному і культурному середовищах, що мають цілком непередбачуваний характер, необхідно знаходити адекватні політичні рішення. Уряди найчастіше виявляються у політичному тупику через те, що навіть у сучасних демократичних суспільствах на них чиниться сильний тиск на підтримку недалекоглядних дій, які в довгостроковій перспективі можуть мати серйозні негативні наслідки. Особливого значення набуває адаптація зовнішніх ідей та інститутів до місцевої політичної культури, яку ми називаємо глобалізацією [12, с. 654]. З огляду на це формування політичної культури стає єдиним можливим завданням для інститутів державного управління. Адже лише за допомогою універсальних настанов вдасться досягти необхідного рівня порозуміння. Загальні елементи політичної культури повинні бути розвинуті скрізь, щоб стати базисом для глобального управління й просування інтересів людства у світі, який постійно інтегрується.

Нині цю проблему формулюють інакше: необхідно створити систему державного управління окремими сферами міжнародного життя у формі більш м'якого прийняття рішень, прийнятних для національних держав. У такому випадку було б даремно діяти тільки через урядові органи, зобов'язані стояти на сторожі офіційно декларованих національних інтересів. Адже сучасному світу властива множинність рівнів і типів управління, що відмінна як від моделей прийняття рішень міжнародними організаціями, так і від простого диктату світового ринку [10, с. 623]. Така ситуація вимагає формування й поширення глобальної політичної свідомості, яка дала б можливості виробляти загальноприйнятні рішення. Інша річ, що впливати на розробку певних універсальних норм "цільової" політичної культури будуть не всі держави, а лише найуспішніші.

IV. Висновки

Політична культура є динамічною та різнорідною функцією соціуму, яка поєднує всі історично сформовані набутки останнього – як матеріальні, так і ідеальні – у сфері політики. Відповідно, як політична культура суспільства може змінюватися під впливом трансформацій політичної системи, так і політична система може трансформуватися внаслідок змін у характері державного управління. Властивість політичної культури набуває дедалі вагомішого значення в умовах науково-технічного прогресу та посилення процесів глобалізації. Завдяки вдосконаленню засобів масової комунікації вона все більше розмиває кордони та поширює світом універсальні політико-культурні зразки та цінності. Вони, у свою чергу, впливають на формування нового типу політичної культури громадян окремих національних держав, трансформуючи згодом їхні політичні системи. Отже, існує пряма залежність між динамікою глобалізації, владними інституціями та процесами демократизації. Проміжок часу, потрібний для змін у політичній культурі та відповідних трансформацій політичної системи, буде прямо пропорційний темпам розвитку засобів міжнародної комунікації.

Вплив глобалізації на культуру й вплив культури на глобалізацію є діалектичним про-

цесом. Глобалізація просуває інтеграцію й знімає не лише культурні бар'єри, а й багато негативних вимірів культури. Глобалізація є життєво важливим кроком як до більш стабільного світу, так і до кращого життя людей у цьому світі. Зниження культурних розбіжностей може стати мірилом прогресу цивілізації та відчутним кроком завдяки ролі владних інституцій у координації впливу глобалізаційних чинників до зміцнення міжнародних зв'язків і взаєморозуміння. Інформаційне століття дає можливість зламати бар'єри, що розділяють нації та етноси всередині націй, і будувати зв'язки, що створять ще більший потенціал для спільних інтересів серед ще більшого співтовариства народів. Культурна глобалізація – це діалектичний процес, у якому глобалізація й локалізація, централізація та децентралізація є не взаємовиключними протилежностями, а навпаки, двома сторонами однієї медалі. У результаті взаємозв'язків, що посилюються, старі форми розмаїтості зникають, водночас виникає нова культурна розмаїтість. Доступність багатьох різних світоглядів і способів життя приводить до плідного діалогу й дає величезний шанс для самореалізації та збагачення суспільства.

Список використаної літератури

1. Азроянц Э. Глобализация: катастрофа или путь к развитию? Современные тенденции мирового развития и политические амбиции / Э. Азроянц. – М. : Новый век, 2002. – 416 с.
2. Аналітика, експертиза, прогнозування : монографія / [Є.А. Макаренко, М.М. Рижков, М.А. Ожеван та ін.]. – К. : Наша культура і наука, 2003. – 614 с.
3. Білорус О. Глобалізація і національна стратегія України / О. Білорус. – К. : Батьківщина ; Броди : Просвіта, 2001. – 301 с.
4. Бурдяк В.І. Політична культура країн Європи в контексті інтеграційних процесів / В.І. Бурдяк, Н.Ю. Ротар. – Чернівці : Рута, 2004. – 328 с.
5. Горський В. Глобалізація культури як проблема України / В. Горський. – К. : Академія, 2002. – 208 с.
6. Иванов Д. Эволюция концепции глобализации / Д. Иванов // Телескоп. – 2002. – № 5. – С. 15–24.
7. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні / А. Колодій. – Л. : Червона калина, 2002. – 275 с.
8. Колодко Г. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн / Г. Колодко. – К. : Основні цінності, 2002. – 248 с.
9. Кравченко А.И. Культурология : учеб. пособ. для вузов / А.И. Кравченко. – 3-е изд. – М. : Академический проект, 2001. – 269 с.
10. Крымский С.Б. Цивилизационная природа и противоречия глобализации / С.Б. Крымский, Ю.В. Павленко // Цивилизационные модели современности и их исторические корни. – К. : Наукова думка, 2002. – 632 с.
11. Павленко Ю.В. История мировой цивилизации: Философский анализ / Ю.В. Павленко. – К. : Феникс, 2002. – 760 с.
12. Пірен М.І. Основи політичної психології : навч. посіб. / М.І. Пірен. – К. : Міленіум, 2003. – 276 с.
13. Пірен М.І. Політична реформа в Україні: соціологічний вимір / М.І. Пірен // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід : зб. наук. пр. – К. : К.І.С., 2003. – С. 70–84.
14. Пірен М.І. Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності : навч. посіб. / М.І. Пірен. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 240 с.
15. Погоріла Н. Електорат у демографічних вимірах / Н. Погоріла // Exit Poll: Загальнонаціональне опитування. – К. : Наукова думка, 2002. – 186 с.
16. Рябов С. Політична культура: теоретичні проблеми визначення та модернізація в Україні / С. Рябов // Політологічні та соціологічні студії : збірник наукових праць. – Чернівці : Прут, 2002. – Т. П. – С. 14–30.
17. Сорос Дж. Тезисы о глобализации / Дж. Сорос // Вестник Европы: Философия. Политика. – 2001. – № 2. – С. 23–29.
18. Стариш А.Г. Глобальное информационное пространство и его воздействие на формирование общественного сознания / А.Г. Стариш // Глобальные процессы и региональное развитие : матер. науч.-практ. конф. "Глобализация: человек, народы, мир". – Севастополь : Мир, 2003. – С. 47–57.
19. Старіш О.Г. Становлення і перспективи розвитку інформаційного простору України в контексті процесів глобалізації / О.Г. Старіш // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К. : ІМВ, 2002. – Вип. 38. – Ч. ІІ. – С. 199–203.
20. Старіш О.Г. Теорія відкритих систем як парадигма процесів глобального розвитку / О.Г. Старіш. – Сімферополь : Універсум, 2003. – 240 с.
21. Хабермас Ю. Теория социального действия / Ю. Хабермас. – М. : Изд-во МГУ, 2001. – 282 с.
22. Хмелько В. Електорат парламентських виборів 2002 року у демографічних / В. Хмелько // Exit Poll: Загальнонаціональне опитування. – К. : Наукова думка, 2002. – 186 с.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2012.

Парубчак И.А. Роль властных институтов в регулировании влияния глобализационных факторов на политическую культуру общества

Рассмотрено явление политической культуры как составляющей существования демократического общества. Определены значения аспектов глобализации в формировании политической культуры личности. Проанализирована возможность взаимного влияния явлений политической культуры и глобализации. Выяснена роль властных институтов в корректировке глобализационных факторов в общественных отношениях.

Ключевые слова: *власть, общество, глобализация, политическая культура, институты власти, координация, управленческие функции.*

Parubchak I. Role of government institutions in regulating the impact of globalization factors on political culture

Investigated the phenomenon of political culture as a component of a democratic society. Studied the value aspects of globalization in shaping the political culture of the individual. The possibility of interference phenomena of political culture and globalization on each other. The role of government institutions in the globalization adjustment factors in public relations.

Key words: *government, society, globalization, political culture, power institutions, coordination, management functions.*

УДК 352.07:342.34

В.В. Толкованов
кандидат юридичних наук, доктор публічного права,
голова Національного агентства України з питань державної служби

ІННОВАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ ТА ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ (ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ) НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті висвітлено інноваційні інструменти та нові підходи до розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні в контексті реформування системи місцевого самоврядування. Обґрунтовано найважливіші напрями розвитку різних форм та інструментів розвитку партисипативної демократії й залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні.

Ключові слова: *партисипативна демократія, місцеве самоврядування, територіальна громада, система, залучення громадян, референдум, збори громадян, громадські слухання.*

I. Вступ

Розвиток місцевого самоврядування та реформування системи управління регіональним розвитком визначено одним з пріоритетів державної політики України, на чому вже неодноразово наголошував Президент України В.Ф. Янукович. Підготовка та проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування зумовлюють перерозподіл і більш чітке розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, передачу більш широкого кола функцій і ресурсів, фінансових та матеріальних, від держави до органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування. У зв'язку із цим особливого значення набувають питання більш активного залучення громадян до участі в публічному житті на місцевому рівні, а також підготовки кваліфікованих кадрів з відповідними знаннями з питань муніципального менеджменту та взаємодії з громадськістю, що зумовлює розробку нових навчально-методичних посібників та навчальних програм з актуальних питань місцевого розвитку.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати інноваційні інструменти й розкрити підходи до розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні в контексті реформування системи місцевого самоврядування, обґрунтувати найважливіші напрями розвитку різних форм та інструментів розвитку партисипативної демократії й залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні.

III. Результати

Серед різних форм демократії дослідники та вчені виділяють як вищу так звану "партисипативну демократію" – коли громадяни беруть участь (від англ. participate – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні [11]. Разом з тим партисипативна демократія або демократія участі на місцевому рівні має як свої вигоди, так і загрози (виклики), які потрібно враховувати в практичній діяльності. Серед вигод слід назвати такі:

1. Іміджева, що є надзвичайно важливим для підвищення авторитету як влади в цілому, так і окремих її представників.

2. Залучення громадян до вирішення найбільш актуальних питань розвитку відповідних територій. Сьогодні органи місцевого самоврядування мають досить обмежені можливості найняти висококваліфікованих спеціалістів для вирішення актуальних питань муніципального менеджменту. У зв'язку із цим вдале залучення до опрацювання можливих рішень найбільш актуальних проблем інтелекту громади дасть змогу знайти потрібних фахівців з будь-якої тематики. Пенсіонери, які мають неоціненний виробничий та життєвий досвід, практичні фахівці, котрі працюють у приватній компанії, викладачі місцевого ВНЗ – ці та багато інших кваліфікованих фахівців радо віддадуть своїй громаді свої знання, тим більше, що це не вимагатиме від них занадто багато часу. Водночас саме залучення до прийняття рішення великої кількості людей, які не є депутатами або службовцями (посадовими особами органів місцевого самоврядування), також має свої позитивні сторони з метою ідентифікації оптимального варіанта вирішення проблеми розвитку громади.

3. Розбудова громади, що сприятиме руйнуванню (можливої) "стіни" між владою та громадою. Разом з тим є ще один факт, про який слід згадати: автори американського підручника з питань залучення громадян зазначають, що в США більшість великих громадських проектів щонайменше суттєво затримуються з виконанням, якщо не зриваються взагалі, через активну позицію "незадоволених" громадян [15]. Тому

© Толкованов В.В., 2012

нейтралізація згубного впливу такої активності є однією із цілей залучення громадян, адже конкретна людина починає відчувати свою відповідальність за громаду, поділяти цю відповідальність з владою за долю розвитку громади.

4. Розподіл відповідальності. Звичайно, за будь-яких умов юридична відповідальність за прийняте рішення лежить на посадовій особі місцевого самоврядування, за якою закріплено право прийняття рішення, або на відповідному органі місцевого самоврядування. Проте моральна відповідальність, особливо у випадках прийняття непопулярних рішень, може бути перенесена на громаду чи на той її сектор, який був залучений до прийняття рішення.

Водночас дослідники визначають певні загрози (або певні труднощі), що можуть виникати в процесі залучення громадян до справ місцевого самоврядування, а саме:

1) відкритість дій влади та неможливість приховати існуючі недоліки в муніципальному менеджменті. Певним запобіжним заходом проти цієї загрози є ширше залучення громадян не тільки інформування, а й запрошення до пошуку правильного рішення. Однак остаточне рішення все ж таки приймає влада, і на ній лежить уся відповідальність за прийняті рішення;

2) популізм влади. Для того, щоб одержати певні переваги в майбутньому, сьогодні потрібно чимось поступитись. На це не завжди згодні громадяни, особливо якщо переваги обіцяють у занадто далекому майбутньому, або якщо населення не має значної довіри до влади;

3) розмивання відповідальності, що є можливим при реалізації переваги “розподіл відповідальності”;

4) “витрати часу”, адже спілкування з громадою забирає багато часу й сил як у службовців, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Як правило, у посадових інструкціях службовців у європейських країнах спілкування з громадянами є обов’язковим елементом, а в деяких категорій посадовців та політиків таке спілкування взагалі займає більшу частину робочого часу. Слід також наголосити, що широке використання механізмів залучення громадян може подекуди призвести до збільшення штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування [11].

Слід нагадати, що під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. До форм партисипативної демократії (демократії участі), які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо [13].

З метою забезпечення народовладдя й безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами в Україні проводяться місцеві референдуми. Поняття “референдум” походить від латинського “referendum”, що означає “те, що має бути повідомлено”. Порівняно з іншими формами прямого народовладдя референдум надає народові можливість прямо впливати на вирішення широкого спектра питань державного та суспільного значення, причому воля народу в цьому випадку має вирішальне значення.

Референдум – це одна з пріоритетних форм прямого народовладдя українського народу, суть якої полягає в прийнятті громадянами, наділеними правом голосу, шляхом голосування, як правило, імперативних рішень загальнодержавного та місцевого значення у межах, визначених Конституцією й законами України. Наведене загальне визначення референдуму цілком є зіставним і з поняттям місцевого референдуму. Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад.

Право громадян на участь в управлінні місцевими справами ґрунтується на ст. 38, 69 і 70 Конституції України. Зокрема, ст. 38 Конституції передбачає право громадян на участь в управлінні державними справами через всеукраїнський та місцевий референдуми, а в ст. 69 зазначено, що референдум є волевиявленням народу, поряд з виборами та іншими формами прямої демократії.

Місцевий референдум передбачений ст. 7 базового Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” як “форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення”. На сьогодні питання організації місцевих референдумів регулюються положеннями Закону “Про всеукраїнські та місцеві референдуми”, який було ухвалено у 1991 р.

Упродовж 1991–2009 рр. у 19 регіонах України на основі Закону 1991 р. було проведено 151 місцевий референдум, 135 з них були успішними; 102 референдуми відбулись у селах. Проте прийняті рішення не завжди були реалізовані (у 9 областях кожне четверте рішення залишилось невиконаним). Більшість референдумів стосувалась питань адміністративно-територіального устрою (31,8%), назв населених пунктів (25,7%) та організаційних питань (20,4%) [8]. Це приблизно вісім випадків на рік на всю країну, більше – у 2004 р., менше – у 2007 і 2008 рр. Ці дані важливі, бо, як показав досвід інших країн, закон у цих випадках необхідний, але не достатній. Дуже багато залежить від політичної культури й традицій, а також від політичної системи в цілому. Але ніщо не заважає появі такої практики й поступовому розвитку місцевих референдумів у країнах, де раніше такої традиції не було (як у Чехії), і найперший крок до цього – запровадження досконалої юридичної бази.

На жаль, останнім часом місцеві референдуми проводяться не так часто, як цього хотілось би, насамперед, громадянам України. Усупереч чинному законодавству та природі місцевого самоврядування сьогодні рідко в статутах територіальних закріплюється перелік питань, вирішення яких можливо тільки шляхом проведення референдуму. Скептичне ставлення до референдуму породжує формальне бюрократичне ставлення до його підготовки, до роз'яснення змісту й суті питань, які виносяться на голосування. Унаслідок цього деякі юристи, політологи як за кордоном, так і в Україні вважають, що подібні референдуми як заміна влади представницького органу владою населення взагалі є недоцільним.

Із цим погодитися не можна. Добре підготовлений місцевий референдум – це якісний і доцільний спосіб вирішення багатьох важливих питань, ефективна форма залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Важливо навчитися грамотно та гнучко поєднувати представницькі форми з формами безпосередньої демократії, особливо з питань, які без урахування думки населення вирішувати неприпустимо.

Головне завдання демократичного місцевого референдуму – вирішити питання в інтересах громади шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учасниками всіх позитивів і недоліків питань, які внесені на голосування. Важливо не допустити, щоб референдум став знаряддям суперництва політичних сил, він повинен використовуватись для досягнення загальної вигоди, виключати конфронтацію і протистояння після голосування.

За своєю суттю місцеві референдуми є формою безпосередньої, прямої, локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є також основним засобом локальної нормотворчості територіальної громади, який дає їй змогу брати пряму участь в управлінні місцевими справами.

За змістом місцеві референдуми – це безпосереднє вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань (справ), які випливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, – віднесених Конституцією, законами України та статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також тих питань, які не входять до компетенції органів державної влади України. Предметом місцевого референдуму може бути, як зазначено в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим Законом та іншими законами до компетенції місцевого самоврядування.

Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 03.07.1991 р. до предмета місцевого референдуму відносить:

– прийняття, зміну або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
– прийняття рішень, які визначають зміст актів місцевих рад, їх виконавчих органів.

На місцеві референдуми можуть виноситися також питання дострокового припинення повноважень відповідної ради, сільського, селищного, міського голови [9].

Водночас чинне законодавство визначає ряд обмежень щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми, і передбачає можливість визнання недійсними рішення, прийняті на таких референдумах, якщо їхнім предметом є питання, котрі законодавчо не можуть виноситися на місцеві референдуми. Зокрема, на місцеві референдуми не виносяться: питання про скасування законних рішень органів державної влади й самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду та прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів. Проведення референдумів з питань, що не відносяться до відання органів місцевого самоврядування, не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили.

Усі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню в ЗМІ. Засоби масової інформації висвітлюють хід підготовки й проведення референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори та засідання, пов'язані з референдумом, й одержання інформації. У день проведення референдуму будь-яка агітація забороняється.

Новий місцевий референдум може бути проведений не раніше ніж через рік від дня проведення попереднього референдуму із цих питань.

Стадії проведення місцевих референдумів в основному аналогічні стадіям проведення всеукраїнського референдуму та виборів. Зокрема, виділяють такі стадії:

– призначення місцевого референдуму;
– утворення територіальних одиниць з проведення місцевого референдуму;
– утворення органів (комісій) з місцевого референдуму;
– складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі;
– агітація за прийняття рішень, що виносяться на референдум;
– голосування;
– визначення результатів місцевого референдуму.

Згідно із Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", місцеві референдуми проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць і рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу щодо рішень рад, на території яких він проводиться; ці рішення не потребують будь-якого затвердження державними органами й можуть бути скасовані або змінені лише в порядку, передбаченому цим Законом.

Основні засади організації та проведення місцевого референдуму в цілому ідентичні основним засадам організації й проведення всеукраїнського референдуму та місцевих, парламентських і президентських виборів. Місцеві референдуми ґрунтуються на принципах загальності, рівності, прямого характеру участі громадян у цих референдумах і таємності голосування.

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що місцеві референдуми в Україні мають виступати вищою, пріоритетною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Усе це зумовлює доцільність розробки та прийняття нової редакції закону про місцеві референдуми.

Загальні збори громадян є однією з найбільш давніх форм прямої демократії. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", загальні збори – це зібрання всіх або частини мешканців села (сіл), селища, міста для розв'язання питань місцевого значення.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі в розв'язанні питань місцевого значення. Законодавець не наділив загальні збори правом приймати місцеві нормативні акти, але потенційно це найсильніша за рівнем впливу на місцеву владу форма безпосередньої демократії.

Збори є багатогранним та багатофункціональним явищем. Їх можна розглядати як засіб народовладдя та форму здійснення місцевого самоврядування; організаційну форму діяльності громадських організацій і структурний елемент інших форм народовладдя; форму реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина – засіб волевиявлення комплексу природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами й державою тощо. Основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії та як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання у них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, вираження колективної думки, прийняття колективного рішення з особистою активністю учасників зборів.

У рамках зборів кожний їх учасник тим чи іншим шляхом висловлює свою думку, виявляє інтерес до чогось, які шляхом зіставлення з думками й інтересами інших учасників можуть набувати спільного значення. На відміну від референдумів, діяльність представницьких органів, зіставлення думок та відпрацювання спільного рішення має при проведенні зборів безпосередній характер, тобто "не відривається" від самих учасників, від тієї стадії зборів, на якій проходить обговорення питань. При цьому суб'єкти обговорення та суб'єкти відпрацювання конкретного рішення, а в деяких випадках і суб'єкт реалізації прийнятого рішення, в основному збігаються (суб'єктів обговорення іноді може бути більше, ніж суб'єктів прийняття рішення).

Ось чому загальні збори громадян відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення членів територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Стаття 9 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що перебуває в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку й контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією й ліквідацією комунальних підприємств, установ, організацій, а також здійсненням контролю за їхньою діяльністю тощо.

Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акта відповідно до Конституції та законів або на вирішення ним в іншій формі громадського значущого питання, яке міститься в пропозиціях громадян.

Існує кілька видів місцевих ініціатив. Так, за змістом їх можна поділяти на правотворчі ініціативи, спрямовані на прийняття, зміну або скасування певного муніципально-правового акта; ініціативи установчого характеру, зокрема ініціативи, які корегують склад представницького органу місцевого самоврядування; референдні ініціативи тощо. За формою вираження місцеві ініціативи бувають документально оформлені та неоформлені тощо.

У Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплено правило, згідно з яким місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому роз-

гляду на засіданні ради, яка відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Цим самим Закон не лише забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування, а захищає муніципальні права територіальної спільноти та окремої особистості.

На сьогодні вже є низка прикладів активного застосування місцевих ініціатив територіальними громадами Львова, Хмельницького, Славутича, Комсомольська, Києва тощо [12].

Згідно зі ст. 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування, – під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати запрошених, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Їх правова природа випливає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів.

Предметом громадських слухань можуть бути: проект програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; проект місцевого бюджету; місцеві податки та збори; надання пільг за місцевими податками і зборами; відчуження об'єктів комунальної власності, які мають важливе значення для задоволення потреб територіальної громади, а також об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, передача їх під заставу; місцеві програми приватизації об'єктів комунальної власності; питання адміністративно-територіального устрою, передбачені законодавством України; створення вільних економічних зон та інших зон, зміни у статусі цих зон; дострокове припинення повноважень місцевого голови; затвердження символіки відповідної територіальної громади; обговорення проекту статуту територіальної громади тощо.

Слід зауважити, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Однак, закріпляючи в п. 2 ст. 13 Закону України "Про місцеві самоврядування в Україні" положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, законодавець підкреслює важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні та у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Одночасно законодавець залишив на розсуд місцевої ради визначення переліку посадових осіб, які зобов'язані брати участь у громадських слуханнях, та вирішення інших, не менш важливих питань: хто ініціює і хто проводить слухання? Які питання підлягають обов'язковому обговоренню на слуханнях? Яким чином відбувається обговорення? Чи приймаються рішення під час проведення слухань? Як оформляються результати громадських слухань, як вони розглядаються органами й посадовими особами місцевого самоврядування?

IV. Висновки

Резюмуючи викладене, вбачається необхідним розвивати різні форми й інструменти (зокрема, й інноваційні) розвитку партисипативної демократії та залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні. Це може бути досягнуто як шляхом розвитку національного законодавства, вивчення, узагальнення та поширення кращих практик, так і шляхом розвитку співробітництва України з іншими країнами та міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи, які мають неабиякий досвід у галузі розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні. Мова йде про унікальну (та єдину в Європі) правову базу Ради Європи у галузі місцевої та регіональної демократії (Європейська Хартія місцевого самоврядування та додатковий (Утрехтський) додатковий протокол до неї, Європейська Конвенція щодо транскордонного співробітництва між територіальними владами або громадами та три додаткові протоколи до неї, переглянута Європейська Хартія міст, переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях, інші рекомендації Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи), а також нові інноваційні інструменти щодо розвитку місцевої та регіональної демократії (зокрема, Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, Європейський тиждень місцевої демократії тощо) [10].

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. – К. : Велес, 2005.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194–205.
3. Додатковий прокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування. – Страсбург, 2009.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" : офіційне видання. – К., 1997.
5. Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 07.06.2001 р. № 2493-III.

6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін. ; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
7. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Вид-во Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
8. Міністерство юстиції України. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти. – К., 2011.
9. Погорілко В.Ф. Референтне право України : навч. посіб. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2006. – 366 с.
10. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / під ред. В.В. Толкованова. – К. : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
11. Прошко В.Я. Чути громаду / В.Я. Прошко. – К., 2009. – 90 с.
12. Толкованов В.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва) : збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань / В.В. Толкованов, 2003. – С. 309–313.
13. Толкованов В.В. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В.В. Толкованов, А.К. Гук, В.М. Олуйко, В.Я. Прошко. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
14. The State of Local Democracy in Central Europe. Edited by Gabor Soos, Gabor Toka, Glen Wright. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest. OSI/LGI, 2002.
15. Citizen Participation Handbook. – Sixth edition. – Institute for Participatory Management and Planning, Monteray, CA, 1990.

Стаття надійшла до редакції 27.10.2012.

Толкованов В.В. Инновационные инструменты и подходы к развитию партисипативной демократии (демократии участия) на местном уровне в контексте реформирования системы местного самоуправления

В статье освещены инновационные инструменты и новые подходы к развитию партисипативной демократии (демократии участия) на местном уровне в контексте реформирования системы местного самоуправления. Обоснованы важнейшие направления развития различных форм и инструментов развития партисипативной демократии и привлечения граждан к общественно-политической жизни на местном уровне.

Ключевые слова: *партисипативная демократия, местное самоуправление, территориальная община, система, референдум, собрания граждан, общественные слушания.*

Tolkovanov V. Innovative tools and approaches to development of participatory democracy (democracy of participation) at local level in the context of reforming local government system

The article highlights innovative tools and new approaches to the development of participatory democracy (democracy of participation) at the local level in the context of the reform of local government. the main directions of development of various forms and tools of participatory democracy and citizen participation in public and political life at the local level are explained in the article.

Key words*: participatory democracy, local government, local community, system, involving citizens, referendums, town hall meetings, public hearings.*

УДК 364

Д.В. Фоменко
аспірант
Донецький державний університет управління

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті розглянуто методичні підходи до реалізації соціальної політики держави в сучасних умовах. Визначено функціональні напрями соціальної політики, причини корекції цілей соціального розвитку і методів їх досягнення, що виникають у процесі її реалізації.

Ключові слова: *методичні підходи, напрями соціальної політики, корекція цілей.*

І. Вступ

Прискорення процесів глобального розвитку, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, вимагає переосмислення концептуальних положень і методичних підходів, які використовуються в процесі державного управління. Підвищення динаміки процесів життєдіяльності визначає необхідність формування широкого спектра інструментів управління економічним, соціальним, політичним розвитком. При цьому актуалізація процесів виживання суспільства в період кліматичних змін, економічних криз і соціальної нестабільності визначає доцільність концентрації особливої уваги на забезпеченні соціальної політики держави.

На думку Г. Атаманчука [1, с. 250–251], управлінням є взаємодія людей, тому в ньому важливе значення належить прийомам, способам, операціям стимулювання, активізації та спрямування діяльності людини з боку державних органів і посадовців. За аспектами впливу на інтереси та мотиви поведінки людини, і відповідно за змістом, методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління можна поділити на морально-етичні, соціально-політичні, економічні й адміністративні.

Морально-етичні методи являють собою звернення до гідності, честі та совісті людини. Вони визначають міру виховання, роз'яснення і популяризацію цілей і зміст управління, засоби морального заохочення і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру, орієнтацію людини та ін. Сенс їх полягає в тому, щоб виробляти і підтримувати певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки відносно управління і тих дій, які необхідні для його здійснення. Багато з них сьогодні забуті, що не прикрашає державне управління. Якщо моральні установки "не працюють" у державних органах, то вже тим більше не можуть виявлятися в суспільстві.

Соціально-політичні методи пов'язані з умовами праці, побуту, дозвіллям людей, наданням їм соціальних послуг, залученням до процесу владовідносин, розвитком громадської та політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси людей, їх статус у суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об'єктивно приводить до зростання ролі цих методів.

Економічні методи зумовлені місцем економічних інтересів у житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці та інші економічні явища завжди привертають увагу, і, оперуючи ними, органи державної влади та місцевого самоврядування можуть багато чого досягти в реалізації цілей і функцій державного управління.

Особливе місце в державно-управлінській діяльності займають адміністративні методи, що містять у собі способи, прийоми, дії прямого й обов'язкового визначення поведінки та діяльності людей з боку відповідних управлінських компонентів держави. Їх ознаки: а) прямий вплив державного органу чи посадовця на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних дій; б) односторонній вибір способу вирішення поставленого завдання, варіанта поведінки, однозначне вирішення ситуації, що належить обов'язковому виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може спричинити різні види юридичної відповідальності.

Іноді адміністративні методи асоціюють з поняттям "адміністрування", хоча вони означають різні явища. Адміністрування характеризує політичний режим, стиль державного управління, що переважно полягає у використанні в управлінських процесах силового тиску, жорсткої підданості, команд і стягнень, які забезпечуються системою покарань. Адмініструвати можна будь-якими методами, особливо економічними й адміністративними. Водночас самі адміністративні методи зумовлені необхідністю регулювати численні небезпечні технології та види діяльності з точки зору інтересів людей, суспільства і природи. У сучасній біосоціотехносфері, що приховує в собі безліч небезпек, загроз, ризиків, без цих методів просто неможливо обійтися. Навіть їх наявність не

© Фоменко Д.В., 2012

завжди дає змогу запобігти аварійним ситуаціям і надзвичайним подіям.

Важливо не протиставляти методи управлінської діяльності, а застосовувати їх комплексно, вибірково відповідно до обставин, характеру ситуацій і рівня поведінки людей. Кожен метод має свої межі, і в цих межах він повинен застосовуватися в державному управлінні, у тому числі й для обслуговування відповідних стадій управлінської діяльності.

На додаток у цій класифікації доцільно навести найбільш поширений спосіб розподілу методів державного управління на прямі та непрямі. Прямі методи базуються на владнорозпорядних відносинах, а непрямі – передбачають зацікавленість або незацікавленість у певних діях, за допомогою стимулювання формують мотивацію до необхідних дій. Непрямі методи державного регулювання більш вдало вписуються в існуючу реальність, і тому в рамках ринкової системи вони набули найбільшого поширення. При цьому структура методів державного регулювання не заперечує прямих, адміністративних методів і підходів, які адекватно застосовуються до умов зовнішнього середовища, що склалися.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз методичних підходів до реалізації соціальної політики в сучасних умовах.

III. Результати

Для досягнення поставленої мети важливе значення має функціональний розподіл сфер управлінського впливу. Так, для комплексу методів реалізації соціальної політики держави застосовується функціональний розподіл, що відображає напрями, яким приділяється різна увага в процесі функціонування механізму реалізації соціальної політики, залежно від вибраного концептуального базису (рис. 1).

У кожній сфері (напрямі) соціальної політики держави в рамках наведених методів державного управління може бути розроблений ряд вузькоспеціалізованих інструментів, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Самі інструменти можуть відрізнятися за рівнем економічності й результативності, за мірою організації або самоорганізації соціальної системи в процесі досягнення цілей.

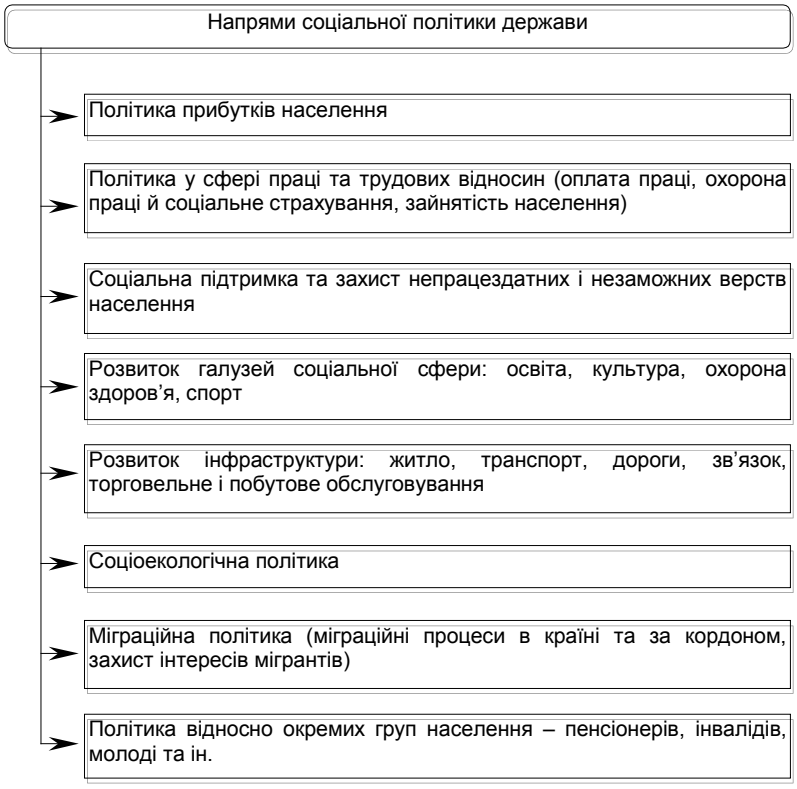


Рис. 1. Основні напрями соціальної політики держави

Так, наприклад, у практиці проведення соціальної політики в розвинутих країнах існує декілька напрямів її реалізації. До них відносяться: соціальне страхування, соціальний захист працівників, політика у сфері заробітної плати, соціальні заходи на ринку праці, житлова політика.

Соціальне страхування – найбільш важлива частина політики держави в соціальній сфері. У процесі виробництва працівники можуть втратити (з об'єктивних причин, наприклад, через травму) можливість продовжувати працювати. При цьому вони втрачають джерело доходу. Для вирішення проблеми, що виникла в цьому випадку, існує дві можливості. Перша – виплата певної суми за завданий збиток. Проте одноразова виплата не дає їм можливості існувати тривалий час. Отже, вигіднішим є другий шлях – соціальне страхування.

Соціальний захист працівників як найважливіший напрям соціальної політики держави надзвичайно важливий, оскільки в усіх країнах більшість населення є працездатною, єдиним (чи основним) доходом якої є заробітна плата, а це означає, що люди економічно вразливі та їм нема на що розраховувати, крім державної влади. Крім того, у будь-якій державі є значна кількість непрацездатних осіб та осіб зі зниженою працездатністю, що потребують особливої уваги держави. До всього цього можна додати, що політика держави у сфері соціального захисту зайнятих базується на нерівності сторін на ринку. Найнятий робітник є слабкою стороною, порівняно з працедавцем, оскільки не має власності на засоби виробництва і змушений продавати свою робочу силу. Дії держави в цій сфері мають бути спрямовані на фінансову підтримку працівників у разі завдання збитку здоров'ю останніх або в інших випадках. Для цього держава розробляє певні правові норми, що забезпечують створення системи договорів, які укладають між собою працівники і підприємці. Держава, проводячи такі заходи, виходить з того, що в соціальних відносинах між працівниками і працедавцями повинна вестися мова не просто про купівлю-продаж, а про соціальний статус особи.

Соціальна політика у сфері заробітної плати повинна реалізовуватися диференційовано. Регулююче втручання здійснюється в основному в тих випадках, коли рівень професійної підготовки працівника невисокий, і позиції його в протистоянні з працедавцем відносно слабкі. Це головним чином стосується тих видів трудових процесів, які вимагають некваліфікованої праці. Відносно таких категорій населення фіксується мінімальний рівень заробітної плати, нижче якого виплачувати її не дозволяється. За допомогою законів держава визначає також динаміку оплати праці (припустимо, кожні 14 днів або щомісячно).

У деяких випадках політика заробітної плати передбачає введення граничного рівня останньою і збереження його впродовж певного відрізку часу. Можливе також використання обмежень на темпи зростання оплати праці. Ці заходи застосовуються для запобігання інфляції й усунення труднощів у сфері платіжного балансу.

Щодо соціальної політики на ринку праці, то державна політика в цій галузі робить особливо виразним перехід системи чистого страхування по безробіттю до пошуку профілактичних заходів із запобігання можливим труднощам у трудовій діяльності та на ринку праці.

Соціальна політика стосовно ринку пов'язана, передусім, з можливостями держави впливати на попит на робочу силу. Крім того, дія на цей ринок відбувається за допомогою коригування правових норм, що стосуються використання в країні іноземної робочої сили. Регулювання може здійснюватися і за допомогою скорочення доступу деяких груп працівників до ринку праці (наприклад, за допомогою скорочення пенсійного віку). Крім того, держава може впливати на ринок праці, інформуючи про його стан зацікавлені органи. Дуже серйозно впливає держава на цей ринок і тим, що бере на себе організацію та фінансування системи перенавчання працівників у зв'язку зі структурними зрушеннями в економіці.

Інструментарій соціальної політики на ринку праці включає разом зі здійсненням компенсаційних виплат при безробітті та в період пошуку роботи надання консультацій про профорієнтації, працевлаштування і професійне навчання, що полегшують вступ у трудове життя або зміну професії.

Разом із цим метою соціальної політики забезпечення зайнятості є також вирішення проблем особливих груп працездатного населення (літніх людей, інвалідів, жінок, молоді, іноземців).

Політика забезпечення необхідних житлових умов розглядається в сучасних західних країнах як інструмент соціальної політики. Легко і швидко вирішувані житлові проблеми посилюють територіальну рухливість робочої сили, що в умовах існуючих структурних зрушень набуває особливого значення, оскільки підвищує ефективність виробництва.

У традиційному варіанті цей напрям соціальної політики проводиться шляхом виділення з бюджету засобів для надання допомоги працівникам, що орендують житло. Проте є й альтернативні варіанти: держава має змогу заохочувати самостійне житлобудівництво. При цьому використовуються різні можливості. Наприклад, територіальні органи влади самі створюють відносно дешеві житлові комплекси і здають їх в оренду сім'ям з низькими доходами. Ще один напрям соціальної підтримки в цій сфері передбачає використання житла, побудованого приватними будівельними кооперативами. Роль держави в цьому випадку зводиться до того, що вона безкоштовно надає будівельним організаціям землю, здійснює їх пільгове кредитування або застосовує до них більш м'яке оподаткування. У рамках цього варіанта держава зазвичай контролює величину оплати житла, встановлюючи граничну суму доходів власників за житло, що здається в оренду. В окремих випадках доводиться діяти ще рішучіше: вилучати з приватної власності землю і використовувати її для державного житлобудівництва.

Таким чином, у рамках кожного з представлених вище напрямів реалізації соціальної політики держави існує можливість вибору тих або інших методів досягнення намічених цілей. Ці методи відрізняються як за мірою втручання держави, так і за рівнем ресурсів, що витрачаються. Вибір комплексу методів досягнення цілей соціальної політики дає змогу здійснити її корекцію, виходячи з актуальних вимог внутрішнього і зовнішнього середовища держави і суспільства, з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних чинників її формування (рис. 2).

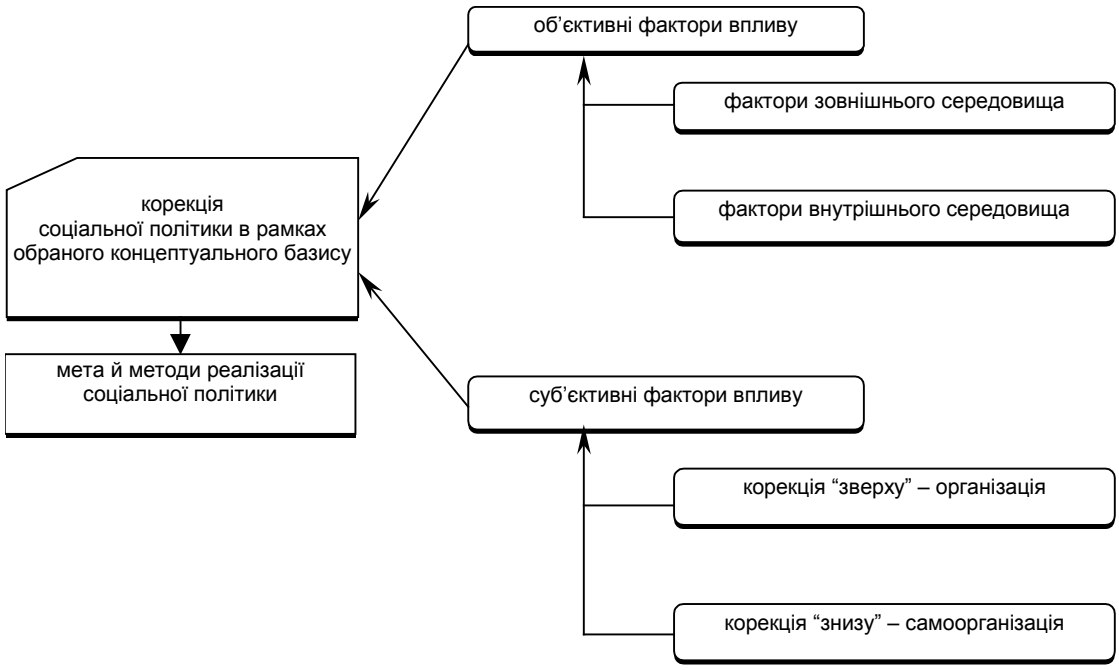


Рис. 2. Корекція соціальної політики в процесі її реалізації

Об'єктивні чинники впливу можна розподілити на чинники зовнішнього і внутрішнього середовища держави та суспільства. Так, криза глобальної економіки стимулювала перегляд соціальних програм і соціальних бюджетних витрат у більшості країн світу, економіки яких тісто інтегровані у світовий економічний простір. У свою чергу, природні катаклізми й екологічні катастрофи, як правило, призводять до збільшення державних витрат на соціальне забезпечення.

До суб'єктивних чинників корекції соціальної політики слід віднести процеси організації та самоорганізації. Корекція "згори", або організація, характеризується суб'єктивними цілями представників системи державного управління. Корекція "знизу" відбувається при самоорганізації населення з метою досягнення цілей соціального забезпечення й розвитку. Процес самоорганізації характерний для малозахищених груп населення, що намагаються відстоювати свої права на гарантоване соціальне забезпечення. Є також і позитивні приклади самоорганізації громадян, що реалізуються в процесі формування фінансових фондів підтримки соціальних груп, окремих громадян та інших країн, де виникає потреба у швидкій допомозі та фінансовій підтримці.

Крім викладених універсальних закономірностей формування соціальної політики, дослідники виділяють і національний, або історико-культурний аспект цієї проблеми. Стверджується, що наявність передісторії громадського розвитку і домінуючих у суспільстві культурних патернів великою мірою визначає національну модель соціальної політики держави.

Для підтвердження цього твердження можна навести актуальний приклад поведінки країн ЄС у процесі корекції цілей і методів реалізації соціальної політики з урахуванням впливу світової економічної кризи.

Так, у 2010 р. епіцентр світової фінансової кризи перемістився із США в Європу. Навесні виникла реальна загроза дефолту в Греції, а за нею і в низці інших країн Південної (Португалія, Іспанія, Італія), Східної (Угорщина, Румунія, Болгарія, Україна, Латвія і Литва) і навіть Північної (Ісландія, Ірландія) Європи, що нагромадили в ході кризи колосальні державні борги і дефіцити бюджетів. При цьому, якщо загроза дефолту в східноєвропейських країнах спричинена в основному їх економічною неспроможністю, то тяжкий стан країн Південно-Західної Європи пов'язаний, передусім, з невідповідністю принципів емісії євро їх інтересам. Традиційно країни Північної Європи підтримували твердий курс своїх валют, тоді як південноєвропейські країни, навпаки, періодично покривали бюджетні дефіцити саме за рахунок девальвації валют, що давало їм змогу не застосовувати різке скорочення соціальних витрат. З уведенням загальноєвропейської валюти окремі країни втратили можливість проводити незалежну емісійну політику, при цьому політика, що проводиться Європейським центральним банком, принаймні до останнього часу відповідала інтересам північних країн, позбавляючи мешканців Півдня можливості вирішити свої проблеми випробуваним способом [2].

Відмінності в реакціях країн Європи на кризу пов'язані з історично і культурно властивими традиціями формування й реалізації соціальних витрат (рис. 3), з моделлю поведінки під час кризи.

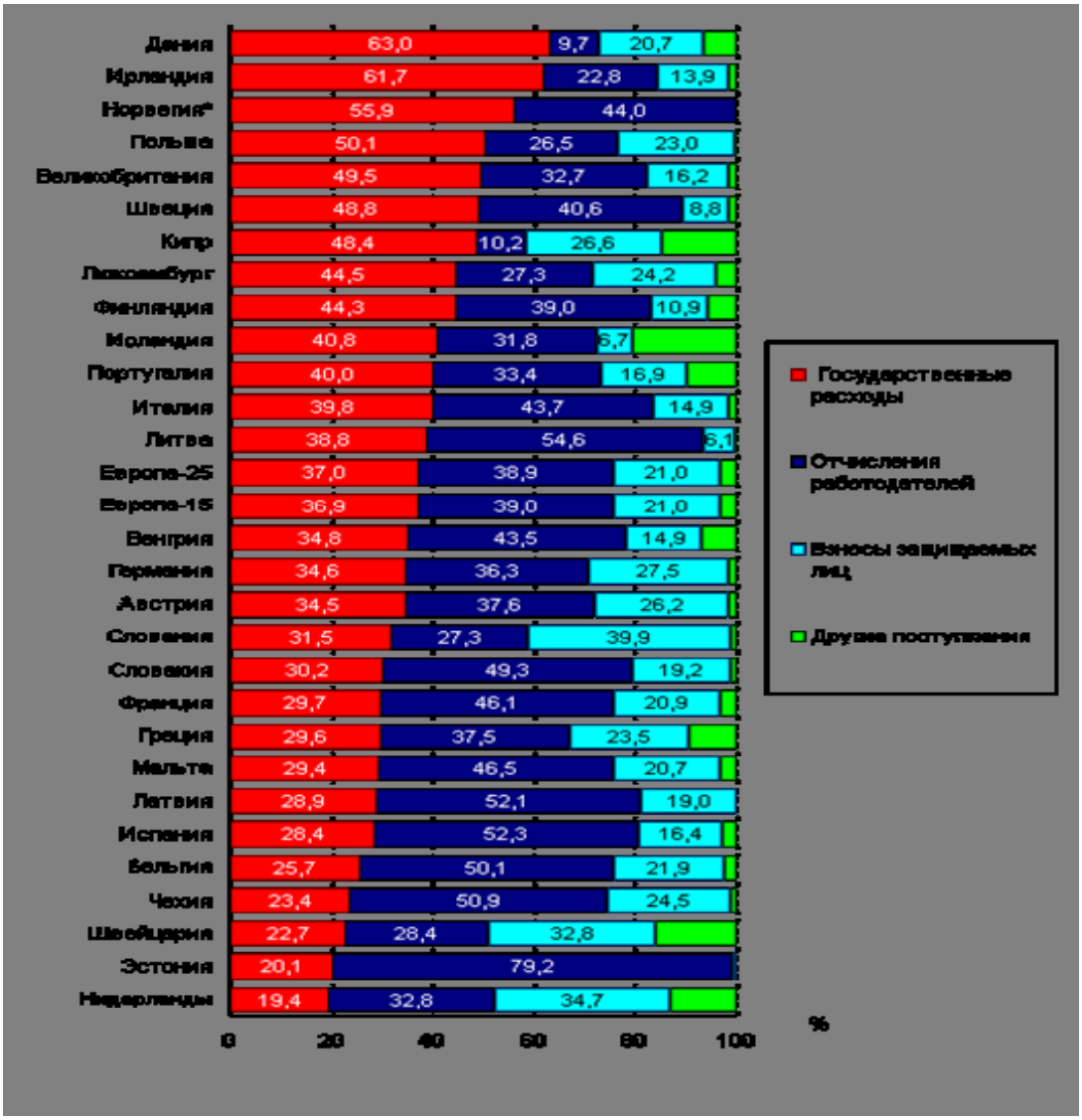


Рис. 3. Розподіл соціальних розходів за джерелами фінансування в країнах Європейського Союзу, Ісландії, Норвегії та Швейцарії, 2003 р., % [3]

Детальніше, північноєвропейські країни, в яких переважає державне фінансування соціальних витрат, дотримуються "бевериджіанської" традиції, згідно з якою достатньо бути малозахищеним постійним жителем країни, щоб претендувати на соціальну допомогу.

Інші країни віддають перевагу "бісмарківській" традиції, відповідно до якої соціальний захист базується на концепції страхування (у формі соціальних відрахувань і внесків). Проте ці відмінності між європейськими країнами поступово згладжуються: в країнах, де податкові надходження відігравали менш помітну роль, їх значення підвищується (наприклад, у Франції, Німеччині, Італії та Португалії), а в інших країнах, де навпаки – переважає державне фінансування, зростає роль соціальних внесків і відрахувань.

Таким чином, як структура формування соціальних фондів, так і характер реакції держави на негативну дію зовнішнього середовища при формуванні соціальних витрат великою мірою визначаються культурними й історичними чинниками.

IV. Висновки

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що інструменти соціальної політики держави можуть відрізнятися за рівнем економічності й результативності, за мірою організації або самоорганізації соціальної системи в процесі досягнення цілей. У рамках кожного з функціональних напрямів реалізації соціальної політики держави існує можливість вибору різних методів досягнення намічених цілей, що відрізняються як за мірою втручання держави, так і за рівнем ресурсів, котрі витрачаються.

Вибір комплексу методів досягнення цілей соціальної політики дає змогу здійснити її корекцію, виходячи з актуальних вимог внутрішнього і зовнішнього середовища держави та суспільства, з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних чинників її формування.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

2. Коммунистическая партия РФ. Итоги 2010 г.: экономический и социальный кризис в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kprf.u/international/86493.html.

3. Демоскоп Weekly. Основным источником финансирования расходов на социальную защиту служат социальные взносы и отчисления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.demoscope.ru.

Стаття надійшла до редакції 16.10.2012.

Фоменко Д.В. Методические подходы к реализации социальной политики в современных условиях

В статье рассмотрены методические подходы к реализации социальной политики государства в современных условиях. Определены функциональные направления социальной политики, причины коррекции целей социального развития и методов их достижения, возникающие в процессе ее реализации.

Ключевые слова: *методические подходы, направления социальной политики, коррекция целей.*

Fomenko D. Methodical going is near realization of social politics in modern terms

In the article the methodical going is considered near realization of social politics of the state in modern terms. Functional directions of social politics, reason of correction of aims of social development and methods of their achievement, that arise up in the process of her realization, are certain.

Key words: *methodical approaches, directions of social politics, correction of aims.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/353

Д.Т. Бікулов
кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ – ОСНОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статі розкрито науково-практичний підхід, який пов'язаний з організацією роботи комунальних підприємств та чинниками їх ефективності.

Ключові слова: *комунальне підприємство, місцеве самоврядування, ефективність.*

І. Вступ

Комунальні підприємства, тобто організації, які належать територіальним громадам, як правило, виконують суспільно важливі функції та їх підприємницька сутність є вторинною з погляду результату. Проте діяльність таких підприємств часто залежить від адміністративно-господарських здібностей керівників місцевого самоврядування: ефективні підприємства спроможні вирішувати суспільні проблеми швидше та простішим шляхом, вони мають ресурси для подальшого розвитку та мотиваційні стимули для робітників, які виконуватимуть свої функції з більшою самовіддачею.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розкрити науково-практичний підхід, який пов'язаний з організацією роботи комунальних підприємств та чинниками їх ефективності.

ІІІ. Результати

Поняття "комунальне підприємство" означає поєднання факторів виробництва та ресурсів для забезпечення життєдіяльності громади.

Комунальні підприємства класифікують за функціональним призначенням:

– соціальні, тобто ті, які виконують виключно суспільну функцію;
– господарські, тобто забезпечують господарські функції громади та діють у складі системи житлово-комунального господарства;
– комерційні, ті що створені для отримання додаткового доходу до місцевого бюджету;
– патронатні, тобто ті, що забезпечують функціонування керівників (місцевого самоврядування) та оптимальне використання управлінських функцій.

Класифікація за належністю визначає власника: якій саме громаді належить те чи інше підприємство. Можливі такі варіанти: громада обласна, міська, районна, селищна. Підприємство також може належати державній адміністрації. Формулювання "належить громаді" є досить умовним, оскільки гносеологічно громада взагалі не має прав власності, оскільки не може реалізувати його. Право власності в економічному контексті означає право безпосередньо управляти, приймати рішення відносно існування, його механізму, право розпоряджатись благами, які утворюються в результаті функціонування. Громада може поділяти ризики, які виникають унаслідок помилок в управлінні підприємством, неналежного виконання суспільних функцій.

Належність до громади є умовною, більш коректним може бути висловлення "відноситься до громади". Фактичним власником є відповідна рада, яка певним чином реалізує свою результативність, а в подальшому – матиме можливість отримати певну довіру громади, яку вона висловлює через власне волевиявлення. Отже, суб'єкт державної влади, центральні її органи визначають роль місцевого самоврядування, у першу чергу, як формування конкретної соціальної установки.

Дж. Сарторі в дескриптивному контексті ототожнює поняття "демократія" та "виборна поліархія", ставлячи під сумнів спроможність представницької демократії працювати [2, с. 83]. Поняття "працювати" в контексті демократії означає створення умов для соціального задоволення громад. Якщо демократія являє собою систему конкуруючих селективних меншостей, то її призначення скоріше обмежувальне, руйнівне (здебільшого в захисному сенсі), а не креативне та утворювальне. Місцеве самоврядування як асоційований власник є найменш ефективним порівняно з приватними інвесторами або державою, яка виконує життєво важливі функції.

З погляду якостей системи місцеве самоврядування в сучасному вигляді постає як формація з численними слабкими місцями. Відо-

© Бікулов Д.Т., 2012

кремленість місцевого самоврядування умовна та обмежена кордонами адміністративного утворення. Відокремленість держави визначена формально та на свідомому рівні займає первинне місце.

М. Сазонов усупереч твердженням марксистів, які визначають державу як апарат реалізації інтересів правлячого класу та пригнічення решти класів, формулює основну місію держави – організаційно-управлінську функцію [1, с. 312]. Місцева громада не може повною мірою реалізовувати функцію самозбереження (властиву кожній системі), лише самообслуговування, що теж, у свою чергу, є сумнівним через недостатність фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Управління системою – це свідомий вплив суб'єкта управління на неї з метою зміни її стану або забезпечення її функціонування певним чином.

Ефективному власнику як активному суб'єктові управління притаманні такі риси, як:

– достатній зворотний зв'язок з об'єктом управління, який дає правдиву оцінку тому, наскільки змінюється стан об'єкта управління в результаті управлінського впливу;
– дієздатність механізму управління, тобто поєднання ресурсів та факторів, які зумовлюють необхідність об'єкта управління функціонувати певним чином;
– повнота й достатність ресурсів і факторів управління, які виступають складовими механізму управління та зумовлюють потужність і адекватність управлінського впливу;
– свідоме визнання з боку об'єкта управління, який має бути керованим свідомо, без застосування примусу або ідеологічних символів.

Місцевому самоврядуванню, як правило, жодна з вищезазначених рис непритаманна повною мірою. Специфіка взаємовідносин між місцевим самоврядуванням та державою в багатьох випадках така, що посилення регіональної політичної еліти призводить до послаблення або конфлікту інтересів з центральною правлячою елітою. До того ж місцеві еліти можуть ототожнювати себе із громадянським суспільством або географічно-етнічною єдністю, які через певні обставини мають більше прав на отримання благ, ніж решта, або навіть право на розподіл таких благ.

Місцеві політичні еліти в сучасній Україні формуються в межах концепції неокорпоративізму, який певною мірою відображає актуальну тенденцію поєднання капіталу праці та держави. За Ф. Шмітером, неокорпоративізм – "система представництва інтересів, складові якої організовані в декілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різноманітних розрядів, офіційно визнаних або дозволених державою, яка наділяє їх монополією на представництво у своїй сфері в обмін на відомий контроль за підбором лідерів та артикуляцією вимог та схильностей" [3, с. 21]. Неокорпоративізм є тимчасовим виходом зі стану невизначеності, який при цьому вирішує групову потребу в захисті, визнанні та розвитку.

Сучасні механізми публічно-приватного або державно-приватного партнерства є спробою держави сформувати формалізовані зв'язки між державою та капіталом і таким способом зруйнувати зв'язки неформальні.

Постає питання, наскільки підприємницька діяльність місцевої громади, яка реалізується через функціонування комунальних підприємств, може бути ефективною в умовах конкуренції з підприємницькою діяльністю місцевих еліт. Практика доводить, що приватні інвестиції на рівні місцевих громад можливі лише у високоприбуткові комунальні підприємства. Такі підприємства займають монопольне становище на ринку (як правило, це ринок послуг) та не можуть бути використані в політичних акціях.

Комунальне підприємство є таким у повному сенсі цього слова. Виконуючи суто суспільну функцію, підприємство отримує прибуток. Поняття "неприбутковість" суперечить самій природі підприємництва. Неприбуткова організація постає як функціональний підрозділ держави або громади, який організований у вигляді підприємства з метою забезпечення більшої керованості. Розмір прибутку може бути недостатнім, адже підприємство первинно виконує суспільно важливі функції. Проте в певний період часу діяльність комунального підприємства починає зводитись до досягнення визначених показників економічної ефективності.

Розглянемо найбільш показовий приклад комунального підприємства, що може отримувати прибуток та не завжди його має – підприємство теплових мереж. Підприємство такого типу може бути успішним або ні залежно від ефективності управління, яке визначає власник (таблиця).

Таблиця

Сильні та слабкі підприємницькі сторони підприємства теплових мереж

Сильні сторони	Слабкі сторони
Монополіст – надає послугу, для створення якої має найкращі умови	Регульований тариф, що не відображає реальної економічної ситуації на підприємстві
Має у власності складне технологічне обладнання та мережу постачання, яка інтегрована з клієнтом	Обладнання та мережі є застарілими, часто в аварійному стані, що збільшує умовно-постійні витрати підприємства
Сформовані інституціональні умови для функціонування поза підприємницькими нормами (враховуючи можливість несплати за сировину тощо) з метою збереження соціальної стабільності	Сталі інституціональні умови дають змогу не виконувати частині клієнтів свої зобов'язання

Продовження табл.

Сильні сторони	Слабкі сторони
Управління здійснюється безпосередньо корпоративним власником – місцевим самоврядуванням	Управління здійснюється політичними особами, які в деяких випадках діють з певних політичних міркувань без урахування економічних цілей
–	Структура спадкова, вона навантажена персоналом, що виконує не властиві для себе функції, проте не отримує достатню заробітну плату
Сезонний характер послуг, що дає можливість технологічної підготовки	Сезонний характер послуг, що призводить до нерівномірності грошових потоків

З таблиці видно те, що слабких сторін у підприємства більше, ніж сильних, та всі вони суттєвіші за сильні сторони. Оскільки відсутня конкуренція, то доцільно не називати сильні сторони конкурентними перевагами, а визначити їх як фактори потенційної інвестиційної привабливості.

Змоделюємо діяльність підприємства теплових мереж, яке б знаходилось у приватній власності. Діяльність такого підприємства можлива в обмеженому анклаві клієнтів та складних умовах зовнішнього середовища. Первинною умовою стане фізична або економічна неможливість надавати послуги з боку комунального підприємства. На першому етапі підприємство визначає технологічну складову діяльності, тобто забезпечує необхідні для продажу послуг умови: обладнання, мережу та джерело сировини. Інвестором у цьому випадку може бути власник однієї з трьох вищезазначених складових або той, хто може забезпечити на більш вигідних для нового підприємства умовах. Найбільш проблемним у цьому випадку виступає джерело сировини – енергії, яке має відновлюватись незалежно, стабільно та тривалий час. Очевидним фактом є те, що природні сполуки вуглеводню (газ та мазут), що виступали як первинне джерело енергії, втрачають привабливість як такі. На перше місце виходить технологічна спроможність використовувати джерела відновлюваної енергії. Це потребує великих інвестицій, при тому, що рентабельність теплопостачання не перевищує 10%.

У німецькому Магдебурзі з 2007 р. функціонує завод з переробки сміття. Первинні інвестиції в це підприємство становили близько 80 млн євро (у тому числі мережі, які підводять тепло до центрального пункту розподілу, за винятком мереж, що ведуть безпосередньо до споживача).

Німеччина не застосовує спеціалізованих тарифів на теплову та електричну енергію, середньозважений тариф дорівнює 0,176 євро за кВт/ч. Структура доходів підприємства така, що найбільшу вагу має електрична енергія, яка є кінцевим продуктом окислення вуглеводнів, теплова енергія та основна функція – утилізація відходів – мають близьку питому вагу (рис. 1).

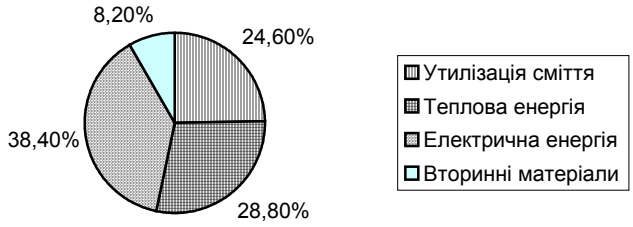


Рис. 1 Структура доходів підприємства з переробки побутового сміття [4, с. 12]

Треба звернути увагу на те, що собівартість теплової енергії, яка отримана в результаті спалювання побутового сміття, на 12% вища, порівняно з ціною природного газу. При ціні 500 Євро за 1 тис. куб. метрів використання заводів зі спалювання сміття стає більш доцільним.

Ми бачимо, що висока собівартість виробництва електроенергії компенсується платою за утилізацію сміття й видобуток вторинних речовин (у тому числі поліметалів). Аналогічні проекти на українських теплових мережах на цей час недоцільні, оскільки підприємства теплових мереж отримують енергоносії за нижчою, ніж їх німецькі колеги, ціною. Звалища сміття використовуються переважно як джерела видобутку вторинних речовин та зрідка біологічного газу (який утворюється на невеликій глибині). У країні існує перевиробництво електричної енергії, що є недоцільним. Таким чином, наше уявне підприємство є продуцентом енергії в сільському районі, де неможливе постачання газу, при цьому є достатня кількість органічних матеріалів для забезпечення прямого теплопостачання або електричної енергії в міс-

цеву мережу як резервного джерела (або у централізовану мережу). Технологічно це нескладний прийом, оскільки він забезпечується простим окисленням біологічного матеріалу.

Другим кроком має бути створення оптимальної організаційної структури. Оскільки діяти необхідно за умов обмеженості ресурсів, така структура має бути мінімальною з тісними зв'язками між елементами. Керівництво необхідно здійснювати за функціональним принципом. Підприємства, які створюються на базі відповідних організацій минулого, необхідно повністю реорганізовувати, тобто змінювати склад адміністративного персоналу та частково – виробничого. Опитування показують, що 12,5% плинність персоналу робітників вважають ознакою кризи та знижують ефективність своєї роботи через невпевненість у майбутньому тощо [5, с. 13]. Тому єдиним виходом створення ефективної організаційної структури є момент реорганізації або утворення. На рис. 2 зображено оптимальну структуру управління виробничим підприємством, яка діє незалежно від форми власності та адміністративної належності. У випадку невеликого підприємства функцію "директора" може виконувати заступник або відповідний фахівець. Важливо не перевантажувати менеджерів адміністративною діяльністю, делегуючи їм лише функції, а не загальні доручення. Також ключовим моментом є розподіл функції закупівель (яку потрібно пов'язувати з виробництвом) та функції продажу (яка не функціонує сама по собі, а діє разом з рештою).

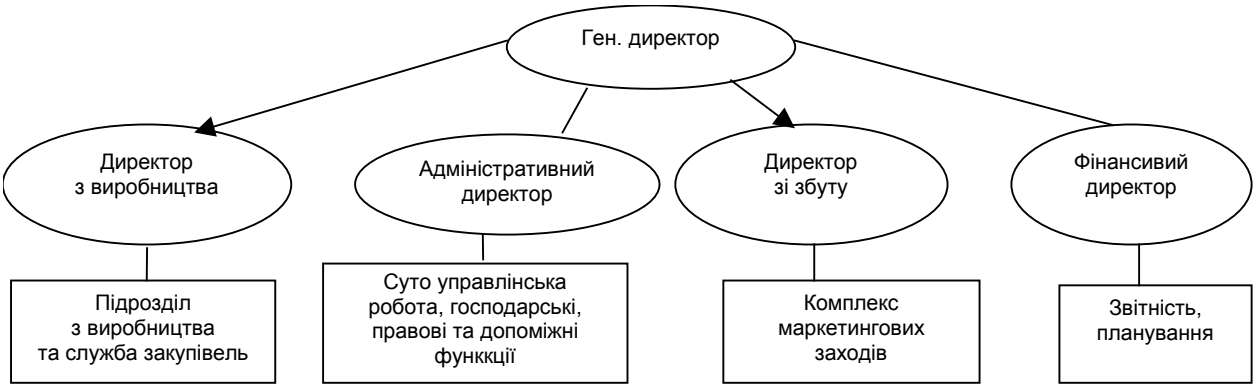


Рис. 2. Структура управління виробничим підприємством

Після формування технологічної бази, джерела постачання та встановлення організаційної структури необхідно сформувати систему відносин із громадою та самоврядуванням, які мають стати основними клієнтами, що отримують важливу та вигідну для них послугу.

IV. Висновки

Таким чином, при розгляді моделі підприємства теплових мереж ми дійшли декількох важливих висновків.

1. Немає особливого значення сутність власника – держава або місцеве самоврядування завжди зацікавлені в позитивних соціальних або економічних результатах будь-якої діяльності.

2. Структура підприємства має бути оптимальною при тому, що власник повинен встановлювати її в момент створення або реорганізації. Структура не повинна нести в собі елементи всіх організаційних форм разом, а працювати за функціональним принципом. Штатна структура й заробітна плата не повинні бути типовими або встановленими нормативним чином.

3. У сучасних умовах зростає значення приближення до джерела постачання або встановлення максимально тривалих відносин із постачальниками сировини та матеріалів.

4. Тарифи на послуги або відпускна ціна на товар мають бути вільними, а місцева громада або місцеве самоврядування не повинні мати право їх регулювати. Очевидно, що перетворення діючих комунальних підприємств неможливе та немає сенсу, оскільки їх існування пов'язане з великою кількістю зобов'язань з боку керівників місцевого самоврядування. Однак доцільним було формувати інвестиційні пропозиції та проекти виходячи не тільки з економічної та соціальної доцільності, а й з погляду ефективності струкутри достатності та адекватності інституціональних умов для їх реалізації.

Список використаної літератури

1. Сазонов Н. Политология : учебник / Н. Сазонов, А. Фисун, В. Чигринов. – Харьков : Фолио, 2001. – 831 с.
2. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори // Полис. – 1993. – № 2. – С. 80–89.
3. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм / Ф. Шмиттер // Полис. – 1997. – № 2. – С. 14–22.
4. Frich T. Aktuelle Energiesprechung / T. Frich // Magdeburg Seitung. – 2009. – № 44. – P. 12.
5. Hikman K. New personnel management in HI-Tec Industry / K. Hikman // The Finansial Times Europe – 2008. – № 74. – P. 13.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2012.

Бикулов Д.Т. Повышение эффективности коммунальных предприятий – основа развития местного самоуправления

В статье раскрывается научно-практический подход, который связан с организацией работы коммунальных предприятий и факторами их эффективности.

Ключевые слова: *коммунальное предприятие, местное самоуправление, эффективность.*

Bikulov D. Stimulation of efficiency of communal companies as a basis of local authority development

The scientific and empiric viewpoint which based on communal companies operation and factors of these efficiency is presented in this article.

Key words: *communal enterprise, local self-government, efficiency.*

УДК 352.07

І.І. Вишлова-Пилєва
аспірант
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

ОСНОВНІ ФАКТОРИ ПІДВИЩЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті подано визначення поняття "соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування". Визначено фактори підвищення соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Запропоновано розподіл факторів впливу на ефективність роботи органів місцевого самоврядування на внутрішні та зовнішні. Розкрито сутність внутрішніх факторів: організаційна структура, стратегічний менеджмент, формування цілей, управління персоналом, процедура прийняття управлінських рішень, а також зовнішніх: зміна очікувань населення, політична культура, законодавство.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, фактори підвищення соціальної ефективності.*

І. Вступ

Останнім часом все більш актуальною стає проблема ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Складність розуміння цього поняття, ідентифікація багатьох аспектів, видів ефективності в місцевому самоврядуванні наражаються на критику вчених-економістів, які додержуються класичного підходу до визначення ефективності. Соціальність діяльності органів місцевого самоврядування відкриває проблему, пов'язану з визначенням сутності дефініції "соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування". Крім того, не з'ясованими є фактори, що впливають на соціальну ефективність. Їх визначення дасть змогу підвищити соціальну ефективність та розробити критерії оцінювання факторів впливу.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що науковці приділяють значну увагу питанням ефективності та проблемам функціонування системи місцевого самоврядування, серед них такі вчені, як: В. Куйбіда, М. Куйбіда [5], які розглядають місцеве самоврядування в контексті розвитку місцевої демократії. Проблеми функціонування та розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі його реформування вивчають О. Бабінова [2], О. Бобровська, О. Кулешов, В. Мамонова та ін.

До того ж у науковій літературі існує багато досліджень щодо проблеми оцінювання ефективності влади, але всі вони стосуються різних напрямів діяльності в державному секторі: ефективності проведення приватизації об'єктів, управління комунальними підприємствами, закладами освіти, охорони здоров'я тощо (І. Артим, С. Метельський, Н. Піщулін, А. Татаров, Р. Туровський, О. Шандалов та ін.). Певний інтерес серед них викликає концепція В. Дзюндзюка стосовно діяльності публічної організації. Особливо це стосується визначення універсальних підходів, котрі б поєднували, з одного боку, загальні методологічні питання ефективності, а з іншого – давали б змогу розглядати окремі аспекти організаційної ефективності та забезпечувати її підвищення в конкретних установах. Крім того, розробки зарубіжних учених пристосовані до специфіки певних країн, а тому не можуть бути впроваджені в Україні безпосередньо, без належної адаптації [4].

Достатньо розробленим є питання ефективності державного управління. Значний внесок в обґрунтування поняття "ефективність державного управління" зробили В. Авер'янов, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Цвєтков та ін. Питання оцінювання ефективності державного управління на різних рівнях влади також уже досліджено Р. Білик, А. Гошко, Г. Одінцовою, Т. Проценко.

Разом з тим підходи до оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування вважаємо на сьогодні недостатньо розробленими, оскільки більшість дослідників не приділяють належної уваги питанню соціальної ефективності, ідентифікації факторів впливу та подальшого оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, рівня відповідності отриманих результатів роботи органів місцевого самоврядування очікуванням громади. Усе це зумовлює актуальність обраної теми.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є визначення поняття "соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування" та ідентифікація факторів, які на неї впливають.

ІІІ. Результати

Схильність деяких учених вбачати в ефективності управління, державного управління, місцевого самоврядування тільки економічний аспект є недостатньо коректною та не повною мірою відображає зміст цього поняття. Розгляд ефективності місцевого самоврядування тільки

© Вишлова-Пилєва І.І., 2012

з позиції економіки не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління [3]. Небезпека економічного підходу полягає в тому, що він передбачає дотримання математичної точності, але здебільшого важко визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект [1]. За такого вирішення проблеми поза увагою залишається найважливіша складова управлінської ефективності – соціальна, тому підвищення соціальної ефективності має стати головною метою діяльності органів місцевого самоврядування. З огляду на це можна вважати проміжною економічну ефективність щодо соціальної через те, що для розв'язання соціальних проблем необхідна матеріальна база, успішність використання якої характеризує економічна ефективність.

Тому, виходячи з вищевикладеного, можна визначити *соціальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування* як відповідність результатів діяльності основним соціальним потребам і цілям громади, інтересам та очікуванням окремої людини. Соціальна ефективність є категорією, яка відображає якісні показники розвитку [1], а її значення має наближатися до одиниці, бо отримані результати в ідеалі повинні відповідати потребам громади та цілям, сформованим на підставі виявлених очікувань громади.

Об'єктивна оцінка соціальної ефективності наражається на істотні труднощі, пов'язані з відсутністю науково обґрунтованої й загальновизнаної методики визначення її рівня. Таке явище зумовлене не лише браком уваги відповідних галузей науки до розв'язання цієї вкрай актуальної проблеми, а й надзвичайною складністю самих соціальних процесів.

Для подальшої розробки системи оцінювання соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, перш за все, необхідно визначити фактори, які впливають на неї. Для ідентифікації факторів впливу застосуємо системну концепцію ефективності управління.

Системна концепція ефективності управління – концепція, відповідно до якої на результати діяльності організації впливають як внутрішні чинники, так і зовнішні, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації організації до свого зовнішнього середовища. Таким середовищем може бути зміна кон'юнктури на ринку товарів чи праці, зміна правового поля діяльності, політичні зміни тощо. Системна концепція досягнення ефективності роботи базується на двох твердженнях: 1) ефективність роботи залежить від здатності адаптуватися до середовища; 2) для управління процесом повний цикл дії повинен бути в центрі уваги керівника. На ефективність діяльності органів місцевого самоврядування впливають численні фактори й розглядати їх необхідно в комплексі, враховуючи більшість складних причинно-наслідкових зв'язків. Зосередження уваги на окремих факторах і нехтування іншими призводить до однобічного висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування. Тому необхідно дотримуватись системного підходу до визначення факторів, які впливають на ефективність місцевого самоврядування.

Фактори, що впливають на соціальну ефективність роботи органів місцевого самоврядування, пропонується об'єднати в дві групи. Першу групу становлять *внутрішні фактори*, до яких можна включити: організаційну структуру, стратегічний менеджмент, формування цілей; лідерство, управління персоналом (у тому числі мотивацію), процедуру прийняття управлінських рішень. До другої – *фактори зовнішнього впливу:* зміну очікувань населення, політичну культуру, законодавство.

Так, *організаційна структура* яскраво характеризує стиль керівництва топ-менеджера, зв'язок структури управління з такими ключовими поняттями, як цілі, функції, процес, механізм функціонування, що є свідченням того, наскільки великим є вплив організаційної структури на всі сторони управління. Саме тому приділяється значна увага принципам і методам формування структур, вибору типу або комбінації видів структур, вивченню тенденцій в їх побудові та оцінюванні відповідно до цілей завдань, що вирішуються. Організаційна структура є каркасом, основою для подальшої діяльності органу місцевого самоврядування, яка має будуватися відповідно до потреб об'єкта управління та цілей відповідного органу управління.

Розробка успішної стратегії є лише невеликою частиною *стратегічного управління*, яке є своєрідною філософією організації. Стратегічний менеджмент – це, перш за все, безперервний процес, а не одноразове показове зусилля з розробки стратегічного плану.

Стратегічний менеджмент покликаний забезпечити процес оцінювання зовнішнього середовища, формулювання стратегічних цілей, пов'язаних з баченням розвитку міста територіальною громадою, ухвалення рішень, спрямованих на їх досягнення та забезпечення соціального й іншого ефекту.

Різноманітність напрямів діяльності органів місцевого самоврядування приводить до *формування системи цілей*, які зорієнтовані на соціальну відповідальність, а не на отримання прибутку.

Одним із головних завдань органів місцевого самоврядування має бути визначення мети, заради досягнення якої вони створені, функціонують і розвиваються як цілісна система. До того ж повинні бути сформульовані цілі щодо кожного напряму діяльності. Орієнтація на головну мету є вихідним моментом у діяльності органу місцевого самоврядування й безпосередньо його керівника.

Лідерство не є управлінням. Управління концентрує увагу на тому, щоб люди робили

речі правильно, а лідерство – на тому, щоб люди робили правильні речі. Якщо лідер і керівник – одна й та сама особа, колектив працюватиме як єдина команда, віддана своєму лідерові, тобто найефективніше з погляду діяльності та найбільш гармонійно з погляду людських стосунків [6]. Лідер має більше інструментів для досягнення поставлених цілей і переважно вони спираються на соціального діяння, а точніше взаємодії в організації.

Лідер є членом цієї команди, посідаючи разом з тим особливе місце, він генерує ідеї, кристалізує власні задуми, відточуючи їх у контактах зі співробітниками, сприймає задуми членів команди як свої власні та допомагає в їх реалізації. Його основне завдання – не приймати рішення, а допомагати іншим членам команди в пошуку проблем, які потрібно вирішити, у формуванні цілей і завдань колективної діяльності.

Не менш важливим фактором, який справляє вплив на соціальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, є *управління персоналом*. Вислів "кадри вирішують усе" є дійсно правдивим. Добре підібраний персонал відповідно до поставлених цілей органу місцевого самоврядування, навчений та мотивований спроможний досягнути високих результатів, тим більше, що одним із завдань управління персоналом є орієнтування персоналу на досягнення виробничих (невиробничих) результатів.

Процедура прийняття управлінського рішення пов'язана із законодавчим регулюванням, стилем керівництва та традиціями в організації. Для прийняття ефективних управлінських рішень необхідні такі умови: право прийняття, повноваження, обов'язковість, компетентність, відповідальність.

Робота з прийняття управлінських рішень вимагає від управлінців високого рівня компетентності, значних витрат часу, енергії, досвіду. Вона передбачає й високий рівень відповідальності, оскільки для втілення прийнятих рішень у життя необхідно забезпечити ефективну та злагоджену роботу всього організаційного механізму.

Фактори зовнішнього впливу є менш керованими порівняно з попередньою групою, але наявні методи впливу та значущість цих факторів є підставами для їх вивчення.

Політика є механізмом реалізації суспільних інтересів (в усіх формах їх проявів) через розробку моделі розвитку, забезпечення її підтримки більшістю населення та запровадження в програмі певних дій саме протягом терміну перебування як правлячої певної політичної сили чи блоку політичних сил. А політична конкуренція сприяє тому, щоб у населення був вибір не між особистостями, а між тими змінами, які вони отримають, та тими можливостями успіху особистості, які можуть бути запропоновані тими чи іншими елітами. При цьому суспільство за умов конкуренції залишається консенсусним і толерантним. *Зміна очікувань населення* є мінливим фактором, але таким, що прогнозується. Задля досягнення соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування основні пріоритети діяльності мають ґрунтуватися саме на очікуваннях населення. Успішне місцеве самоврядування використовує методи визначення громадської думки та спостерігає за зміною очікувань й уподобань.

Політична культура є складовою духовної культури особи й суспільства загалом. Вона тісно поєднана з іншими видами духовної культури. У контексті загальної культури суспільства політична культура постає як культура політичного мислення та політичної поведінки. Вона значною мірою зумовлює ступінь цивілізованості політичного життя громади.

Деякі автори виділяють ще поняття "громадянська культура" як різновид політичної культури, її вищий щабель. Громадянська культура передбачає, що суб'єкти політичного процесу у своїй діяльності керуються, насамперед, інтересами всього суспільства, підпорядковують їм свої приватні, корпоративні цілі. Дії цих суб'єктів спрямовані на дотримання громадянського консенсусу та здійснюються в межах правової держави. Політична культура громадянського суспільства характеризується єдністю громадянських прав і обов'язків та пріоритетом прав і свобод людини в державі. Основними її складовими є рівень політичної свідомості, політичної діяльності та поведінки соціальних суб'єктів. Основне призначення політичної культури полягає в здійсненні не відчуження, а приєднання людей до політичної системи й політичної діяльності. Реальна конструктивна участь громади в здійсненні місцевого самоврядування є запорукою досягнення соціальних цілей, виправдання очікувань мешканців, а також своєрідним поділом відповідальності за отримані результати.

Законодавство створює правила гри для діяльності органів місцевого самоврядування й від цілей його прийняття, прозорості та зрозумілості залежить успішність діяльності місцевого самоврядування.

Таким чином, визначення й обґрунтування комплексу факторів, які впливають на соціальну ефективність діяльності місцевого самоврядування, дають можливість говорити про взаємозалежність між результатом діяльності, співвіднесеним із цілями та очікуваннями громади, та кожним із цих факторів (крім законодавства, тут відсутня обернена залежність). Окреслюючи зміст факторів, простежується їх залежність від потреб мешканців. Ідентифікація факторів впливу дасть змогу розробити механізми впливу на підвищення соціальної ефективності діяльності місцевого самоврядування

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що запропоноване визначення соціальної ефективності діяльності й органів місцевого само-

врядування не є остаточним та дає можливість для подальших досліджень, уточнень. Наведений ряд факторів може бути доповнено, конкретизовано, але розгляд основних з них ще раз підкреслює складність та багатоаспектність соціальної ефективності. Значення кожного з факторів не може бути применшено. У подальшій розробці можна побудувати систему факторів, яка характеризуватиметься взаємозалежністю та взаємозв'язком її елементів. Саме системність дій має стати основною характеристикою перетворень у місцевому самоврядуванні на шляху до соціальної ефективності. Дослідження факторів впливу, їх значення, подальше визначення критеріїв для кожного фактора дадуть змогу віднайти оптимальні рішення для розвитку місцевого самоврядування. Зіставлення очікувань, цілей, ресурсів та витрат допоможе підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування передусім її соціальну складову.

Список використаної літератури

1. Артим І.І. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій) : автореф. дис. … канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / І.І. Артим. – Л., 2004. – 22 с.
2. Бабінова О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети [Електронний ресурс] / О. Бабінова. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm. – Назва з екрану.
3. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє / Б. Гаврилишин. – К. : Пульсари, 2009. – 248 с.
4. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій / В.Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ, 2003. – 236 с.
5. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В.С. Куйбіда, М.С. Куйбіда, О.О. Бабінова. – Х. : ХУУП, 2004. – 468 с.
6. Основи лідерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.grinchuk.lviv.ua/referat/1/1651.html.

Стаття надійшла до редакції 30.10.2012.

Вышлова-Пылева И.И. Основные факторы повышения социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления

В статье дано определение понятию "социальная эффективность деятельности органов местного самоуправления". Определены факторы повышения социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления. Предложено распределение факторов влияния на эффективность работы органов местного самоуправления на внутренние и внешние. Раскрыта сущность внутренних факторов: организационная структура, стратегический менеджмент, формирование целей, управление персоналом, процедура принятия управленческих решений, а также внешних: изменение ожиданий населения, политическая культура, законодательство.

Ключевые слова: *местное самоуправление, социальная эффективность деятельности органов местного самоуправления, факторы повышения социальной эффективности.*

Vyshlova-Pylieva I. The main factors of social efficiency increase of local government

Definition of "social efficiency of local government" is provided. Factors increasing social efficiency of local government are defined. The factors division on internal and external which influence the local self-government authorities' work is proposed in the article. It is outlined essence of internal factors: organizational structure, strategic management, formation of goals, personnel management, process management decisions and external: changing expectations of the population, political culture, legislation.

Key words: *local government, social efficiency of local government, factors of social efficiency increase.*

УДК 352(477)

І.В. Костенок
Донецький державний університет управління

СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ПІДХІД ТА ЙОГО МОЖЛИВОСТІ У ВИВЧЕННІ СУЧАСНИХ ПРАКТИК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті з урахуванням теоретичних надбань сучасного "культурного повороту" обґрунтовано важливість застосування соціокультурного підходу до вивчення практик реалізації інтересів територіальних громад у сучасних пострадянських суспільствах, зокрема українському. Погляд на суспільство як єдність культури та соціальності дає змогу поглибити розуміння змістовного наповнення ціннісних настанов та орієнтацій як на індивідуальному, так і на груповому рівнях, а відтак, і з'ясувати наявність об'єктивних меж для суспільних трансформацій, виявити соціокультурні підстави, що дають можливість пояснити відхилення ходу реформ від планів.

Ключові слова: *соціокультурний підхід, громадянська активність, місцеве самоврядування, суспільні трансформації, демократичне суспільство.*

І. Вступ

Сучасна управлінська практика дедалі більше демонструє, що без урахування соціокультурних чинників навіть ретельно розроблені управлінські моделі залишаються механістичними, а їх упровадження в практику дає непередбачувані результати. Саме тому суттєвого перегляду вимагає сама теорія та практика управлінської діяльності, яка мусить більш глибоко зануритися в розуміння власної "соціальності", зрозуміти, що за сучасних умов ствердження цінностей демократії та громадянського суспільства кожна людина фактично живе в системі управління (як її об'єкт, так і як активний, творчий суб'єкт, що задіяний у щоденному формуванні власного життєвого середовища).

На сьогодні завдяки "культурному повороту" в науці, що позначився на сучасному науковому пізнанні, соціокультурний підхід відкриває чималі можливості для поглибленого бачення становлення та розвитку соціальних інститутів, залучивши й поєднавши управлінський, соціологічний, історичний, антропологічний, економічний, етнографічний та інший матеріал. Інституціональний аналіз місцевого самоврядування може здійснюватися в двох напрямах. Перший напрям передбачає аналіз певної соціальної практики (власне інституту) як форми і розглядає її в статичному стані. Другий піддає аналізу сам процес інституціоналізації. Тобто акцент робиться на процесуальності, перманентних змінах практики місцевого самоврядування. Побіжно розглянемо ці обидва можливі виміри з урахуванням соціокультурних складових.

Практика реалізації у владі інтересів місцевих територіальних громад в умовах пострадянських суспільств розвинута досить слабко, відповідно цей інститут не виконує повною мірою своїх основних функцій. Якщо інститут не виконує функцій, що виправдовують його існування, його можна вважати нефункціональним навіть за умови правової інституціоналізації (легалізації). Ряд дослідників зазначає, що в цей момент соціальна практика, яку ми називаємо місцевим самоврядуванням, лише виражає прагнення перетворитися на місцеве самоврядування. Отже, при розгляді місцевого самоврядування як сучасної соціальної практики доцільно використовувати термін "інституціоналізація" стосовно її діяльності, а саму інституціоналізацію – як процес конструювання норм, цінностей і настанов, що роблять практику місцевого самоврядування регулярною й стійкою.

Водночас в умовах пострадянських структурних трансформацій, коли практика місцевого самоврядування постає перед необхідністю пристосування або саморозпаду, гранично гострою стає проблема її адаптації до існуючого соціокультурного контексту. Тож при розгляді процесу інституціоналізації місцевого самоврядування дослідницький інтерес спрямований на те, яким чином створюються "локальні соціальні порядки" залежно від історичного та соціокультурного контексту. Останній відіграє вирішальну роль у процесі інституціоналізації місцевого самоврядування, оскільки постає як найважливіший чинник і умова структурних та інституційних змін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати важливість застосування соціокультурного підходу до вивчення практик реалізації інтересів територіальних громад у сучасних пострадянських суспільствах, зокрема українському.

ІІІ. Результати

Інституціоналізація місцевого самоврядування, що базується на цінностях громадянського суспільства, вимагає переосмислення системи відносин цієї соціальної практики з державою. У соціальній теорії термін "практика" відображає пошуки компромісу між об'єктивізмом системно-структуралістського підходу й суб'єктивізмом мікросоціальних теорій і використовується для того, щоб підкреслити актив-

© Костенок І.В., 2012

ність діяча, учасника, агента. Останній виступає, з одного боку, як носій культурних смислів і кодів, що притаманні певному суспільству та культурі, а з іншого – безпосередньо впливає на їх конструювання.

У процесі інституціоналізації місцевого самоврядування соціокультурні чинники є одними з найважливіших детермінант формування кадрового, ресурсного та владного потенціалу муніципальних утворень. Існування будь-яких інституціональних і організаційних форм завжди пов'язане з певним комплексом культурних зразків поведінки, що забезпечують відтворення цієї соціальної практики в часі й соціальному просторі.

Соціокультурний контекст зумовлює та впливає на взаємодію індивідів у межах практики місцевого самоврядування. Пов'язаний з усталеними традиціями, цінностями та нормами соціокультурний контекст постає як найбільш стійкі сторони життя суспільства, що, у свою чергу, має прояв у вигляді різних конкретних соціальних практик. Такими соціальними практиками, що впливають на характер інституціоналізації місцевого самоврядування, є традиції громадянської активності й участі, практики волонтерської та добровольчої діяльності, асоціативного членства тощо. Тобто в першу чергу мова йде про традиції участі в житті громадянського суспільства.

Незважаючи на різноманітність підходів до визначення поняття "соціокультурне", усі вони засновані на тому, що вживання цього терміна передбачає неможливість суворого і методологічно адекватного розмежування соціального й культурного контекстів єдиної соціальної реальності. Взаємодія соціального та культурного контекстів полягає в тому, що кожна тенденція, котра починається як суто соціальне явище, проектується в культуру. Поряд із тим культурний контекст впливає на функціонування й розвиток соціальних практик. У кожному конкретному випадку такий взаємовплив є опосередкованим специфічними історичними умовами.

Дисциплінарна ідентифікація соціокультурного підходу ускладнюється тим, що в науковому співтоваристві не склалося спільної думки щодо того, яку наукову працю слід вважати класичною реалізацією соціокультурного підходу. До таких праць зараховують "Первісну культуру" Е.Б. Тайлора [1], "Протестантську етику і дух капіталізму" М. Вебера [2], "Соціальну і культурну динаміку" П. Сорокіна [3] тощо.

У пострадянській соціальній теорії сформувалось кілька концепцій, автори яких зосередили увагу на розробці соціокультурного підходу. Зокрема, в Україні соціокультурну модель до інтерпретації суспільних трансформацій застосовують такі вчені, як: Н. Костенко, О. Куценко, С. Макеєв, А. Ручка, серед російських дослідників сучасним провідником соціокультурного підходу є Л. Іонін.

Сутність соціокультурного підходу полягає в розумінні суспільства в цілому й окремих соціальних практик зокрема як єдності культури й соціальності, що утворюються та перетворюються діяльністю людини.

Соціокультурний підхід має власні особливості, які визначають доцільність і межі його застосування. Його специфічною рисою є універсалізм, що дає змогу оглянути культурні, політичні, економічні та інші елементи суспільного цілого. Як зазначає С. Кирдіна, у межах соціокультурному підходу в центрі уваги дослідника перебуває людина активна (homo activus), що є багатовимірною біосоціокультурною істотою й суб'єктом дії [4]. Робиться спроба виявити сутнісні ціннісні та етичні характеристики соціальних суб'єктів, що визначаються культурним контекстом, оскільки культура, як справедливо зауважують прихильники цього підходу, пронизує всі стани соціального життя. При цьому автори концентруються на розгляді ціннісних орієнтацій соціальних груп, найбільш значущих для характеристики соціокультурного типу суспільства.

Соціокультурний підхід оперує певною моделлю суспільства, суспільство розуміється як соціокультурна система, що виникає й змінюється в результаті дій і взаємодій людей. Застосування соціокультурного підходу є можливим не лише на мікрорівні, тобто на рівні прямих взаємодій, а й на рівні трансформації глобальних соціальних структур.

Поєднавши соціокультурний та інституціональний підходи, С. Кирдіна розглядає російське суспільство як суспільство з домінуванням вертикально організованих соціальних інститутів за вирішальної ролі держави й мінімальної "фонової" наявності горизонтально організованих громадянських інститутів. Зазначені риси є цілком характерними для більшості країн пострадянського простору (за винятком країн Балтії) та України зокрема.

Вважається, що найбільш артикульовано сутність соціокультурного підходу в соціальній теорії сформулював П. Сорокін, який зазначав, що особистість, суспільство й культура становлять нерозривну тріаду: "Структура соціокультурного взаємодії <...> має три аспекти, що є невід'ємними один від одного: 1) особистість як суб'єкт взаємодії; 2) суспільство як сукупність індивідів, які взаємодіють, з його соціокультурними відносинами та процесами; 3) культура як сукупність значень, цінностей і норм, якими володіють особи, які взаємодіють, і сукупність носіїв, які об'єктивують, соціалізують і розкривають ці значення. Жоден з членів цієї нероздільної тріади не може існувати без двох інших" [5, с. 38].

Таким чином, слідом за Л. Іоніним можна констатувати, що висунення культури на перший план дослідницької уваги є свідченням формування нової епохи для соціальної теорії, коли "культура поступово стає для дослідників

головним інструментом пояснення сучасних соціальних трансформацій" [6, с. 51–64]. За його словами, це не стільки особлива наукова дисципліна, скільки напрям теоретичного дослідження, що застосовує методологію й аналітичний апарат культурної антропології, соціології й філософії культури та ставить за мету виявлення й аналіз закономірностей соціокультурних змін.

Соціокультурний підхід передбачає, насамперед, виокремлення та комплексне вивчення інституціональних і позаінституціональних сфер соціального життя. При цьому культура розглядається як базова передумова чи умова виникнення й існування інституціональних (стандартизованих та нормативно легітимізованих) структур соціальної організації, а особистість – як передумова формування її позаінституціональних структур.

Передумови соціокультурного підходу включають у себе безліч аналітичних засобів, що використовуються в управлінській теорії й практиці, соціології, культурній антропології, філософії тощо, зокрема інституціональний та антропологічний аналіз.

З усієї сукупності суспільних явищ і зв'язків соціокультурний підхід виділяє співвідношення інституціональних та позаінституціональних зв'язків соціокультурних явищ і процесів як головний ракурс свого розгляду. Характер цих зв'язків визначається або поступовою трансформацією різних неформалізованих видів соціальної активності в зразки й види системної організації, або зворотним переходом системних утворень у диференційовані та різноспрямовані види спонтанної активності суб'єктів.

Антропологічний ракурс розглядає культуру як засіб саморозвитку суб'єктів і простору їх вільної самореалізації. Людина маніфестує й реалізує свою родову сутність за допомогою універсальних способів і зразків діяльності, сукупність яких найчастіше має назву культура. Тобто саме в культурі слід шукати джерело інституціоналізації сучасного суспільства. На думку антропологів, щоб зрозуміти соціальну організацію певного суспільства, його інституції та звичаї, необхідно спочатку виявити й вивчити різні позаінституціональні феномени людського співіснування. Тому культура виступає як основа, що конституює не тільки соціальну організацію, а й тип людини.

Соціокультурний підхід формує специфічну "оптику" сприйняття в аналізі соціальних трансформацій, виявляючи додатковий культурний шар в аналізі суспільного розвитку. У застосуванні до пострадянських суспільств соціокультурний підхід акцентує увагу на глибинних і стійких соціально-ціннісних структурах, які задають об'єктивні межі для суспільних трансформацій, виявляє соціокультурні підстави, що дають змогу пояснити відхилення ходу реформ від планів. Одночасно він пояснює різноманіття проявів соціальних процесів у різних культурно-історичних контекстах. Специфічною рисою цього підходу є певний універсалізм, що дає змогу оглянути культурні, політичні, історичні та інші елементи суспільного цілого.

IV. Висновки

Таким чином, у процесі застосування соціокультурного підходу виявляються й обґрунтовуються дві взаємопов'язані тенденції соціокультурних змін: інституціоналізація, що здійснюється за допомогою певних соціокультурних механізмів, та універсалізація як процес розкриття сутнісних сил і здібностей людини, котрі реалізуються в процесі антропосоціогенезу.

Вивчення природи й особливостей інституту місцевого самоврядування не є можливим без урахування історичного та соціокультурного контексту, у межах яких відбувалося становлення та інституціоналізація практики самоврядування. Соціокультурне середовище виступає чинником, що зумовлює змістовне наповнення ціннісних настанов та орієнтацій як на індивідуальному, так і на груповому рівнях. Відповідно системи цінностей, що домінують у суспільстві, здатні або спонукати громадянську участь та активність, або, навпаки, стимулювати патерналістські настрої, пасивність і соціальну апатію.

Список використаної літератури

1. Тайлор Э. Первобытная культура / Э. Тайлор. – М. : Изд-во полит. литературы, 1989. – 574 с.
2. Вебер М. Протестантська етика і дух капіталізму / М. Вебер. – К. : Основи, 1994. – 261 с.
3. Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество / П. Сорокин ; пер с англ. под общ. ред. А.Ю. Согомонова. – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.
4. Кирдина С. Социокультурный и институциональный подходы как основа позитивной социологии в России / С. Кирдина // Социологические исследования. – 2002. – № 12. – С. 23–33.
5. Черныш Н. Основные понятия и положения социокультурного подхода и специфика применения их в социологии / Н. Черныш, О. Ровенчак // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2006. – № 1. – С. 38.
6. Ионин Л.Г. Основания социокультурного анализа / Л.Г. Ионин. – М. : Рос. гос. гуманит. ун-т, 1996. – С. 51–64.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2012.

Костенок И.В. Социокультурный подход и его возможности в изучении современных практик местного самоуправления

В статье с учетом теоретических достижений современного "культурного поворота" обоснована важность применения социокультурного подхода к изучению практик реализации интересов территориальных общин в современных постсоветских обществах, в частности украинского. Взгляд на общество как единство культуры и социальности позволяет углубить понимание содержательного наполнения ценностных установок и ориентаций как на индивидуальном, так и на групповом уровнях, а следовательно, и выяснить наличие объективных пределов для общественных трансформаций, выявить социокультурные основания, дающие возможность объяснить отклонение хода реформ от планов.

Ключевые слова: *социокультурный подход, гражданская активность, местное самоуправление, общественные трансформации, демократическое общество.*

Kostenok I. Socio-cultural approach and its possibilities in the study of contemporary practices of local self-government

The importance of socio-cultural approach application to the practices of territorial communities interests realization in the contemporary post-Soviet societies (Ukrainian in particular) is grounded in the article taking into account theoretical achievements of the modern"culture turn". The view on the society as culture and sociality unitiy allows to deepen the understanding of the content of values and orientations of the both : individual and group levels. Thus, it allows to find out whether there is objective limits to social transformations, to identify socio-cultural foundation, giving the opportunity to explain the deviation from the course of reforms plans.

Key words: *socio-cultural approach, civil activity, local self-government, public transformations, democratic society.*

УДК 352.075:35.078.3

П.С. Покатаєв
кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У статті розглянуто порядок здійснення громадського контролю в системі благоустрою населених пунктів, який передбачає контроль у сфері містобудування, охорони довкілля та покращення мікроклімату. Виявлено низький рівень благоустрою населених пунктів в Україні (особливо це стосується сільської місцевості), однією з причин якого є неузгодженість правових норм, що регулюють цю сферу, надано рекомендації із внесення змін до законодавства щодо вирішення цього питання.

Ключові слова: *громадський контроль, благоустрій, населені пункти, містобудування, охорона довкілля.*

I. Вступ

Сучасний стрімкий розвиток населених пунктів та щорічне збільшення густоти населення в мегаполісах, що супроводжується зростання і розвитком міських поселень, приводить до необхідності вирішення завдань, спрямованих не лише на захист навколишнього природного середовища, а й на зменшення впливу екологонебезпечних об'єктів, розташованих у населених пунктах, і створення комфортних, зручних, естетичних умов існування мешканців населених пунктів. Проте для підтримки в належному стані інфраструктури міста потрібний постійний контроль не тільки за діяльністю фізичних осіб, а й за кожним суб'єктом господарювання. Велика кількість повноважень у частині благоустрою населених пунктів делегована органам місцевого самоврядування, на яких покладені функції контролю, але останнім часом місцеві органи застосовують практику залучення громадськості до здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, особливо враховуючи факт правового закріплення таких дій.

Окремим питанням правового регулювання здійснення благоустрою населених пунктів присвячено праці: О. Котик, В. Льонець, В. Пересоляк, В. Щурова. Серед вітчизняних авторів, які розглядають у своїх дослідженнях теми громадського контролю, можна виділити: М. Баймуратова, О. Батанова, О.Я. Лазора, О.Д. Лазор, О. Лисяка, Н. Мішина, О. Орловського, С. Саханенко. Т. Яременко. Але вітчизняні автори в наукових працях розглядають лише окремі аспекти громадського контролю, які не стосуються сфери благоустрою, що зумовлює здійснення комплексного дослідження вищевказаних питань.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути порядок здійснення громадського контролю в системі благоустрою населених пунктів.

III. Результати

Під благоустроєм населених пунктів слід розуміти комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання й охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля (п. 1, ст. 1 [5]).

Відповідно до "Національного плану дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій на 2010–2015 роки", затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2009 р., з метою покращення благоустрою населених пунктів передбачалися:

- залучення громадськості, насамперед молоді, до здійснення заходів з благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій;
- організація громадського контролю у сфері благоустрою;
- систематичне інформування населення через засоби масової інформації та Інтернет про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій;
- підвищення рівня контролю за дотриманням вимог законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері благоустрою населених пунктів;
- сприяння утворенню та функціонуванню інспекцій з благоустрою населених пунктів;
- створення телефонних "гарячих ліній" для повідомлення про факти порушення законодавства у сфері благоустрою або неякісного виконання своїх обов'язків службами з благоустрою та забезпечення їх функціонування [1].

Для досягнення поставленої мети передбачалося створення комісії з питань визначення суми

© Покатаєв П.С., 2012

збитків, завданих об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері благоустрою населених пунктів, та забезпечити їх постійну роботу. Активну участь у розроблених заходах повинні були взяти органи місцевого самоврядування.

До того ж, підвищувати рівень благоустрою населених пунктів зобов'язує і виконання вимог ратифікованої Україною Містобудівної хартії Співдружності Незалежних Держав [2], у рамках якої з метою поліпшення умов життя нинішнього покоління без завдання шкоди потребам майбутніх поколінь та сталого розвитку населених пунктів й облаштування територій передбачено реалізацію певної мети, а саме:

– здійснення комплексного розвитку й екологічної реконструкції міських, сільських та інших населених пунктів, урбанізованих і міжселищних територій держав;
– поліпшення житлової забезпеченості та умов проживання населення;
– вдосконалення систем соціальної інфраструктури, включаючи організацію сучасних місць відпочинку і систем оздоровлення населення;
– формування екологічно безпечних виробничої, транспортної та інженерно-технічної інфраструктур;
– вдосконалення процесів регулювання землекористування [2].

На сьогодні неможливо говорити про виконання умов цих нормативно-правових актів. Так, лише 20% (тобто 5635 населених пунктів) мають затверджені програми з благоустрою. У Миколаївській та Чернівецькій областях цей показник становить 2,8% та 6% відповідно.

Тільки 37% (10 791 населений пункт) мають затверджені плани заходів з благоустрою. В АР Крим цей показник становить лише 19%.

Лише 2898 населених пунктів, що дорівнює 10%, мають програми розвитку та збереження зелених зон населених пунктів. Але у Львівській та Закарпатській областях програми розвитку та збереження зелених зон населених пунктів затверджено менше як на 1% [3].

У 8148 населених пунктів, що становить 28%, розроблені та затверджені схеми санітарного очищення, цей показник порівняно з попереднім періодом збільшився на 3%, зокрема в містах він становить 81%. У Житомирській області затверджено схеми санітарного очищення у 75% населених пунктах. Водночас у Тернопільській області відсутні затверджені схеми санітарного очищення, а у Волинській області цей показник становить лише 10% [3].

Про неналежне виконання умов цих нормативно-правових актів свідчать і статистичні дані (див. табл.).

Таблиця

Стан житлового фонду в Україні на 1 січня 2011 р. (побудовано за даними [7])

Показники	Міські поселення	Міські поселення та сільська місцевість	Сільська місцевість
Загальна житлова площа квартир, м^2	416 533 307	672 812 953	256 279 646
Питома вага квартир, обладнаних			
– водопроводом, %	76,3	59,6	27,1
– каналізацією, %	75,1	57,5	23,2
– опаленням, %	75,4	62,1	36,1
– газом, %	83,7	83,2	84,5
– гарячим водопостачанням, %	60,3	43,1	11,5

Так, у міських поселеннях питома вага житлових будинків, обладнаних водопроводом – лише 76,3%, до того ж, у Чернівецькій області показник дорівнює лише 56,9%, у Черкаській – 61,3%. Лише 60,3% житлових будинків у міських поселеннях мають гаряче водопостачання, тоді як у Луганській області тільки 38,1% житлових будинків споживають такі послуги, 42,6% – у Чернівецькій, 47,7% – у Донецькій, 47,8% – у Сумській областях. Стосовно комфортних умов мешкання жителів сільської місцевості показники зовсім незадовільні: у Житомирській області тільки 8% житлових будинків обладнані водопроводом, 7,5% – каналізацією та 4,1% мають гаряче постачання. У Хмельницькій області лише 9,7% житлових будинків обладнані водопроводом, 7,7% мають каналізацію та тільки у 2,3% здійснюється постачання гарячої води.

Згідно з п. 1 ст. 41 Закону України "Про благоустрій населених пунктів" та п. 1.2 Положення "Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів" (яке було прийнято на підставі Закону), право здійснення громадського контролю покладено на громадських інспекторів [4; 5]. Відповідно до цих нормативно-правових актів, громадські інспектори мають такі права:

– брати участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів;
– проводити перевірки, складати протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подавати їх органам державного контролю у цій сфері для притягнення винних до відповідальності;
– надавати допомогу органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів (п. 2 ст. 41 [5] та ст. 5 [4]).

На сьогодні діяльність громадських інспекторів має динамічний характер: у населених пунктах діють 229 інспекцій з благоустрою, що більше на 37 одиниць порівняно з попереднім періодом. Найбільша їх кількість у Запорізькій області – 28 інспекцій, тоді як Миколаївській області та у м. Київ ці інспекції взагалі не створені. Разом з тим в Україні діє понад 6,6 тис. громадських інспекторів, які здійснили понад 23 тис. рейдів і перевірок. У результаті їх діяльності було складено понад 11 тис. протоколів, а до місцевих бюджетів надійшло 11,7 млн грн. Що свідчить про доцільність залучення громадських інспекторів до контролю у сфері благоустрою [3].

Досить широко застосовується практика користування телефонними "гарячими лініями", яких створено на початку 2012 р. у кількості 1699 од., що свідчить про збільшення на 31 од., порівняно з минулим роком. Найбільшу кількість таких ліній (241 од.) створено у Вінницькій області. У 2011 р. залучено громадськості, насамперед молоді, до здійснення заходів з благоустрою населених пунктів – 5,3 млн осіб, до здійснення заходів з благоустрою територій, прилеглих до населених пунктів, – близько 1,6 млн осіб [3].

Але, як свідчить практика, вищеперелічені заходи не є ефективними. Незважаючи на досить активну громадську діяльність у Вінницькій області, показники з благоустрою залишаються на дуже низькому рівні: лише 10,8% житлових будинків у сільській місцевості обладнані водопроводом, 9,4% – каналізацією, 22,3% – опаленням, а гаряче водопостачання мають лише 3,3% будинків. Низькі показники й у міських поселеннях: тільки 39,2% житлові будинки мають гаряче водопостачання та 65% обладнані водопроводом.

Тому виникає потреба у використанні інших методів громадського контролю. Вважаємо, що суттєвою проблемою, яка перешкоджає повноцінному здійсненню контролю у сфері благоустрою населених пунктів з боку громадкості, є неузгодженість правових норм, що регулюють цю сферу. Адже, згідно зі ст. 11 Закону України "Про благоустрій населених пунктів", право здійснення громадського контролю належить органам самоорганізації населення, які також мають права щодо: внесення на розгляд органів місцевого самоврядування пропозицій з питань благоустрою населених пунктів; організації участі населення у виконанні робіт з благоустрою населених пунктів; інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів тощо (п. 1 ст. 11 [5]).

Під органами самоорганізації населення слід розуміти представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством (ст. 2 [6]).

Згідно з п. 2 ст. 3 Закону України "Про органи самоорганізації населення", під останніми слід розуміти будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [6].

Тому виникає питання щодо форми здійснення громадського контролю та переліку суб'єктів, які мають права його здійснення. До того ж, незрозуміло, яким чином обираються громадські інспектори, адже п. 3 ст. 3 Положення "Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів" свідчить, що інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід роботи у сфері благоустрою та пройшли співбесіду у відповідній місцевій державній адміністрації. Проте виникає питання: чи є такий інспектор представником органів самоорганізації населення, і чи можуть останні та на якій підставі спрямовувати власних представників для здійснення інспектування щодо благоустрою населених пунктів?

Вводить в оману і п. 3 ст. 41 Закону України "Про благоустрій населених пунктів", у якому закріплено порядок оприлюднення результатів громадського контролю за станом благоустрою територій на зборах мешканців відповідної території [5]. Логічно вважати, що громадський інспектор має безпосередній стосунок до органів самоорганізації населення. З цього можна зробити висновки про доцільність порядку призначення громадських інспекторів з-поміж осіб, що обираються членами територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах тощо.

IV. Висновки

Для усунення неузгодженості правових норм і визначення правового статусу громадських інспекторів щодо запропонованої схеми обрання пропонується внесення змін до Закону України "Про благоустрій населених пунктів", зокрема, викласти ст. 11 в такій редакції:

Стаття 11. Повноваження органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів

1. До повноважень органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів належить:

1) внесення в установленому порядку на розгляд органів місцевого самоврядування пропозицій з питань благоустрою населених пунктів;

2) організація участі населення у виконанні робіт з благоустрою населених пунктів;

3) здійснення громадського контролю за дотриманням правил благоустрою територій населених пунктів через громадських інспекторів, які обираються шляхом відкритого голосування членами територіальних громад;

4) інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів;

5) вирішення інших питань у цій сфері відповідно до цього Закону та Закону України "Про органи самоорганізації населення".

Внести зміни до Положення “Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів” та викласти п. 3 у такій редакції:

3. Порядок призначення громадських інспекторів

3.1. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, які спрямовуються для здійснення контролю у сфері благоустрою населених пунктів членами територіальних громад за результатами відкритого голосування. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни, які мають досвід роботи у сфері благоустрою та пройшли співбесіду у відповідній місцевій державній адміністрації.

3.2. Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до відповідної місцевої державної адміністрації письмову заяву довільної форми. До заяви може додаватись подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань житлово-комунального господарства, до відання якого належать питання з благоустрою населеного пункту.

3.3. Громадські інспектори призначаються відповідними місцевими державними адміністраціями після проходження співбесіди та виявлення претендентом знань з основ законодавства з питань благоустрою населених пунктів.

Крім того, доцільно розробити та прийняти Закон України “Про порядок здійснення громадського контролю”, у якому було б закладено правову основу здійснення контролю з боку громадкості в соціальній, економічній, правовій та інших сферах життя.

Список використаної літератури

1. Національний план дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій на 2010–2015 роки” [Електронний ресурс] : затверджений розпорядженням КМУ від 04.11.2009 р. № 1320-р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1320-2009-%D1%80.
2. Містобудівна Хартія Співдружності Незалежних Держав [Електронний ресурс] від 04.06.1999 р. № 997_341. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_341.
3. Аналіз стану виконання вимог Закону України “Про благоустрій населених пунктів” та Національного плану дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій за 2011 рік.
4. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 р. № 7. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07.
5. Про благоустрій населених пунктів [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/print1329896557051809.
6. Про органи самоорганізації населення [Електронний ресурс] : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14.
7. Житловий фонд України у 2010 році : статистичний бюлетень [Електронне видання] / Державна служба статистики України, 2011. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2012.

Покатаев П.С. Общественный контроль в системе благоустройства населенных пунктов

В статье исследованы порядок осуществления общественного контроля в системе благоустройства, который предусматривает контроль в сфере градостроительства, охраны окружающей среды и улучшения микроклимата. Выявлен низкий уровень благоустройства населенных пунктов в Украине (особенно касается сельской местности), одной из причин которого выступает несогласованность правовых норм, регулирующих эту сферу, даны рекомендации по внесению изменений в законодательство касательно решения этого вопроса.

Ключевые слова: *общественный контроль, благоустройство, населенные пункты, градостроительство, охрана окружающей среды.*

Pokatayev P. Social control in the public welfare

The paper investigates the exercise of social control in the public welfare, which includes control in urban planning, environmental protection and improvement of the microclimate. Detected low levels of public welfare in Ukraine (especially with regard to rural areas) – one of the reasons set – inconsistency of legal norms that regulate this area and provided recommendations for amendments to the legislation to address this issue.

Key words: *social control, landscaping, settlements, urban planning, environmental protection.*

УДК 342.25:339.94

А.Ю. Стрижакова
аспірант
Донецький державний університет управління

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОЗВИТКУ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті розглянуто проблеми міжрегіонального співробітництва в Україні. На засадах аналізу нормативних актів та функцій місцевих органів самоврядування визначено напрями подальшого розвитку ефективного міжрегіонального кооперування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, міжрегіональне співробітництво, регіон.*

І. Вступ

У сучасному мінливому світі, що характеризується розвитком глобалізації, все більше виявляється тенденція до посилення взаємозв'язків не тільки між окремими країнами, а й регіонами. З піднесенням економіки України на початку нового тисячоліття виникли передумови для подолання відцентрових тенденцій, повороту до інтеграції територій, створення єдиного економічного простору. Нинішній етап розвитку країни в різних сферах діяльності характеризується диверсифікацією міжрегіонального співробітництва, появою нових форм співпраці між регіонами всередині країни і з прикордонними регіонами окремих країн. Перед органами місцевого самоврядування стоїть непросте завдання адаптації до постійно змінюваних зовнішніх чинників, а також розвитку діяльності в реалізації міжрегіонального співробітництва.

Проблеми функціонування й розвитку місцевого самоврядування висвітлено в працях В. Бабаєва, М. Баймуратова, П. Бєлєнького, О. Вишнякова, Р. Драго, В. Кампо, І. Ковтуна, В. Куйбіди, О. Літовки, Н. Міхно, В. Погорілка, І. Студеннікова. Такі питання, як організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур, досліджують О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк, А. Заєць, О. Карлов та ін.

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування проаналізовано в працях В. Вакуленка, О. Лазор, О. Лазора, О. Лук'янченко, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райцина, В. Толкованова В. Рибака, Н. Чумаченка та ін. У працях названих учених детально охарактеризовано особливості функціонування системи місцевого самоврядування, зокрема регіонального рівня.

Але діяльність органів місцевого самоврядування щодо розвитку міжрегіонального співробітництва потребує більш детального розгляду й аналізу, таким чином є необхідність вивчення міжрегіонального співробітництва як пріоритету держави загалом, що сприяє підвищенню рівня соціально-економічного, політичного, фінансового розвитку держави.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в розвитку міжрегіонального співробітництва.

ІІІ. Результати

Міцна взаємодія між регіонами є ефективним механізмом розвитку держави. Під міжрегіональнім співробітництвом розуміють будь-які зв'язки, що встановлюються між регіонами та дають можливість поступово підвищувати рівень соціально-економічного розвитку відповідних територій, залучати до активної міжрегіональної співпраці місцеві органи влади.

Протягом останніх років відбувся ряд громадсько-політичних подій щодо посилення міжрегіонального співробітництва, серед яких варто виділити такі: в грудні 2003 р. проведені громадські слухання "Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування)"; слухання на тему "Реформування місцевого самоврядування в Україні" 1 жовтня 2004 р. у Комітеті Верховної Ради України з питань держаного будівництва та місцевого самоврядування, X й XI Всеукраїнські муніципальні слухання "Перспективи розвитку місцевого самоврядування в новій політичній ситуації" та "Інноваційні шляхи муніципального розвитку (сучасний стан, прогнози, проекти і програми)", у березні 2005 р. й вересні 2006 р. тощо, які визначили ключові проблеми та тенденції розвитку місцевого самоврядування на наступні роки, у тому числі торкнулися питання участі місцевої влади в міжрегіональному співробітництві.

У Європейській хартії про місцеве самоврядування 1985 р. місцеве самоврядування трактується, перш за все, як "право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. У п. 2 ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошено, що "право органів

© Стрижакова А.Ю., 2012

місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою". У п. 3 ст. 10 Хартії зазначено, що "органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав" [3].

Таким чином, можна вважати, що місцеве самоврядування – одна з найбільш ефективних і дійсно демократичних форм територіального розвитку, а можливість для місцевого населення незалежно вирішувати місцеві проблеми у рамках національного законодавства й державної політики є основою для територіального розвитку та процвітання.

Визнання принципів місцевого самоврядування автоматично не призводить до процвітання територіальних громад і поліпшення процесу надання послуг населенню за допомогою різних форм співробітництва. Для ефективного функціонування місцевого самоврядування в реалізації міжрегіонального співробітництва необхідні: відповідна нормативно-правова база із чітко визначеними повноваженнями, можливостями, правами, обов'язками та механізмами контролю; політична воля й усебічна підтримка держави, оскільки місцеве самоврядування розглядається як гарантоване державою право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення автономно й під їх власну відповідальність у межах національного законодавства.

А. Нортон (1991) визначив дві головні доктрини місцевого самоврядування: доктрину загальної компетентності та доктрину субсидіарності. Він зазначав, що доктрина загальної компетентності виражається в тому, що органи місцевої влади наділені загальною компетенцією для вирішення місцевих питань у чітко визначених законом рамках. Доктрина субсидіарності визначає спеціальні повноваження органів місцевої влади та їх статус [7].

Таким чином, місцеві органи влади мають повноваження для того, щоб брати участь у міжрегіональному співробітництві як окремий суб'єкт цього процесу або на умовах розподілу відповідальності між різними суб'єктами, що беруть участь у процесах міжрегіонального співробітництва.

Розглядаючи питання щодо нормативно-правової бази міжрегіонального співробітництва, слід зазначити, що в Європейській хартії місцевого самоврядування сформульовані основні принципи місцевого самоврядування як принципи юридичної, організаційної та фінансової автономії місцевих органів влади, зокрема, юридична автономія місцевого самоврядування означає, що в органів місцевого самоврядування є своя власна сфера діяльності, яка визначена Конституцією та відповідними законами.

Основними законами, які регулюють реалізацію місцевого самоврядування в країні, є Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" (21.05.1997 р.), "Про органи самоорганізації населення" (11.07.2001 р.) і "Про місцеві державні адміністрації" (09.04.1999 р.), Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997). Їх аналіз свідчить про принципи діяльності органів місцевого самоврядування, але водночас не визначають шляхів досягнення й забезпечення реальної незалежності територіальних громад у галузі міжрегіонального співробітництва [9].

У п. 2 ст. 15 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплено, що "органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування" [4].

Функції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (районних та обласних рад) є підґрунтям для розвитку не тільки соціальної спрямованості, а й міжрегіонального співробітництва (див. рис.) [5].

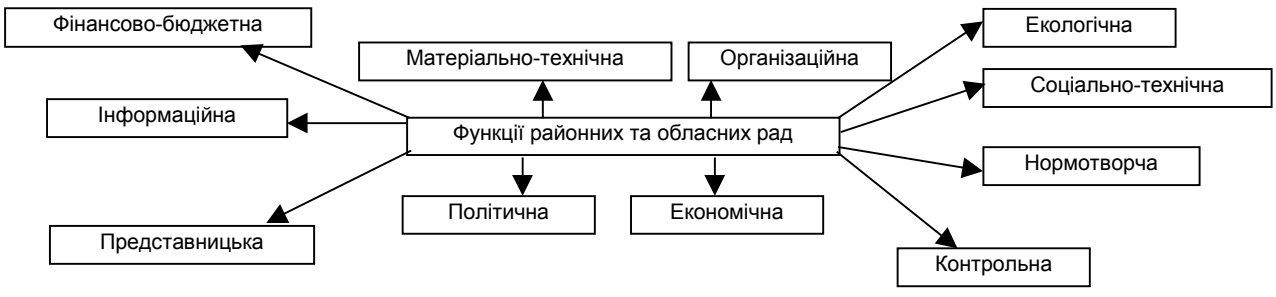


Рис. Функції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (районних та обласних рад)

Серед нормативно-правових документів, які можуть бути застосовані для розвитку міжрегіонального співробітництва, слід визначити Концепцію, затверджену Указом Президента України від 25.05.2001 р. Однією з передумов, якою визначено характер та спрямованість цього документа, стала необхідність створення ефективних механізмів стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення щодо прискорення розвитку регіонів і міст.

Існує Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 р., що має на меті визначення ключових проблем регіонального розвитку,

стратегічних цілей державної регіональної політики, зокрема в ній розписано основні етапи реалізації та очікувані результати, а також пріоритетні напрями розвитку регіонів на період до 2015 р. Практична реалізація цієї стратегії може бути продемонстрована на прикладі м. Дніпропетровська, де діє програма "Про формування позитивного іміджу міста Дніпропетровська на 2011–2012 рр.", яка реалізується в межах ширшої – "Про формування міжнародного іміджу області на 2011–2015 рр.".

Так, у Стратегії, наприклад, визначено пріоритетними напрямами [2]:

– для Дніпропетровської області: розвиток високотехнологічного, наукоємного виробництва; збільшення випуску високотехнологічної, наукоємної, конкурентоспроможної на світовому ринку продукції гірничо-металургійної, ракетно-космічної, електронної, транспортної галузей, машинобудування, ядерно-паливного циклу; модернізація діючих потужностей у гірничо-металургійному комплексі, освоєння конкурентоспроможних видів металопродукції та продукції підвищеного ступеня готовності; розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності й зовнішньоекономічних зв'язків; створення сучасної виробничої та транспортної інфраструктури; раціональне використання й відновлення природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища; реструктуризація вугільної промисловості;
– для Закарпатської області: розвиток транскордонного співробітництва; розбудова прикордонної інфраструктури; розвиток туристичної та курортно-рекреаційної сфери; забезпечення протипаводкового захисту; розвиток транспортної мережі, логістики;
– для Одеської області: розбудова та модернізація транспортної інфраструктури, розвиток логістики; розвиток морського господарства (транспортного, судноремонтного, рибопромислового тощо) та машинобудування; стимулювання прикордонного співтовариства; розвиток курортно-рекреаційної сфери; розвиток високопродуктивного агропромислового виробництва; реформування житлово-комунального господарства; водозабезпечення; впровадження ресурсо- й енергозберігаючих технологій.

Отже, кожен регіон має свій потенціал розвитку, але органи місцевого самоврядування повинні враховувати, що історія, місія та цілі в кожного регіону єдині – це розвиток та процвітання держави загалом.

У дослідженні У. Ізарда, який вивчав питання регіонального аналізу, зазначено, що специфічний шлях розвитку регіону та характерні риси економіки регіону пов'язані заплутаним клубком взаємозв'язків, причому в цьому клубку переплітаються міжрайонні проблеми народонаселення, забезпечення ресурсами, розміщення виробництва, місцевих особливостей господарства, розподілу доходів між різними соціальними групами, стан адміністративної та політичної організації, інститутів і навіть моральних цінностей, стимулів і соціальних цілей. Усі ці системи пов'язані міжрайонними системами міжгалузевих потоків товарів і грошей, переміщенням населення, транспортних шляхів і загалом соціально-культурою взаємодією, включаючи процеси прийняття рішень [6]. Це означає, що всі ці взаємозв'язки мають бути враховані в діяльності місцевих органів самоврядування в реалізації міжрегіонального співробітництва.

З досвіду, напрацьованого в радянський період, коли реалізовувалися загальнодержавні завдання з урахуванням інтересів регіонів і розміщення в них виробничих сил, можна відзначити Донецький регіон, який функціонував у закритій економічній системі СРСР як найбільший район вуглевидобутку, був одним із потужних центрів важкого машинобудування, виробництва металу, хімічної продукції, електроенергії і будівельних матеріалів, мав широкі міжрегіональні зв'язки. Спеціалізація регіону обґрунтовувалася його вигідним географічним розташуванням, близькістю до залізорудного Криворізького басейну, сформованими транспортними магістралями, що з'єднували Донбас з індустріальним Харковом, а також південними і центральними районами Росії та Північним Кавказом. На сьогодні ці переваги значною мірою втрачені, що призвело до спаду товарного виробництва; потужності металургійних, машинобудівних, хімічних, харчових та інших підприємств завантажені менше, ніж на 50%; видобуток вугілля впав більше ніж у два рази; поглиблюються міжгалузеві та внутрішньогалузеві диспропорції, наявний дефіцит енергоресурсів і жорстка залежність їх від імпорту [8].

Це означає, що наявність міжрегіонального співробітництва є важливою ознакою економічної потужності регіонів, і розлад міжрегіональних зв'язків суттєво зменшує їх економічний потенціал.

В Україні утворилися так звані регіони-донори (Схід України) і регіони-акцептори (Захід України). Така ситуація ускладнює процес гармонізації регіональних і державних цілей, адже розбіжність державних та місцевих інтересів, зумовлена міжрегіональним перерозподілом коштів, обмежує інтереси більш розвинутих регіонів на користь відсталих. Якщо місцеві органи влади виберуть модель міжрегіонального співробітництва пріоритетною, то можна гармонізувати економічну, агропромислову, екологічну та інші сфери діяльності в регіонах.

У цьому контексті доцільно дати визначення таким генетично пов'язаним категоріям: регіональна проблема пов'язана з певними конфліктними невирішеними та неунормованими відносинами на певній території. І дослідження може здійснюватися на трьох рівнях: політичному – вивчення проблем регіоналізації та федералізації, регіональних політичних процесів,

регіональних еліт, регіональних політичних культур, регіональних конфліктів, сепаратизму тощо; економічному – аналіз проблем регіональної економічної політики, економічної децентралізації, бюджетного федералізму тощо; культурологічному – розгляд регіональної самосвідомості, регіональної культури, особливостей регіонального характеру.

Регіоналізм може бути стратегією регіональних рівнів, яка спрямована на розширення своїх прав і привілеїв. Це процес самоструктурування суспільства, політичної й економічної мобілізації регіонів. Регіоналізм відповідає регіональній стратифікації суспільства та спрямований на отримання переваг завдяки природному територіальному поділу сучасних суспільств. Якщо за головну мету ставиться розширення політичних прав, можна говорити про політичний регіоналізм. Він відповідає регіональній стратифікації політичного простору. Також регіоналізм націлений на нівелювання контрастів між центральними та периферійними районами, завдяки чому він виконує стабілізаційну функцію. Слід наголосити, що процес регіоналізму не є тотожним сепаратизму. Регіоналізм, на відміну від сепаратизму, є нейтральним явищем, яке не містить у собі деструктивного потенціалу. Щоправда, регіоналізм у своїх екстремальних проявах може трансформуватися в сепаратизм, але в такому разі він набуває нових якостей і стає власне сепаратизмом [1].

Міжрегіональне співробітництво є потужним інструментом вирішення регіональних проблем. Воно є складовою цілісного, ретельно прорахованого механізму регіонального розвитку, що має стратегію здійснення.

Основними завданнями розвитку міжрегіонального співробітництва є:

– розвиток та зміцнення міжрегіональної співпраці;
– забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів шляхом спільної розробки та реалізації відповідних проектів і програм; захист навколишнього середовища;
– розвиток регіональної інфраструктури;
– зменшення міжрегіональної диспропорції між регіонами.

IV. Висновки

Таким чином, налагодження на рівні територіальних громад діяльності у сфері міжрегіонального співробітництва дасть змогу покращити економічний, культурний, політичний стан усієї країни. Органи місцевого самоврядування мають брати активну участь у розвитку партнерських відносин між регіонами, адже інтеграція регіонів в єдиний економічний, гуманітарний, політичний простір за умов збереження регіонального розмаїття – це головне завдання не тільки державних органів влади, а й місцевих органів самоврядування.

Список використаної літератури

1. Глобалізація і сучасний міжнародний процес / за заг. ред. проф. Б. Гуменюка і проф. С. Шергіна. – К. : Університет “Україна”, 2009. – 508 с.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1. rada. gov. ua/laws/show/ 1001-2006-п/conv.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 994_036.
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.
5. Ковтун І.Б. Поняття і сутність повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні / І.Б. Ковтун // Держава та регіони. Серія: Держава та управління. – 2011. – № 1. – С. 211–217.
6. Литовка О.П. О межрегиональных хозяйственных отношениях / О.П. Литовка, К.В. Павлов, Л.А. Дедов, М.М. Федоров // ДонДУУ Менеджер. – 2005. – № 4 (34). – С. 102–110.
7. Norton A. A Comparative Analysis of Advanced Democracies (Vermont, USA: Edward Elgar Publishing Company) / A. Norton // International Handbook of Local and Regional Governments, 1994. – Chap. 5. – P. 289–320.
8. Бевзенко В.Ф. Маркетинговое обеспечечние региональной экономической политики : монография / В.Ф. Бевзенко, И.Х. Баширов, Р.М. Лазебник, А.Н. Алышев. – Донецк : ООО “Юго-Восток, Лтд”, 2003. – 168 с.
9. Толкованов В.В. Транскордонне співробітництво як інноваційна форма діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В.В. Толкованов. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/tpd/2012_10/zmist/r_4/02%20 tolkovanov.pdf.

Стаття надійшла до редакції 28.09.2012.

Стрижакова А.Ю. Роль органов местного самоуправления в развитии межрегионального сотрудничества

В статье рассматриваются проблемы межрегионального сотрудничества в Украине. На основе анализа нормативных актов и функций местных органов самоуправления определяются направления дальнейшего развития эффективного межрегионального кооперирования.

Ключевые слова: *местное самоуправление, межрегиональное сотрудничество, регион.*

Strizhakova A. The role of local government in the development inter-regional cooperation

Problems of interregional partnership in Ukraine are studied in the article. Directions of further effective interregional cooperation are determined on the base of statutory acts and local government functions analysis.

Key words: *local government, interregional cooperation, region.*

УДК 351.103.244

В.В. Федорчак
здобувач
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

СТРАТЕГІЧНЕ ПРОЕКТУВАННЯ ЯК УПРАВЛІНСЬКА ТЕХНОЛОГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розкрито сутність ключових понять дослідження "управлінська технологія" і "стратегічне проектування" й обґрунтовано доцільність запровадження процедури стратегічного проектування як управлінської технології забезпечення регіональної екологічної безпеки.

Ключові слова: *технологія, управлінська технологія, проектування, стратегічне проектування, інструменти, екологічна безпека.*

I. Вступ

Процес становлення та розвитку вітчизняної системи державного управління в умовах реалізації Програми економічних реформ України на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [11] зумовлює необхідність усвідомлення органами публічної влади всіх рівнів функції проектування як ефективного інструменту досягнення цілей, впровадження стратегічного підходу до управління.

Нова державна екологічна політика України за інтегрованим підходом, що визначається Законом Україні "Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року" [10] та Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища (НПД) на 2011–2015 роки [8], потребує і нових інструментів та механізмів підтримки й упровадження: забезпечення доступу до екологічної інформації; участь громадськості в процесі прийняття рішень, що стосуються довкілля; оцінювання впливу на довкілля проектів (далі – ОВНС); стратегічне екологічне оцінювання (далі – СЕО) політик, планів і програм; регулярна звітність, що базується на показниках [7]. Запровадження зазначених інструментів у стратегії регіонального розвитку та практику діяльності органів регіональної влади можливе на основі технології стратегічного проектування.

Значне місце у вирішенні окресленої проблеми належить теоретичним та інструментально-методичним розробкам регіонального характеру екологічної безпеки науковців А.Б. Качинського, А.І. Костяєва, В.В. Маслакова, Н.В. Назаренко, О.В. Харламова, С.К. Харічкова, І.Ф. Хіцкова, В.М. Шмандія, зокрема, науковому методу стратегічного проектування для прогнозування трансформації екологічної ситуації на окремих територіях під комплексним впливом природних і техногенних факторів та планування управлінських дій із забезпечення природоохоронної діяльності в системі ризиків. Як слушно зазначає російський науковець Г.Н. Репникова, не може бути ефективною регіональна система екологічної безпеки, навіть якщо вона достатньо забезпечена науково-технічно й інституціонально, якщо її інструменти не працюють на об'єктному рівні.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в обґрунтуванні доцільності запровадження процедури стратегічного проектування як управлінської технології реалізації політики екологічної безпеки на регіональному рівні.

III. Результати

Термін "технологія" у перекладі з грецької означає вивчення мистецтва, майстерності, уміння. У практичній діяльності термін почали застосовувати наприкінці XVIII ст. Його застосовували в *широкому розумінні* як обсяг знань, який можна використовувати для виробництва товарів і послуг з економічних ресурсів. *У вузькому розумінні технологія* – це спосіб перетворення матерії, енергії, інформації в процесі виготовлення продукції, оброблення та перероблення матеріалів, складання готових виробів, контролю якості, управління [12]. Тобто технологію можна розглядати як певну послідовність сукупності операцій.

Технологія – це будь-який засіб перетворення вихідних матеріалів для отримання бажаних результатів. Оскільки предметом, і, відповідно, вихідним матеріалом управлінської праці є інформація, то технологію менеджменту можна визначити як комплекс методів з обробки управлінської інформації з метою вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень.

Технологія управління відображає зміст управління, характеризується процесами руху й обробки інформації та визначається складом і порядком виконання управлінських робіт, у ході яких ця інформація перетворюється і здійснює вплив на об'єкт управління. Звідси, *основне призначення технології управління* – встановлення раціональної схеми взаємозв'язку структурних підрозділів і окремих виконавців у процесі управління [4].

© Федорчак В.В., 2012

Технологію управління можна визначити як систему операцій і процедур, що виконуються керівниками, спеціалістами та технічними фахівцями у визначеній послідовності з використанням необхідних для цього методів і технічних засобів. *Метою технології* управління є оптимізація управлінського процесу, його раціоналізація шляхом виключення таких видів діяльності, які не є необхідними для досягнення результату. *Основна функція технології управління* полягає у забезпеченні наукового і функціонального взаємозв'язку процесів управління з конкретними управлінськими технологіями, що сприяють реалізації функцій управління.

Розробка технології управління передбачає визначення кількості, послідовності та характеру операцій, що складають процес управління, розроблення чи підбір для кожної операції відповідних способів, прийомів і технічних засобів, виявлення оптимальних умов процесу переведення об'єкта управління з вихідного стану в бажаний.

Схематично технологія управління може бути наведена у вигляді інформаційної й організаційної взаємодії трьох основних циклів або процесів, у межах яких виконуються різноманітні операції та процедури [9]:

1. Інформаційний процес – пошук, збір, передача, обробка і збереження різних видів інформації. У цьому процесі зайняті переважно творчі виконавці.

2. Логіко-аналітичний або процес вироблення і прийняття управлінських рішень – дослідження, обробка, розрахунки, прогнози. У цьому процесі зайняті переважно вузькі спеціалісти і керівники.

3. Організаційний або процес організаційного впливу на об'єкт управління для реалізації управлінського рішення: кадрове планування, доведення завдань до виконавців, оперативне планування, організація праці, координація, контроль тощо.

На сьогодні існує кілька підходів до формування управлінської технології. Оскільки технологія управління визначається змістом управлінських робіт, то, відповідно, її формування може здійснюватися залежно від того, який підхід до розуміння управління покладено в основу, або яким стилем управління характеризується діяльність керівника [6].

Класичний функціональний підхід – розуміння управління як процесу з виконання визначених функцій. Технологію управління можна визначити як регламентацію раціональних процедур і способів роботи з інформацією в процесі реалізації функцій управління. Суть функціонального підходу полягає в тому, що на кожному ієрархічному рівні систем управління відокремлюються ділянки управлінських робіт або функцій, для кожної з котрих створюється конкретний комплекс процедур, види документів, необхідні засоби тощо. Такий підхід доцільний для організацій, що працюють стабільно у практично незмінюваному середовищі. В організації може існувати технологія планування, технологія контролю, технологія маркетингу тощо.

Ситуаційний підхід – обґрунтування алгоритму вибору процедури на основі врахування ознак тієї чи іншої ситуації (проблеми). Технологія управління – це послідовність дій з вибору доцільних процедур і виконання інформаційних перетворень та організаційних впливів. Схема ситуаційної управлінської технології включає: діагностику проблеми і визначення шляхів її вирішення; виявлення факторів, що впливають на рішення; вироблення й оцінювання альтернатив; розроблення тактики реалізації запланованих шляхів розвитку. Саме цей підхід ми вважаємо за доцільне використовувати в предметній сфері нашого дослідження.

Підхід до управління з точки зору прийняття рішень – розглядає технологію управління як визначену послідовність дій, що використовується при постановці цілей і розробці механізмів її досягнення. При цьому визначають два етапи: вироблення цілей і стратегії розвитку; формування технології прийняття і реалізації управлінських рішень.

Управлінська технологія є одним із проявів соціальних технологій, що безпосередньо відображає управлінські процеси. Її сутність полягає в системному поєднанні наукового знання, управлінських потреб та інтересів суспільства, цілей і функцій державного управління, можливостей і елементів управлінської діяльності. Вона поділяється на послідовно взаємопов'язані процедури й операції, метою яких є досягнення високої результативності та ефективності [13].

Управлінська технологія – це регламент виконання процесу управління, який зумовлює порядок прийняття управлінських рішень і визначає найефективніші методи й інструменти їх упровадження на практиці.

Враховуючи вищезазначене, ***стратегічне проектування*** – це технологія визначення стратегічних пріоритетів і прийняття управлінських рішень щодо екологічно безпечного розвитку регіону, що забезпечує інтегрованість використання органами публічної влади різноманітних стратегічних інструментів прогнозування, планування, програмно-цільового управління з метою проектування управлінських дій із запобігання негативного впливу на довкілля.

Проектуванням охоплено всі сфери життєдіяльності людини і суспільства. Воно тісно взаємодіє з усіма функціями управління і, будучи формою вироблення і прийняття рішення, є важливим елементом циклу управління, забезпечує реалізацію інших його функцій. Воно є попереднім відтворенням дійсності, створенням прототипу передбачуваного об'єкта, явища чи процесу за допомогою специфічних методів. Воно застосовується як для розробки різних

варіантів вирішення нових соціальних проблем, так і для складання соціальних планів та програм з регулювання видозмінених, хоч і вже відомих, соціальних процесів та явищ [1].

Проектування – це науково обґрунтоване визначення варіантів планового розвитку різноманітних процесів і явищ, спрямоване на перетворення конкретних соціальних інститутів. Проектування є одним з елементів передпланової діяльності при розробці можливих варіантів певного рішення. Це різновид управлінської діяльності, який може широко застосовуватись при розробці різноманітних програм [5].

Проектування – це складна, творча діяльність, яку спрямовано на вибір найліпшого варіанта майбутніх дій для досягнення основної мети. Проектування конструює модель системи, яка будується, визначає її функціональні характеристики. Основний зміст проектування полягає в обґрунтуванні сукупності засобів, що допомагають розв'язати поставлені завдання і проблеми, досягти визначеної мети. Ці засоби фіксуються у двох формах:

– як система параметрів проектованого об'єкта та їхніх кількісних показників;
– як сукупність конкретних заходів, що забезпечують реалізацію проектованих показників та якісних характеристик майбутнього об'єкта.

Проектування – це особливий вид управлінської технології на основі проектного підходу. Основу проектного підходу в управлінні становить погляд на проект як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи (наприклад, держави, організації чи підприємства), пов'язану з витратою часу й коштів. Дослідження процесу й регулювання змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету і тимчасових обмежень, становлять суть управління проектами. Проектно-орієнтоване управління застосовують тоді, коли чітко визначені: завдання проекту та кінцевий результат; виділені чи наявні ресурси; часові рамки й обмеження. Проектно-орієнтоване управління характеризується чіткою орієнтацією на досягнення мети – створення "продукту проекту". Проектно-орієнтоване управління розглядається як новий "гнучкий" метод, який забезпечує взаємозв'язок творчих зусиль із загальними завданнями керівників. Його суттю є формування цілей управління, виявлення проблем, що вимагають вивчення й ефективного вирішення, розробка програми чи стратегічного плану вирішення проблем, усунення перешкод досягненню поставлених цілей [2; 3].

Таким чином, проектування – це інноваційна, творча діяльність, спрямована на виявлення причин виникнення проблем, аналіз реального стану об'єкта, розробку шляхів і засобів досягнення проектної мети. Проектування здійснюється за допомогою відповідної управлінської технології. Потенційні можливості проектного підходу дають змогу: уявити ідеальну модель функціонування та розвитку певного об'єкта; змалювати реальні та перспективні завдання стосовно досліджуваного об'єкта; визначити механізми досягнення цілей та їх взаємозв'язок; спроектувати новий образ та структуру досліджуваного явища через відповідні програми; порівняти ідеально побудовані зразки розвитку об'єкта із формами й етапами його реального функціонування.

Проектування у сфері державного управління – це технологія ефективного управління проектами і програми, що направлені на реалізацію різноманітних державно-управлінських реформ. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами програми зобов'язуються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян, як кінцевих бенефіціарів програми.

У конкретній формі – проектування є виразом прогностичної функції управління. Прогностична функція державного управління полягає у передбаченні суб'єктом управлінської діяльності позитивного чи негативного розвитку об'єкта управління залежно від обсягу інформації, якою володіє суб'єкт. Прогноз містить у собі гіпотезу, ймовірність набуття певних результатів. Дія прогностичної функції пов'язана, насамперед, з передбаченням змін у системі органів державного управління, моделюванням поведінки політичних лідерів, прогнозуванням наслідків рішень, що приймаються.

Стратегічне проектування – це технологія визначення стратегічних пріоритетів і прийняття управлінських рішень щодо екологічного розвитку регіону, що забезпечує диференційованість використання різноманітних стратегічних інструментів управління, моніторингу й оцінювання екологічних ризиків.

Стратегічне проектування – це інструментарій, що дасть змогу органам публічної влади використовувати методи прогнозування, планування, програмно-цільового управління з метою проектування управлінських дій із попередження негативного впливу на довкілля. Місце і роль стратегічного проектування в механізмі реалізації національної екологічної політики подано на рис.

Таким чином, *стратегічне проектування регіональної екологічної безпеки* – це управлінська технологія розроблення та реалізації регіональних програм соціально-економічного розвитку з пріоритетом вимог політики екологічної безпеки, що передбачає:

– аналіз екологічної ситуації регіону, визначення екологічних проблем і зонування території регіону на ареали з різним рівнем екологічного ризику, як основи для запровадження системи прогнозованого управління системою регіональної екологічної безпеки;
– проведення екологічного оцінювання й організація системи заходів з визначення загрози, попередження та нейтралізації ризиків екологічної небезпеки;

– стратегічне планування управлінських дій і прогнозування наслідків політичних рішень;
– розроблення регіональних та цільових екологічних проектів і проектного процесу управління ними;
– розроблення інституційного механізму узгодження інтересів та потреб суб'єктів-природокористувачів через методи ринкового регулювання рівня екологічної безпеки;
– техніко-економічне обґрунтування дворівневої "наскрізної" моделі управління природоохоронною діяльністю.

Реалізація кожного етапу процедури стратегічного проектування – це реалізація окремого проекту в межах регіональної цільової програми екологічної безпеки, що потребує застосування відповідного (до кожного етапу) інструментарію проектного менеджменту (табл.).

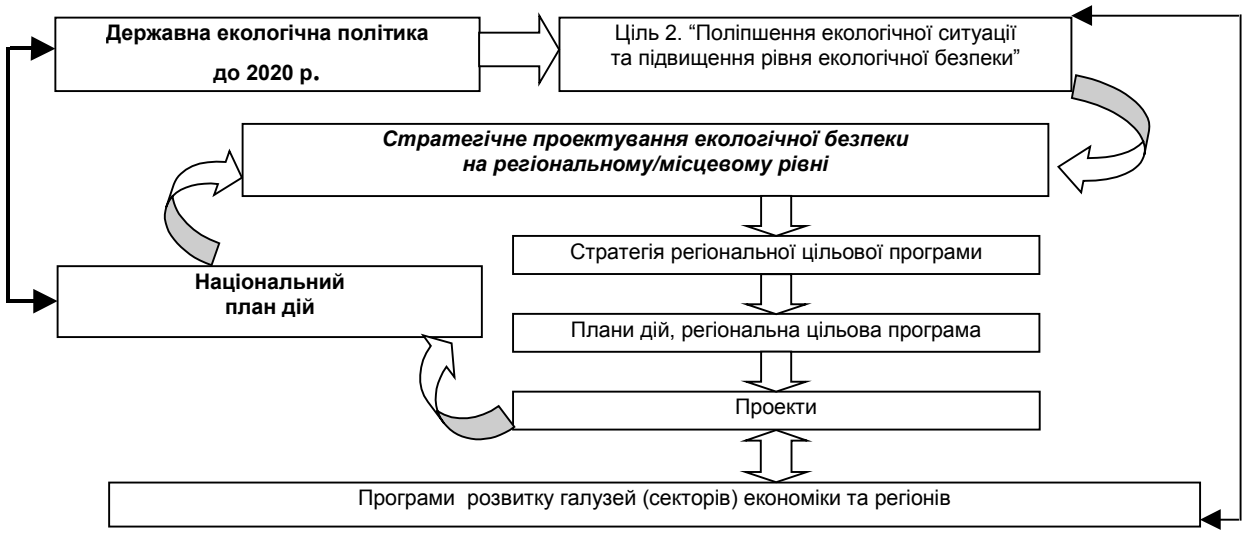


Рис. Місце і роль стратегічного проектування в механізмі реалізації завдань державної екологічної політики

Таблиця

Інструменти реалізації процедури стратегічного проектування

Етапи процедури	Інструменти реалізації
Аналіз екологічної ситуації регіону, визначення екологічних проблем та зонування території регіону на ареали з різним рівнем екологічного ризику	- ідентифікація екологічних проблем; - зонування території за рівнем еколого-ресурсної й еколого-техногенної небезпеки
Проведення екологічного оцінювання й організація системи заходів з визначення загрози, попередження та нейтралізації ризиків екологічної небезпеки	- оцінювання впливу на навколишнє середовище; - стратегічне екологічне оцінювання; - аналіз екологічної безпеки господарської діяльності в регіоні; - нормування ризиків; - екологічний аудит; - екологічне страхування
Стратегічне планування екологічної безпеки та прогнозування наслідків політичних рішень	- визначення й управління стратегічним потенціалом екологічної безпеки; - обґрунтування стратегічних альтернатив; - стратегічне прогнозування
Розроблення державних та регіональних цільових екологічних проектів і проектного процесу управління ними	- програмування; - програмно-цільове планування; - проектно-орієнтоване управління
Розроблення інституційного механізму узгодження інтересів та потреб суб'єктів-природокористувачів	- система екологічного оподаткування Ecotax3
Техніко-економічне обґрунтування дворівневої "наскрізної" моделі управління природоохоронною діяльністю	- технічне регулювання

Як видно із таблиці, основний зміст стратегічного проектування полягає в обґрунтуванні сукупності засобів, що допомагають розв'язати поставлені завдання і проблеми, досягти визначеної мети. Ці засоби фіксуються у двох формах: як система параметрів проектованого об'єкта та їхніх кількісних показників; як сукупність конкретних заходів, що забезпечують реалізацію проектованих показників та якісних характеристик майбутнього об'єкта.

Відповідно, *інструменти стратегічного проектування* – це система методів і моделей, способів і механізмів обґрунтованого вибору стратегії екологічно безпечного розвитку регіону за чітко визначеними критеріями еколого-ресурсних та еколого-техногенних загроз.

IV. Висновки

Однією зі складових алгоритму формування стратегії є розробка альтернативних стратегічних рішень, вибір найоптимальнішого з яких повинен привести до її ефективного впровадження. Стра-

тегічні альтернативи – це комплекс обґрунтованих самостійних стратегій, спрямованих на досягнення стратегічної мети розвитку регіону на основі використання наявних ресурсів. Як правило, ці стратегії мають однакове спрямування, але пропонують різні шляхи і можливості досягнення стратегічно важливих рубежів.

Подальших наукових досліджень потребує аналіз стратегічних альтернатив та обґрунтування стратегії, адже це – концептуальне завдання стратегічного проектування, досягнення якого потребує застосування взаємопов'язаної сукупності інструментів.

Список використаної літератури

1. Азаров Н.Я. Инновационные механизмы управления программами развития / Н.Я. Азаров, Ф.А. Ярошенко, С.Д. Бушуев. – Саммит-Книга, 2011. – 528 с.
2. Безверхнюк Т. Управління проектами в публічній сфері: ідеологічний ракурс / Т. Безверхнюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 15-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України / [гол. ред. М.М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3 (43). – С. 160–165.
3. Безверхнюк Т.М. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами / Т.М. Безверхнюк // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. Серія: "Управління". – К. : Академія муніципального управління, 2011. – Вип. 3/2011. – С. 17–24.
4. Гнатієнко Г.М. Експертні технології прийняття рішень : монографія / Г.М. Гнатієнко, В.Є. Снитюк. – К. : Маклаут, 2008. – 444 с.
5. Горбатенко В. Аналіз майбутнього та його роль в управлінні соціально-політичними процесами [Електронний ресурс] / В. Горбатенко // Український центр політичного менеджменту. – Режим доступу: http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=219.
6. Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения : учебник / Б.Г. Литвак. – М. : Дело, 2000. – 392 с.
7. Методичні рекомендації щодо включення положень Закону України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року" та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки до програм розвитку галузей (секторів) економіки та регіонів // Міністерство екології та природних ресурсів України. – К., 2011–2012. – 74 с.
8. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища (НПД) на 2011–2015 роки // Розпорядженням КМУ від 25.05.2011 р. № 577-р.
9. Никофорук Б.В. Системний підхід до прийняття управлінських рішень / Б.В. Никофорук. – Л. : Українська академія друкарства, 2007. – 229 с.
10. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
11. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки Комітету з економічних реформ при Президентові України "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
12. Рач В.А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку : навч. посіб. / В.А. Рач, О.В. Россошанська, О.М. Медведєва ; [за ред. В.А. Рача]. – К. : К.І.С., 2010. – 276 с.
13. Толковый словарь по социальным технологиям. 500 терминов. – М., 1994. – С. 220.

Стаття надійшла до редакції 26.10.2012.

Федорчак В.В. Стратегическое проектирование как управленческая технология реализации политики экологической безопасности на региональном уровне

В статье раскрыто смысл ключевых понятий исследования "управленческая технология" и "стратегическое проектирование", обосновано целесообразность внедрения процедуры стратегического проектирования как управленческой технологии обеспечения региональной экологической безопасности.

Ключевые слова: *технология, управленческая технология, проектирование, стратегическое проектирование, инструменты, экологическая безопасность.*

Fedorchak V. The Strategic projecting as administrative technology of realization of policy of ecological safety at regional level

In the article sense of key concepts of research is exposed "administrative technology" and "strategic projecting", expedience of introduction of procedure of the strategic projecting is grounded as to administrative technology of providing of regional ecological safety.

Key words: *technology, administrative technology, projecting, strategic projecting, instruments, ecological safety.*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.52/53:061.2[(477)

О.Р. Антонова
аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

У статті визначено нормативно-правові засади взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями, вказано основні недоліки законодавчого регулювання визначених суб'єктів взаємодії та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: *законодавчі рішення, демократія участі, представницька демократія.*

І. Вступ

На жаль, законотворчість держави щодо встановлення взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями відзначається певною стихійністю, несистемністю, відсутньою орієнтацією на вітчизняну практику застосування та міжнародний досвід. Як наслідок – правова відокремленість діяльності Верховної Ради України від юридичних можливостей впливу неурядових організацій. Проте сучасні тенденції вимагають плідної взаємодії між визначеними суб'єктами права. Виконати цю вимогу часу можна лише завдяки вдосконаленню правового поля, що регулює взаємодію Верховної Ради України з неурядовими організаціями, надає можливість громадянам та їх добровільним об'єднанням активно впливати на формування державної політики, процес розробки й прийняття загальнодержавних рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій зарубіжних і вітчизняних учених свідчить, що останнім часом питання нормативно-правового забезпечення діяльності неурядових організацій набуло величезної популярності. Про його актуальність свідчать праці таких учених, як: М. Дафілд, К. Джон, Б. Дікон, З. Коларич, І. Свєтлика та М. Логунова, М. Пірен, В. Рубцова, В. Тертичка, А. Ткачук, С. Левченко, В. Балабін, В. Новохацький, О. Стегній, О. Тарасов, О. Клименко, В. Нанівська, І. Сибіга, В. Скуратівський, В. Жуков, Е. Лібанова, О. Вінников, О. Коврига, В. Смоловик, Л. Єльчева, О. Сергієнко, О. Стоян, С. Троян, В. Пилипенко та ін.

Незважаючи на обсяг наукових досліджень, відкритою залишається проблема правового забезпечення діяльності неурядових організацій в розрізі їх взаємодії з Верховною Радою України. Окремого всебічного осмислення з боку вітчизняних учених потребує питання формалізації процедур організації й залучення неурядових організацій до розробки законодавчих рішень, формування державної політики.

Незважаючи на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі, законодавча база України у цій сфері має ряд недоліків [11]. Основний із них полягає у недосконалій правовій формалізації процедур організації й залучення неурядових організацій до розробки законодавчих рішень, формування державної політики. Не вирішена досі повною мірою ця проблема створила штучний бар'єр для здійснення належної взаємодії між Верховною Радою України та неурядовими організаціями, збільшила відстань між потребами та очікуваннями громадян, їх волевиявленням і діяльністю представницького органу [10].

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є розробка власних пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями: участі неурядових організацій у формуванні державної політики та в процесі розробки й прийняття загальнодержавних рішень.

Відповідно до мети було поставлено такі завдання:

– надати науково-практичний коментар зауваженням, що безпосередньо впливають на якість взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями, зафіксовані експертами у Білій книзі "Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні" та безпосередньо впливають на якість взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями;
– викласти власні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства стосовно взаємодії Верховної Ради України з неуря-

© Антонова О.Р., 2012

довими організаціями, їх участі у формуванні державної політики та в процесі розробки й прийняття загальнодержавних рішень.

ІІІ. Результати

На сьогодні в Україні діє відповідна нормативно-правова база, яка визначає гарантії діяльності неурядових організацій та правові засади вироблення ними політичних рішень. Регулювання цих процесів забезпечено правовими актами, договорами, ініціативами: Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Рекомендаціями КМ РЄ державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, кодексом кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, Конституцією України, Цивільним кодексом України, Законами України "Про об'єднання громадян", "Про засади внутрішньої та зовнішньої політики", "Про соціальний діалог в Україні", "Про доступ до публічної інформації", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Про організації роботодавців", "Про органи самоорганізації населення", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про благодійництво та благодійні організації", "Про волонтерську діяльність", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про соціальні послуги", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про організації роботодавців" та Указом Президента України від 24 березня 2012 р. в Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Аналіз вищеназваних законодавчих актів, договорів, ініціатив показав невідповідність норм чинного законодавства загальноєвропейським стандартам. Несприятливе законодавче середовище також підтверджено міжнародним рейтингом демократії та зафіксовано українськими і міжнародними експертами у Білій книзі "Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні" [2]. Надамо науково-правовий коментар цим невідповідностям:

1. Процедура реєстрації неурядових організацій не відповідає спрощеній європейській формі реєстрації.

Зокрема, в Естонії неурядові організації можна зареєструвати через Інтернет або по телефону, оплатити реєстрацію за допомогою електронних грошей і працювати [9]. Спираючись на міжнародну практику, нам необхідно суттєво спростити умови реєстрації громадських організацій, оскільки для реєстрації неурядової організації, на відміну від малого підприємства, крім занадто об'ємного основного переліку документів, чиновник може вимагати додатковий перелік документів для підтвердження запропонованої статутної діяльності. Як наслідок – складна процедура реєстрації об'єднань громадян в Україні скоротила кількість бажаючих зареєструватися, призвела до втрати активного потенціалу впливу та взаємодії.

2. Робота неурядових організацій визнана неефективною.

Вважаємо, що неурядові організації зможуть активно ініціювати зміни у суспільстві, їх діяльність стане ефективною, легітимною та загальновизнаною, лише коли демократія участі неурядових організацій набере належної юридичної форми, а державний контроль за діяльністю неурядових організацій буде мінімізованим. З цією метою, спираючись на вітчизняний досвід та міжнародну практику, необхідно розробити нову національну модель взаємодії органу представницької демократії з неурядовими організаціями, яка розширить доступ неурядових організацій до процесу прийняття законодавчих рішень [13].

3. Чинне законодавство України забороняє неурядовим організаціям вести господарську діяльність.

Заборона у веденні неурядовими організаціями господарської діяльності призвела до того, що в Україні частка внеску неурядових організацій у ВВП країни становила лише 0,24%, тоді як у Росії цей показник майже удвічі більший, а в Бельгії він становив 5%, у Канаді – 7,9%. Для збільшення частки внеску необхідно дати можливість неурядовим організаціям вийти на ринок соціальних коштів на конкурентних засадах, оскільки в законі прописано, що неурядові організації можуть надавати певні соціальні послуги, але, на жаль, лише за цінами "нижче ринкових", що по суті є прямим примусом до демпінгу. Ця ситуація дискримінує неурядові організації та не створює сприятливих умов для їх взаємодії з органом представницької демократії.

4. Неурядові організації територіально обмежені у своїй діяльності.

У жодній з країн ЄС не застосовують територіального обмеження для діяльності неурядових організацій [3]. Територіальні обмеження українських неурядових організацій звужують напрями їх діяльності, що призводить до курйозних випадків: під час стихійного лиха – повені в західних регіонах країни. Фонду Р. Ахметова, діяльність якого територіально обмежена Донецькою областю, довелось перераховувати кошти для постраждалих у Фонд Руслани, а вже той, у свою чергу, займався розподілом ресурсів у міру своїх територіальних можливостей.

5. Юридичним організаціям заборонено засновувати неурядові організації.

Це безпідставна заборона, оскільки у 40 з 47 країн ЄС засновниками неурядових організацій можуть бути юридичні організації, які активно працюють та взаємодіють з парламентом.

6. Не легалізована робота правозахисних неурядових організацій.

В Україні склалася парадоксальна ситуація: правозахисні організації активно працюють, але їх діяльність на законодавчому рівні не регламентована. У зв'язку з цим неурядовим організаціям, як суб'єктам взаємодії, необхідно терміново внести пропозиції про внесення доповнень до Закону України "Про об'єднання громадян".

Водночас Біла книга все ще відкрита для внесення зауважень, поправок і рекомендацій. Тому у нас є можливість доповнити її власними пропозиціями для вдосконалення взаємодії "Верховна Рада України – неурядові організації":

1. З урахуванням національних державних інтересів необхідно розширити правові можливості діяльності міжнародних неурядових організацій. Для цього доцільно здійснити такі кроки:

– розробити заходи, які б сприяли взаємодії міжнародних неурядових організацій з Верховною Радою України;
– внести зміни до Закону України "Про об'єднання громадян" стосовно спрощення процедури реєстрації міжнародних неурядових організацій;
– частину 1 ст. 6 Закону України "Про основи національної безпеки України" [5] доповнити пунктом такого змісту "сприяння створенню міжнародних неурядових організацій, метою яких є захист національних інтересів України."

2. Проаналізувавши юридичні можливості громадян на індивідуальне або колективне звернення: ст. 40 Конституції України [1], Закон України "Про звернення громадян" [6], "Про статус народного депутата України", "Про комітети Верховної Ради України" [7], Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення", надати можливість громадянам України, іноземцям, особам без громадянства, незалежно від законності перебування їх на території України, звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи із законодавчими пропозиціями.

3. Унормувати комплексний річний звіт, відповідно до якого визначений обов'язок державних органів, у тому числі Верховної Ради України, оприлюднювати на офіційних вебсайтах на постійній основі звіти "про задоволення запитів громадян та їх об'єднань".

4. Надати можливість громадянам та їх об'єднанням реалізувати своє конституційне право на обрання будь-якого виду професійної діяльності, зокрема лобістської діяльності, що надасть можливість законним шляхом лобіювати важливі для неурядових організацій рішення. Для цього необхідно терміново розробити загальнодержавні просвітницько-правові заходи з підтримки законопроектів "Про лобіювання в Україні" та "Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України", які, на жаль, не знайшли підтримки навіть з боку неурядовців, бо поняття "лобізм" українці ототожнюють не із законним впливом на владу, а з корупцією.

5. Встановити дієвий контакт неурядових організацій з робочими групами, які розробляють законопроекти, та брати активну участь у парламентських, громадських, комітетських слуханнях, під час підготовки і проведення експертиз та всенародного обговорення.

Зазначимо деякі правові прогалини та недоречності у вищевказаних формах впливу.

Стаття 88 "Попередній розгляд законопроектів у комітетах" Регламенту Верховної Ради України встановлює: "<…> До попереднього розгляду законопроекту головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття" [8]. Та слід визнати, що для узгодження різних суспільних інтересів ця форма взаємодії є недостатньою, оскільки під час попереднього розгляду законопроектів у комітетах, як правило, перемагають позиції великих парламентських фракцій та комітету, відповідального за їх проведення.

З цих причин конструктивною формою впливу є громадські слухання. На жаль, питання щодо порядку організації та проведення громадських слухань на законодавчому рівні не врегульовано, тому необхідно до Регламенту Верховної Ради ввести юридичні норми про запровадження інституту громадських слухань, порядок їх ініціювання, підготовку, проведення, оприлюднення та врахування їх результатів.

Відрадно зазначити, що поновила свою роботу Громадська консультативна рада при Верховній Раді України, діяльність якої сприяє налагодженню тісної співпраці неурядових організацій з Верховною Радою та її структурами, зокрема, у процесі законотворення. До її складу входять керівники неурядових організацій, аналітичних структур та науковці. Крім Громадської консультативної ради, досить важливим суб'єктом у налагодженні взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями є Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства, яка на сьогодні потребує значної державної підтримки.

Зазначимо, що ст. 109 Регламенту Верховної Ради України "Рішення за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні" містить посилання на всенародне обговорення, яке є формою участі громадян у підготовці рішень законодавчого характеру з метою отримання громадської експертизи. Проте жодним нормативним документом не врегульовано організаційні аспекти проведення такого обговорення.

Незважаючи на те, що незалежна експертиза неурядових організацій, як правовий інститут, не набула поширення у світовій практиці,

вважаємо, що у нашій державі, з огляду на наявність розриву між якістю законодавчої діяльності та суспільними очікуваннями, доцільно започаткувати таку форму участі громадян у законотворчості.

6. Необхідно ефективно застосовувати та вдосконалювати механізми податкового стимулювання діяльності неурядових організацій шляхом запровадження європейських стандартів у визначенні податкового режиму для них. Не менш необхідним є закріплення в законодавстві України права фізичних осіб, які є платниками податків в Україні, адресувати певні відсотки свого податку на розвиток визначених ними неурядових організацій та можливості створювати Національний фонд розвитку громадянського суспільства, зокрема для надання фінансової підтримки неурядовим організаціям [12].

7. Оскільки у Цивільному кодексі України є норми, які регулюють порядок створення юридичних осіб, то неурядові організації необхідно віднести до сфери правового регулювання цивільного законодавства.

8. Запровадити заходи, які сприятимуть підвищенню рівня обізнаності представників неурядових організацій щодо правового регулювання їх діяльності у розрізі взаємодії з Верховною Радою України та започаткувати в загальноосвітніх і вищих навчальних закладах навчальний курс з питань правового регулювання цієї взаємодії.

9. Дослідити та поширити кращу правову практику регулювання діяльності неурядових організацій закордоном, забезпечення обміну досвідом з іншими країнами організацій та учасників нормотворчого процесу.

IV. Висновки

Сьогодні українська держава потребує партнера в особі неурядових організацій у виробленні тих чи інших суспільно-важливих рішень. У зв'язку з цим їй не обійтися без серйозної модернізації нормативно-правової бази, яка забезпечує взаємодію Верховної Ради України з неурядовими організаціями. Наочно взаємопов'язаність та взаємозумовленість цих суб'єктів права зображено у схемі:

Міжнародні стандарти права (вимоги) → Чинне законодавство України (вимоги) ↔ (пропозиції) Неурядові організації.

Зі схеми видно, що міжнародне право визначає основні стандарти і вимагає від країни, яка претендує на членство у ЄС, їх виконання. Законодавство України певною мірою регламентує дані вимоги у нормативно-правових актах. У свою чергу, неурядові організації при впровадженні цих вимог, пристосовують їх до своєї специфіки і надають пропозиції Верховній Раді України щодо можливого вдосконалення законодавчих документів.

Враховуючи зазначені у статті пропозиції щодо вдосконалення взаємодії "Верховна Рада України – неурядові організації", можна стверджувати, що за умов їх імплементації в чинне законодавство, відбудеться:

– удосконалення правового регулювання участі неурядових організацій у формуванні державної політики та у процесі розробки й прийняття загальнодержавних рішень;
– зростання авторитету неурядових організацій як інститутів, що спроможні здійснювати вплив на вироблення, прийняття та реалізацію парламентських рішень;
– перетворення неурядових організацій на реальний інструмент контролю громадян за ефективністю та прозорістю діяльності Верховної Ради України;
– поліпшення іміджу України у міжнародному співтоваристві;
– ліквідація ізольованості неурядових організацій від діяльності Верховної Ради України та налагодження між ними партнерських відносин;
– підвищення активності неурядових організацій;
– зростання довіри з боку неурядових організацій до діяльності Верховної Ради України;
– утвердження та популяризації ролі неурядових організацій.

Предметом подальшого дослідження повинно стати досконале вивчення світових нормативно-правових засад взаємодії парламенту з неурядовими організаціями, які сприятимуть інституалізації цього виду взаємодії в Україні й відкриють можливості для її подальшої адвокасі та лобіювання.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Біла книга "Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gurt.org.ua/uploads/news/2011/06/29/.
3. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.org.ua/?p=972.
4. Закон України "Про об'єднання громадян" // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – С. 504.
5. Закон України "Про основи національної безпеки України" // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 351.
6. Закон України "Про звернення громадян" // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 256.
7. Закон України "Про комітети Верховної Ради України" // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – С. 134.
8. Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – С. 133.

9. Концепція розвитку громадянського суспільства Естонії від 12 грудня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.peipsi.ee/ru/.
10. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/14621.html.
11. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14 : прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/modules.
12. Реформування системи державного фінансування ОГС в Україні. Біла Книга // Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / О.Ю. Вінніков, Д.С. Ковриженко, М.В. Лациба ; Укр. не залеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство Україна, 2010. – С. 9–18.
13. Україна: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналіт. доп. / [за ред. М.М. Розумного (заг. ред.), О.А. Корнієвського, В.М. Яблонського, С.О. Янішевського]. – К. : НІСД, 2011. – 328 с.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2012.

Антонова Е.Р. Законодательное урегулирование взаимодействия Верховной Рады Украины с неправительственными организациями

В статье определены нормативно-правовые основы взаимодействия Верховной Рады Украины с неправительственными организациями, указаны основные недостатки законодательного регулирования определенных субъектов взаимодействия и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: *законодательные решения, демократия участия, представительная демократия.*

Antonova L. Legislative settlement of co-operation of verkhovna rada of ukraine iswith ungovernmental organizations

In the articles marked normatively legal principles of co-operation of Verkhovna Rada of Ukraine with ungovernment al organizations, the basiclacks of the legislative adjusting of certain subjects of co-operation and of feredways of the irremovalare in dicated.

Key words: *legislative decisions, democracy of participation, representative democracy.*

УДК 35.08(477):347.1

Н.С. Калашник
докторант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ САМООСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано висвітлення питань самоосвіти державних службовців у нормативно-правових актах. Розглянуто законодавче тлумачення самоосвіти, регулювання та прогалини щодо здійснення самоосвіти службовцями. Запропоновано шляхи вирішення наявних суперечностей.

Ключові слова: *державні службовці, самоосвіта, правове регулювання, управління.*

І. Вступ

Питання реформування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців та осіб місцевого самоврядування з розвитком адміністративної реформи в Україні набула нового забарвлення й особливого значення. Підготовка висококваліфікованих фахівців та підтримання їх високої професійної компетентності потребує пошуку нових нестандартних підходів до професійного навчання державних службовців. Шляхом вирішення наявних проблем могла б стати самоосвіта державних службовців. Зараз це явище набуває нового осмислення та законодавчого закріплення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що науковці розглядали питання самоосвіти державних службовців з різних точок зору: формування та підтримання професіоналізму державних службовців (Т. Кошова, І. Нинюк, А. Рачинський, Т. Савченко, О. Турчинов, Т. Філіпова та ін.), проблем управлінської діяльності, її структури та реалізації, керівництва (Д. Дзвінчук. Н. Ливицька, Н. Поліщук, А. Сіницька, М. Синявіна, О. Стасюк та ін.), управління освітою (С. Андрейчук, Л. Лисенко, В. Луговий, С. Майборода та ін.), підвищення кваліфікації працівників органів державної влади (Т. Гаман, Е. Молдован, Н. Протасова, Л. Прудиус, О. Хорошенюк, В. Яцюк) та інших. Але питання самоосвіти державних службовців, їх правового регулювання ще не досліджено в науці державного управління.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розглянути законодавче тлумачення поняття самоосвіта та викласти правове підґрунтя регулювання самоосвіти державних службовців. З огляду на поставлену мету в статті вирішуватимуться такі завдання: розкрити тлумачення в нормативно-правових актах поняття “самоосвіта” та “самоосвіта державних службовців”, зокрема окреслити наявні проблеми й прогалини щодо регулювання самоосвіти посадовців у вітчизняному законодавстві, визначити напрями розвитку законодавства України щодо питань самоосвіти державних службовців.

ІІІ. Результати

Закріплення самоосвіти державних службовців у вітчизняному законодавстві має три напрями. Перший – закріплення самоосвіти як феномену освіти; другий – розкриття самоосвіти в нормативно-правових актах, які регулюють професійний розвиток працюючих в Україні; третій – визначення місця самоосвіти в підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації, а також діяльності державних службовців.

Розглянемо закріплення самоосвіти як феномену освіти та невід’ємної складової системи освіти в Україні. На жаль, у базових нормативних актах про освіту український законодавець не дає визначення поняття “самоосвіта”. З іншого боку, у багатьох нормативно-правових актах самоосвіта вказана як невід’ємна складової освіти та підкреслено її значення. Так, у ст. 29 у Законі України “Про освіту” серед елементів структури освіти вказано й самоосвіту. Самоосвіта визначена в Законі не в складі однієї з інших складових, а як самостійний структурний елемент. Отже, на законодавчому рівні визнано, що самоосвіта є освітнім елементом поза системою формальної (інституалізованої) освіти, тому обмежувати її в структурі тільки вищої, післядипломної освіти чи системи підвищення кваліфікації було б хибним. У тому самому законі регламентовано, що для самоосвіти громадян державні органи, підприємства, установи, організації, об’єднання громадян, громадяни створюють відкриті та народні університети, лекторії, бібліотеки, центри, клуби, теле-, радіонавчальні програми тощо (ст. 49) [14]. Ця норма є важливою для нашого дослідження з двох точок зору.

По-перше, вона передбачає наявність певної системи для створення умов розвитку людини засобами самоосвіти. Ця система повинна функціонувати в державі, а отже, вона потребує державного управління. Створення умов для самоосвіти людей покладається, зокрема, і на державні органи. Тобто це стає однією з функцій держави, а державні службовці потрапляють у подвійне становище – як впро-

© Калашник Н.С., 2012

вадники функцій держави, вони в межах своєї компетенції повинні створювати умови для самоосвіти населення (на простішому рівні – шляхом роз'яснень суті та порядку надання адміністративних послуг під час прийому громадян тощо), з іншого – як частина населення України, вони підпадають під сферу діяльності системи, яка створює умови для розвитку людини засобами самоосвіти. По-друге, у законі регламентовано функцію підприємств, установ та організацій створювати умови для самоосвіти. Це формує підґрунтя для професійного розвитку працівників. Також ця функція може бути покладена й на громадські організації та самих громадян.

Зазначимо, що Закон "Про освіту" був прийнятий у 1991 р. Після цього до нього вносили певні зміни, але він потребує перегляду згідно із сучасними освітніми світовими тенденціями. На наш погляд, доцільно було б дати в Законі визначення самоосвіти, а також оновити перелічені в документі види та форми самоосвіти з урахуванням розвитку інформаційних технологій, який відбувся за останні двадцять років. Також потребують висвітлення в Законі поняття неформальної та неофіційної освіти, оскільки її розвиток визнається міжнародною спільнотою пріоритетним у розвитку людського ресурсу.

Іншим нормативно-правовим актом, який відіграє важливу роль у правовій регламентації самоосвіти, є Закон України "Про вищу освіту". Значення цього документа в контексті нашого дослідження є особливим, оскільки державні службовці приходять на службу в дорослому віці та за наявності вищої освіти. Отже, у системі формальної (інституалізованої) освіти вища освіта є тією самою формувальною структурою, де відбувається базова підготовка майбутнього службовця. Усі попередні рівні освіти фахівець уже пройшов. Закон України "Про вищу освіту" спрямований на врегулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної підготовки громадян України та встановлює правові, організаційні, фінансові й інші засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства та держави у кваліфікованих фахівцях. Цей нормативно-правовий акт не дає визначення самоосвіті як такій. У ньому навіть немає окремої статті, присвяченої самоосвіті. З іншого боку, це зрозуміло. Як ми наголошували вище, самоосвіта – не частина вищої освіти, а окремий елемент системи освіти в цілому.

Одним із завдань вищої освіти є професійна підготовка громадян, яка була б неповноцінною без розвитку навичок самостійної діяльності. Законодавець усвідомлює це, саме тому в Законі закріплено обов'язок педагогічних, наукових та науково-педагогічних працівників системи вищої освіти розвивати в осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, самостійність, ініціативу, творчі здібності (ст. 53) [9]. Отже, самостійність, у тому числі в оволодінні новими знаннями, розглядається як одна з найважливіших якостей, які знадобляться в майбутньому людині для успішного життя та професійної діяльності. Хоча самоосвіта й не визначається як така в Законі, законодавець не оминув увагою її важливу складову – самостійну роботу як форму навчального процесу у вищих навчальних закладах (ст.43) [9].

Зараз в Україні триває обговорення проекту нового Закону "Про вищу освіту". Проаналізувавши проект [10], можна сказати, що в питаннях самоосвіти документ дублює чинний Закон. З одного боку, це має логіку, оскільки самоосвіта є поняттям, що виходить за рамки вищої освіти. Але, на наш погляд, питання підготовки фахівця до самоосвітньої діяльності, забезпечення наступності при переході від вищої освіти до самоосвіти, врегулювання механізмів надання консультаційних послуг фахівцями певних галузей громадянам та організаціям у межах самоосвітніх процесів у суспільстві, активне застосування самоосвіти при підготовці магістрів тощо мають бути врегульовані в Законі України "Про вищу освіту".

Перший напрям закріплення самоосвіти державних службовців у вітчизняному законодавстві, який ми тільки що розглянули, є актуальним і для державних службовців. У Положенні про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування зазначено, що мета, зміст, строки, форми й методи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування визначаються у відповідних освітньо-професійних та професійних програмах, що розробляються навчальними закладами згідно з вимогами цього Положення і нормативно-правових актів Міністерства освіти і науки (нині – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України) [7]. Отже, норми законодавства про освіту є актуальними й у всіх видах професійного навчання державних службовців.

Другий напрям регулювання самоосвіти у вітчизняному законодавстві – розкриття самоосвіти в нормативно-правових актах, які регулюють професійний розвиток працюючих в Україні – є, на жаль, нечисленним. Законодавець визнає, що самоосвіта є частиною не тільки системи освіти, а й професійного життя людини. Так, Положення про професійне навчання кадрів на виробництві передбачає, що професійна підготовка робітників на виробництві здійснюється шляхом курсового чи індивідуального навчання. У свою чергу, при індивідуальному навчанні робітник вивчає теоретичний курс самостійно [5]. Отже, згідно із цим документом, самоосвіта віддається на розсуд власне працівника. Цікавим з погляду підготовки управлінців є те, що в Положенні передба-

чені як різні форми професійного навчання на виробництві підвищення кваліфікації робітників і підвищення кваліфікації керівних працівників та фахівців (ст. 3). Тобто закріплено необхідність надання керівним кадрам особливих додаткових знань порівняно з іншими працюючими. Незважаючи на те, що в Законі України "Про освіту", передбачено, що підприємства, установи, організації створюють для самоосвіти громадян різні інституції, жодного обов'язку або механізму розвитку самоосвіти працівників у Положенні не подано.

Важливою віхою в регулюванні питань самоосвіти є Закон України "Про професійний розвиток працівників", прийнятий у 2012 р. Він закріплює світові тенденції щодо професійного розвитку людських ресурсів. Уперше в нормативно-правових актах поряд з формальним навчанням (таким, що здобувається в інституалізованих навчальних закладах і підтверджується отриманням документа відповідного зразка) закріплюється й неформальне професійне навчання (п. 5 ст. 6). Останнє, згідно із цим Законом, визначається як набуття працівниками професійних знань, умінь і навичок, не регламентоване місцем набуття, строком та формою навчання (ст. 1). Також у цьому Законі закріплено необхідність забезпечувати безперервність професійного розвитку працівників. Державна політика у сфері професійного розвитку працівників, згідно зі ст. 2 цього документа, формується за принципами безперервності процесу професійного розвитку працівників. Як ми пам'ятаємо, безперервна освіта неможлива без самоосвіти. У документі встановлено форми, у яких здійснюється професійне навчання працівників, у тому числі за індивідуальними навчальними планами [15]. Крім того, що всі форми навчання передбачають самоосвіту як складову навчального процесу, професійне навчання без відриву від виробництва як базовий елемент діяльності передбачає самоосвіту, так само і навчання за індивідуальними планами передбачає засвоєння знань самостійно.

Важливим та новим є врегулювання цим Законом механізму підтвердження результатів неформального професійного навчання працівників (ст. 14). Отже, працівники, які займаються самоосвітою, роблять це не тільки для себе, вони отримали правове підґрунтя для визнання результатів власної самоосвітньої діяльності. Завершуючи аналіз Закону України "Про професійний розвиток працівників", зазначимо, що хоча він безпосередньо й не регламентує питань самоосвіти, але створює правове підґрунтя для активного її розвитку як з боку працедавців, так і працівників.

Законодавче визначення місця самоосвіти в діяльності та підготовці державних службовців не є новаторством у правовому полі України. Уперше в документах, що регламентують діяльність державної служби, самоосвіта була закріплена ще в 1995 р. в Указі Президента України "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій" від 10 листопада 1995 р. № 1035/95. У розділі, що регламентує формування кадрового резерву державної служби, зазначено, що ефективними заходами роботи з резервом є комплектування та організація його навчання та створення умов для самоосвіти і стажування (ст. 6). Також у розділі, де розглядаються питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, вказано, що для якісного формування складу державних службовців центральних і місцевих органів виконавчої влади їх керівникам необхідно постійно вдосконалювати організацію роботи в апараті органів виконавчої влади, прогнозувати розвиток їх структур, удосконалювати атестацію державних службовців, здійснювати контроль за підвищенням їх кваліфікації та створювати належні умови для праці та самоосвіти (ст. 3) [13].

Самоосвіта як шлях підвищення кваліфікації державних службовців закріплена в Законі України "Про державну службу", редакції 1993 р. У ст. 29 Закону "Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців" вказано, що державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти [11]. У новій редакції Закону України "Про державну службу", який набуває чинності з 01 січня 2013 р., на жаль, ця норма виключена, але в ст. 30 зазначено, що підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством [12]. Отже, все вищевикладене нами щодо регулювання самоосвіти загальноосвітянськими нормативно-правовими актами є актуальним і для державної служби в контексті формальної (інституалізованої) освіти. З іншого боку, нова редакція Закону містить відсилочну норму до галузевого законодавства щодо питань здійснення самоосвіти державними службовцями та прямо вказує, що наведений перелік шляхів підвищення професійної компетентності державних службовців не є вичерпним.

На сьогодні провідним документом, який регламентує процес професійної підготовки державних службовців, є Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Самоосвіта в

цьому документі розглядається в контексті підвищення кваліфікації службовців. Згідно із Положенням, підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за певними видами, серед яких і самостійне навчання (самоосвіта) [7].

Порівнюючи нормативно-правові акти з 1997 р., зазначимо, що в питаннях самоосвіти чинні правочини не розвивають, а лише дублюють попередні документи, такі як Указ Президента України "Про Комплексну програму підготовки державних службовців" від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000, Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 [1; 8].

Цікавим є те, що в Положенні про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 [8], нині вже не чинному, серед основних видів підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечують його безперервність, не просто зазначена самоосвіта, а викладена в такому формулюванні: систематичне самостійне навчання (самоосвіта). Законодавець тим самим підкреслював необхідність здійснення самоосвіти державними службовцями постійно. На жаль, у чинному документі ця тенденція не збереглася.

З 2011 р. у зв'язку з реалізацією Національного плану дій щодо виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [4], змінився вектор реформування державної служби, у тому числі за напрямом підготовки фахівців. Була прийнята Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [3]. У цьому документі самоосвіта державних службовців розглядається як вид підвищення кваліфікації, що було і в попередніх нормативно-правових актах. Новим є те, що самоосвіта державних службовців безпосередньо пов'язується із самостійним навчанням. Також у правочині міститься норма, згідно з якою для кожного виду підвищення кваліфікації, серед яких і самоосвіта, Національна академія державного управління при Президентові України розробляє і впроваджує нові форми та методи навчання, узгоджені з освітньо-професійними і професійними програмами та нормативно-правовими актами МОНмолодьспорту. Тобто закріплений обов'язок структурних одиниць інституційної освіти працювати в напрямі створення методичного підґрунтя для самоосвіти, а також наголошено на зв'язку галузевих інституцій і системи загальної освіти в підвищенні кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Концепція, яка нами розглядається, спрямована на розвиток інформаційного суспільства в Україні, а саме: серед очікуваних результатів зазначено, що реалізація Концепції сприятиме проведенню єдиної державної політики у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад і дасть змогу, зокрема, впровадити інноваційні форми та види підвищення кваліфікації для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування й депутатів місцевих рад, що сприятиме кваліфікованому здійсненню ними своїх повноважень та виконанню покладених на них обов'язків [3]. У цій нормі закріплено декілька важливих тенденцій. По-перше, розвиток інноваційних форм та видів підвищення кваліфікації. Причому більшість інноваційних технологій спрямовані саме на самоосвіту, і ця тенденція тільки поглиблюється. По-друге, орієнтир на підвищення кваліфікації, на результат у професійній діяльності. Це впровадження діяльнісного та праксеологічного підходу до освіти. Зміна вектора з традиційного для системи загальної освіти, у тому числі післядипломної, орієнтуватися на розвиток особистості як самоціль, на компетентнісний підхід.

У згаданій Концепції передбачено, що її реалізація сприятиме створенню умов для правового, економічного та організаційного забезпечення розвитку системи підвищення кваліфікації, визначенню шляхів створення безперервної ефективної системи підвищення кваліфікації, що забезпечить розвиток професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [3]. Важливим для нас є те, що Концепція орієнтована на безперервність підвищення кваліфікації, що неможливо без самоосвіти. Разом з тим питання наступності, у тому числі в самоосвіті, між системами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців не врегульовані належним чином.

Підсумовуючи, можна сказати, що самоосвіта державних службовців представлена в чинних нормативно-правових документах в основному як шлях підвищення кваліфікації посадовців. Питання її місця в безперервній (протягом усього життя) професійній освіті, формальному та неформальному професійному навчанні державних службовців ще потребує свого врегулювання. З іншого боку, вже тривалий час ведеться дискусія стосовно необхідності прийняття окремого закону щодо професійного навчання державних службовців і його змісту. Певні кроки в цьому напрямі були зроблені на початку 2000-х рр. Нового осмислення набула ця дискусія останній рік у зв'язку з реалізацією

вже згаданої Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Так, у Концепції проекту Закону України "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" був закріплений обов'язок державних органів створювати для державних службовців умови для навчання й підвищення кваліфікації у відповідних формах, у тому числі шляхом самоосвіти. Цей документ регламентує й необхідність безперервності (постійності) підвищення кваліфікації державних службовців [2]. Іншим документом, який ще знаходиться на обговоренні і на який ми б хотіли звернути увагу, є Стратегія модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Вона була виставлена для громадського обговорення [16] і містить у собі новітні тенденції розвитку особистості. Так, вказаний проект Стратегії наголошує, що одним із завдань цілісної системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є фундаменталізація підготовки службовців, яка спрямовуватиметься на формування наукового мислення, внутрішньої особистої потреби в постійному саморозвитку, самоосвіти протягом усього життя [16, с. 16].

Окрім загальної мети, проект Стратегії містить врегулювання застосування самоосвіти під час підготовки магістрів з державного управління. Зазначено, що в процесі викладання для вироблення практичних навичок соціальної взаємодії та вміння аналізувати життєві ситуації, самостійно приймати рішення й діяти в межах правового поля доцільно застосовувати різноманітні методи та форми, що відповідають принципам та особливостям цих дисциплін. Ураховуючи, що однією з таких особливостей є засвоєння навчального матеріалу шляхом практичної діяльності, необхідне поєднання індивідуальних, групових і фронтальних форм роботи, самоосвіти, застосування як ефективних традиційних, так і інноваційних, зокрема інтерактивних, методів навчання [16, с. 19]. Як бачимо, це положення спрямовує підготовку магістрів на формування в них навичок самостійного мислення та самоосвіти, які знадобляться їм у подальшій практичній діяльності. Як і попередні документи, які ми цитували, проект Стратегії серед основних видів підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечують його безперервність, зазначає систематичне самостійне навчання на робочому місці та шляхом самоосвіти [16, с. 21]. Це визначення є більш коректним з погляду теорії освіти, ніж ті, які застосовувалися в документах раніше, та увібрало найважливіші тенденції, а саме: безперервність, систематичність, те, що самоосвіта не ототожнюється з навчанням на робочому місці.

У проекті Стратегії її автори, вперше серед нормативних спроб врегулювати самоосвіту державних та публічних посадовців, не просто закріплюють її, а намагаються розкрити процес організації її здійснення. Так, вказано, що систематичне самостійне навчання на робочому місці та шляхом самоосвіти здійснюється за індивідуальними планами. У документі також визначено особливу роль самоосвіти в підготовці вищих керівних кадрів. Характерними особливостями цієї підготовки має стати переважна частка самоосвіти й засвоєння практики професійної діяльності в секретаріатах Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, обласних державних адміністраціях, структурах Європейського Союзу [16, с. 29]. Прийняття цієї Стратегії було б важливим кроком у ліквідації прогалин та регулюванні питань самоосвіти державних службовців.

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що врегулювання самоосвіти державних службовців у вітчизняному законодавстві розвивається дуже повільно. Упродовж 1995–2010 рр. певні формулювання переходили з одного документа в інший, не оновлюючись. Певні зрушення в модернізації законодавства та імплементації до нього сучасних світових тенденцій розвитку людських ресурсів відбулися за останні два роки. Разом з тим неврегульованими залишаються ще багато питань, на які ми вказували вище. Можна підсумувати, що самоосвіта розглядається в нормативно-правових актах, що регулюють питання освіти дорослих, як: елемент структури освіти; форма навчального процесу у вищих навчальних закладах; складова організації навчального процесу в системі вищої освіти; складова професійного розвитку протягом усього життя. Зазначимо, що таке висвітлення є вужчим, ніж у міжнародно-правових актах, але прийняття нових та оновлення вже чинних правочинів, наприклад Закону України "Про професійний розвиток працівників" свідчать про спрямування в реформуванні законодавства на світові та європейські норми, де самоосвіта висвітлена широко. До перспектив подальших розвідок у цьому науковому напрямі можна віднести: уточнення законодавчого тлумачення поняття "самоосвіта державних службовців", розроблення шляхів регулювання самоосвіти службовців в контексті безперервного професійного навчання, особливо на робочому місці, та їх законодавче закріплення.

Список використаної літератури

1. Комплексна програма підготовки державних службовців: Затверджена Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
2. Концепція проекту Закону України "Про систему підготовки, перепідготовки та підви-

щення кваліфікації державних службовців" : затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 727-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmu.gov.ua.
3. Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
4. Національний план дій щодо виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : затверджений Указом Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
5. Положення про професійне навчання працівників на виробництві : затверджене спільним наказом Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 26 березня 2001 р. №127/151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
6. Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 вересня 1995 р. № 747 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmu.gov.ua.
7. Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmu.gov.ua.
8. Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmu.gov.ua.
9. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
10. Про вищу освіту : Проект Закону України, зареєстрований від 28 грудня 2011 р. № 9655 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
11. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
12. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
13. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
14. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
15. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січня 2012 р. № 4312-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
16. Стратегія модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Проект, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kreshatic.kiev.ua/ua/3675/doc/1192736818.html.

Стаття надійшла до редакції 28.11.2012.

Калашник Н.С. Нормативно-правовое регулирование самообразования государственных служащих в законодательстве Украины

В статье анализируется освещение вопросов самообразования государственных служащих в нормативно-правовых актах. Раскрывается законодательное толкование самообразования, регулирование и пробелы относительно осуществления самообразования служащими. Предлагаются пути преодоления существующих противоречий.

Ключевые слова: *государственные служащие, самообразование, правовое регулирование, управление.*

Kalashnyk N. Legal regulation of state officials' self-education in the legislation of Ukraine

In the article there are analyses the issues of state officials' self-education in the normative-legal acts. There is disclosed legislative interpretation of self-education and gaps regarding the implementation of the self-education of officials, suggests ways to overcome the existing contradictions.

Key words: *state officials, self-education, legal regulation, management.*

УДК 35.071.2

Д.В. Олійник
аспірант, заступник директора
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано становлення системи оцінювання ефективності органів виконавчої влади в Україні: розглянуто основні нормативні акти, спрямовані на встановлення критеріїв результативності діяльності управлінських структур, визначено тенденції розвитку існуючих методик оцінювання.

Ключові слова: *оцінка, методика, ефективність, результативність, виконавча влада, Кабінет Міністрів, Президент України.*

I. Вступ

Протягом останніх 20–30 років у розвинутих країнах з'явилося багато різних методів удосконалення діяльності органів влади, як правило, запозичених з практики приватного сектора. Зокрема, мова йде про такі, як тотальне управління якістю, бенчмаркінг, реінжиніринг, формування "робочих мереж", функціональний аналіз, менеджмент-аудит тощо. При чому акценти під час оцінювання ефективності діяльності владних структур зроблено на соціальних результатах та рівні задоволення громадян якістю наданих органами влади послуг.

В Україні, яка тільки-но в середині 1990-х рр. почала вибудовувати нову систему державного управління, більшість зазначених методів ще не набули такого поширення. Викликано це в багатьох випадках значним впливом традицій радянської адміністративно-командної системи, де основним критерієм оцінювання ефективності діяльності владних структур було виконання затверджених центральними органами влади планових показників.

Між тим протягом останніх 10–15 років керівництво України почало активну роботу щодо розбудови нової системи оцінювання, яка враховувала б як сучасні світові тенденції, так і українські реалії. Виходячи із зазначеного, визначення тенденцій розвитку, а також відповідності сучасного стану нормативної бази оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади кращим світовим стандартам стає важливим науково-практичним завданням.

Питання ефективності в державному управлінні знаходять відображення у працях багатьох вітчизняних учених – В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменка, А.О. Гошко, В.Б. Дзюндзюка, В.М. Князєва, О.А. Машкова, П.І. Надолішнього, І.В. Розпутенка, В.П. Троня, В.В. Цвєткова, Ю.П. Шарова та ін. Між тим особливості генезису правової бази оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади поки ще не знайшли належного відображення у вітчизняній науковій літературі.

II. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення правових засад оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади в Україні. Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань, як визначення нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу, та їх особливостей, встановлення головних критеріїв оцінювання ефективності, а також тенденцій розвитку державного регулювання цієї сфери.

III. Результати

Перші спроби визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади були зроблені лише на початку 2000 р. Постанова Кабінету Міністрів України "Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій" була ухвалена 22 лютого 2000 р. № 388 [3]. У ній було зафіксовано перелік основних питань, що підлягають висвітленню у щорічних звітах голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій: стан виконання повноважень щодо соціально-економічного розвитку регіону, суспільно-політична ситуація тощо. Між тим основним здобутком цього документа стало визначення переліку основних показників розвитку кожної області. Загалом вищенаведений перелік включав 38 показників за 12 напрямами діяльності. Незважаючи на наявність багатьох спірних і незрозумілих з точки зору ефективності діяльності позицій ("загальний обсяг грошових доходів населення", "кількість відвідувань амбулаторно-поліклінічних закладів" тощо), цей перелік показників став основою для подальшого вдосконалення системи оцінювання роботи місцевих органів влади та їх керівників.

Наступним етапом у цьому стало ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного роз-

© Олійник Д.В., 2012

витку регіонів" від 4 лютого 2004 р. № 113 [1]. Особливості цієї методики полягали у впровадженні зовнішнього оцінювання діяльності місцевих державних адміністрацій на основі об'єктивних показників. Організаційно-технічне забезпечення роботи з визначення комплексної оцінки покладалося на Мінекономіки.

Запроваджена методика ґрунтувалася на таких принципах, як цільова спрямованість (відповідність соціально-економічних процесів, що відбуваються в регіонах, цілям, завданням та пріоритетам Програми діяльності Кабінету Міністрів України) та комплексність (урахування економічних, фінансових, виробничих, інноваційних і соціальних показників). У Постанові, окрім принципів, подано і джерела інформаційного забезпечення процедур визначення комплексної оцінки, серед яких було названо дані Держкомстату, Державної податкової адміністрації, Мінфіну, Мінпраці, Мінпаливенерго, НАК "Нафтогаз України". Зазначимо, що в подальшому від принципу збору інформації з кількох джерел у Кабінеті Міністрів вже не відмовлялися.

Запропонована методика містила кілька етапів. На першому етапі комплексна оцінка повинна була визначатися на основі підсумків відносних відхилень показників розвитку регіону від їх найкращих значень в інших регіонах за формулою:

$$\sum_{i=1}^{n} Rj = S(\text{сума})\frac{X\max - Xij}{X\max - X\min} + \sum_{i=1}^{n} S(\text{сума})\frac{Xij - X\min}{X\max - X\min},$$

де *Rj* – сума рейтингів конкретного регіону за кожним з показників;

Xij – значення *i*-го показника *j*-го регіону (*i* = від 1 до *n*);

*X*max, *X*min – максимальне та мінімальне значення показників.

Як зазначалося в Постанові, перша частина формули повинна була використовуватися для оцінювання показників, зростання яких має позитивне значення (наприклад, приріст виробництва), друга частина – для оцінювання показників, зростання яких має негативний ефект (наприклад, приріст заборгованості).

На другому етапі визначалося середнє арифметичне суми рейтингів конкретного регіону за кожним з показників за формулою:

$$Rcp = \frac{Rj}{n},$$

де *R ср* – середнє арифметичне суми рейтингів конкретного регіону за кожним з показників;

n – кількість показників, за якими проводився розрахунок.

За результатами розрахунку і визначалося місце кожного регіону у загальному рейтингу. Як було зазначено в Методиці, найкращим визначався регіон, у якого середнє арифметичне рейтингів має найнижче значення. Ця методика, до речі, з певними доповненнями використовується й до сьогодні.

Одночасно з розрахунками за регіонами мають здійснюватися відповідні розрахунки по Україні в цілому. Отримані результати виступали характеристикою середнього рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

На особливу увагу заслуговують показники оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, за якими визначалася ефективність діяльності місцевих державних адміністрацій. Їх кількість зменшилася, порівняно з Постановою від 22 лютого 2000 р. № 388 , з 38 до 35.

Порівнюючи ці показники з тими, що були визначені Постановою "Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій" № 388, привертає увагу кілька фактів.

По-перше, наявність показників, що характеризують динаміку (темпи розвитку), і таких, що розраховуються у відсотках.

По-друге, зменшення питомої ваги тих показників, що стосуються проблеми неплатежів.

По-третє, приділення уваги питанню інноваційного розвитку.

По-четверте, поява такого показника, як індекс інфляції.

По-п'яте, деталізація і конкретизація соціальних показників ефективності діяльності, як-то "рівень зайнятості населення у віці 15–70 років", "кількість померлих дітей віком до 1 року на 1000 народжених", "кількість злочинів на 1000 осіб" тощо.

Зазначена методика давала змогу зробити процес оцінювання ефективності діяльності влади на місцях більш об'єктивним і таким, що давав можливість порівнювати результати діяльності керівників різних регіонів.

Наступним кроком на шляху вдосконалення процедури оцінювання ефективності діяльності виконавчої влади стало ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України "Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій" від 6 квітня 2005 р. № 263 [2].

У цьому акті, який скасовував дію Постанови "Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів" від 4 лютого 2004 р. № 113, була запроваджена практика щомісячного моніторингу стану справ у регіонах. При чому відповідні керівники центральних та місцевих органів влади повинні були не лише надавати об'єктивні дані, а й подавати аналітичну довідку з обґрунтуванням факторів, що зумовили зміни в динаміці показників моніторингу або відхилення від планових (прогнозних) показників. У 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів від 3 липня 2006 р. № 916 цей порядок було доповнено вимогою до голів місцевих

державних адміністрацій щомісяця до 25 числа наступного звітного періоду подавати до Мінекономіки інформацію про існуючі проблеми соціально-економічного розвитку відповідного регіону та пропозиції щодо їх вирішення за встановленою Мінекономіки формою [6].

Також зазначимо, що Постановою від 6 квітня 2005 р. № 263 показники оцінки були деталізовані і розділені на ті, що стосуються соціально-економічного розвитку України в цілому; ті, що стосуються соціально-економічного розвитку України за галузями економіки та сферами діяльності та показники соціально-економічного розвитку регіонів України.

Аналізуючи ці показники, привертає увагу значна кількість соціальних критеріїв оцінювання діяльності владних інституцій, їх у загальному переліку щонайменше половина. Також цікавим є запровадження показника вимірювання рівня корупції та співвідношення 10% найбільш та найменш забезпечених груп населення.

Вагомою інновацією цієї Постанови стала також деталізація показників оцінювання за сферами діяльності Уряду.

Так, зокрема, класифікація показників була зроблена відповідно до напрямів державної політики. При чому за кожним напрямом були визначені відповідальні інституції.

При цьому кількість показників оцінки діяльності місцевих державних адміністрацій певною мірою зросла. Передусім це відбулося за рахунок включення до оцінювання рівня злочинності та рівня допомоги малому бізнесу.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя" № 833 з'являється 20 червня 2007 р. [5]. Цей акт відміняв Постанову Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2005 р. № 263. При цьому в Постанові № 833 від 20 червня 2007 р. було затверджено новий Порядок проведення комплексного оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів України. Відповідно до цього документа, оцінка діяльності місцевих адміністрацій здійснювалася за кількома напрямами: сфера реального сектора; сфера інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності; сфера державних фінансів і фінансових результатів діяльності підприємств; сфера соціального сектора; сфера споживчого ринку.

Відзначимо, що в цей порядок, який нараховував 39 показників, було включено декілька складових, що не включалася в оцінку, але подання відомостей за якими були обов'язковими. Зокрема, це індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту; кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. населення; кількість зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності; середньомісячна заробітна плата найманих працівників малих підприємств тощо.

Кабінет Міністрів України 9 червня 2011 р. ухвалив новий документ, спрямований на вдосконалення системи оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади – Постанову "Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій" № 650 [4]. Цим документом було скасовано Постанову Кабінету Міністрів України "Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя" від 20 червня 2007 р. № 833. При цьому в новій Постанові містився ряд інновацій щодо оцінювання діяльності місцевих державних адміністрацій.

Метою проведення оцінювання було визнано виявлення проблем та *підвищення ефективності* виконання управлінських рішень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій із забезпечення здійснення ними своїх повноважень та виконання пріоритетних завдань, визначених Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [7]. У затвердженому порядку проведення оцінки визначалося, що вона буде проводитися за такими напрямами, як: економічний розвиток; інвестиційна, наукова та інноваційна діяльність; державні фінанси; підтримка бізнесу; споживчий ринок; населення та ринок праці; житлово-комунальне господарство; освіта й охорона здоров'я; рівень злочинності; екологія.

Як можна побачити з наведеного переліку, перелік сфер, за якими визначено проводити оцінку, доповнився такими, як "інноваційна та наукова діяльність", "підтримка бізнесу", "житлово-комунальне господарство", "екологія". Напрям "реальний сектор" було скасовано, при чому "соціальний сектор" було розбито на ряд складових: "населення та ринок праці", "освіта й охорона здоров'я", "рівень злочинності". Отже, під час оцінювання діяльності більший нахил було зроблено у бік інновацій та соціальної сфери.

Найбільш вагомою інновацією нової методики стало більше ніж двократне (з 39 до 81) збільшення показників оцінювання діяльності. Більшість з них при чому стали рахуватися не за абсолютними, а за відносними (рівень, темп, індекс, динаміка) даними.

Так, зокрема, у сфері економічного розвитку привертає увагу неабияке значення питань розвитку сільського господарства, оцінці діяльності у сфері розвитку якого присвячено відразу декілька пунктів.

У сфері інвестиційної, наукової та інноваційної діяльності привертає увагу впровадження такого пункту, як "питома вага освоєних та впроваджених наукових та науково-технічних розробок у загальній кількості виконаних наукових робіт".

У сфері державних фінансів привертає увагу впровадження таких "соціально орієнтованих пунктів", як:

– темп зростання (зменшення) обсягу простроченої кредиторської заборгованості з оплати праці (з нарахуваннями) працівників бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів";
– темп зростання (зменшення) заборгованості зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування";
– обсяг витрат місцевих бюджетів у галузі "Охорона здоров'я" у розрахунку на одиницю населення;
– обсяг витрат місцевих бюджетів у галузі "Соціальний захист та соціальне забезпечення" в розрахунку на одного підопічного будинку-інтернату.

У сфері підтримки малого бізнесу для оцінювання було запропоновано такі пункти, як:

– приріст (зменшення) кількості об'єктів інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва (бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, фондів підтримки підприємництва) з початку року;
– темп зростання (зменшення) кількості об'єктів інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва (бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, фондів підтримки підприємництва);
– обсяг фактично профінансованих з місцевих бюджетів коштів на часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами, залученими суб'єктами малого і середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів, до запланованих на зазначену мету коштів;
– кількість створених нових робочих місць на малих та середніх підприємствах, що отримали фінансову допомогу з місцевих бюджетів на часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами, залученими суб'єктами малого і середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів, у відсотках до загальної кількості створених нових робочих місць на таких підприємствах;
– площа земельних ділянок, наданих під будівництво інфраструктурних об'єктів, у розрахунку на одиницю населення.

Напрям "населення та ринок праці" було доповнено такими показниками, як:

– частка штатних працівників, які повністю відпрацювали місячну норму часу і мали нарахування в межах мінімальної заробітної плати;
– питома вага протяжності теплових та парових мереж, що перебувають у ветхому та аварійному стані, у відсотках до загальної протяжності таких мереж;
– питома вага протяжності водопровідних мереж, що перебувають у ветхому та аварійному стані, у відсотках до загальної протяжності таких мереж;
– питома вага протяжності каналізаційних мереж, що перебувають у ветхому та аварійному стані;
– питома вага населення, яке проживає у ветхих та аварійних житлових будинках у загальній кількості населення;
– рівень виконання показника щодо створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
– темп зростання (зменшення) заборгованості населення з оплати житлово-комунальних послуг, у відсотках до початку звітного року;
– співвідношення середнього розміру нарахувань за житлово-комунальні послуги на одного власника особового рахунку до середньомісячної заробітної плати в регіоні;
– співвідношення середнього розміру нарахувань за житлово-комунальні послуги на одного власника особового рахунку до призначеної місячної пенсії в регіоні;
– середній розмір призначеної субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг;
– питома вага сімей, що отримують субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг.

У сфері освіти й охорони здоров'я оцінювання було запропоновано здійснювати за такими показниками:

– охоплення дітей дошкільного віку дошкільною освітою;
– охоплення дітей старшого дошкільного віку дошкільною освітою;
– чисельність дітей у дошкільних навчальних закладах у розрахунку на 100 місць;
– планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів, кількість відвідувань за зміну на 10 тис. населення;
– кількість сільських населених пунктів з кількістю населення до 1000 жителів, у яких розташовані фельдшерсько-акушерські пункти;
– кількість потерпілих на виробництві з утратою працездатності на один робочий день і більше та зі смертельним наслідком на 1000 працюючих.

IV. Висновки

Починаючи з 2000 р., керівництво країни почало приділяти неабияку увагу питанням ефективності органів влади. Результатом цього стало ухвалення щонайменше дев'яти Постанов Кабінету Міністрів України і чотирьох нормативних актів Президента, спрямованих на формування системи оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади. Між тим варто відзначити, що багато з них суперечили один одному і були наслідком не єдиної стратегії, а боротьби різноманітних політиків і політичних сил. У результаті методики оцінювання ефективності діяльності владних інституцій постійно змінювалися.

Вагомим кроком щодо формування та стабілізації системи оцінювання діяльності владних інституцій стало ухвалення Програми економічних реформ "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", яка чітко визначила критерії ефективності діяльності інститутів влади в різних сферах життєдіяльності суспільства. Недоліком цієї програми можна назвати суто економічне розуміння ефективності як співвідношення зроблених витрат до отриманих доходів.

Оцінювання діяльності місцевих органів влади в Україні сьогодні проводиться на основі Постанови Кабінету Міністрів України "Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій" від 9 червня 2011 р. № 650. У цьому нормативному документі визначено виконання органами виконавчої влади пріоритетних завдань, визначених у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Важливою особливістю методики оцінювання ефективності діяльності органів влади, що була зафіксована в цій Постанові, стала увага до сектора інновацій та соціальної сфери, що може свідчити про певний рух української влади до нових підходів в оцінюванні функціонування владних інституцій в Україні.

Детальний аналіз програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" та особливостей її виконання стане предметом наших подальших досліджень.

Список використаної літератури

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів" від 4 лютого 2004 р. № 113 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-2004-п.
2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій" від 6 квітня 2005 р. № 263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/263-2005-п.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій" від 22 лютого 2000 р. № 388 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/388-2000-п.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій" від 9 червня 2011 р. № 650 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-2011-п.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя" від 20 червня 2007 р. № 833 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/833-2007-п.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку проведення моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій" від 3 липня 2006 р. № 916 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-2006-п.
7. Програма економічних реформ "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1. Pdf.

Стаття надійшла до редакції 31.10.2012

Олейник Д.В. Правовые основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в Украине

В статье проанализировано становление системы оценки эффективности органов исполнительной власти в Украине: рассмотрены основные нормативные акты, направленные на установление критериев результативности деятельности управленческих структур, определены тенденции развития существующих методик оценки.

Ключевые слова: *оценка, методика, эффективность, результативность, исполнительная власть, Кабинет Министров, Президент Украины.*

Oliynyk D. Legal principles of estimation of efficiency of activity of executive bodies are in Ukraine

In the article, becoming of the system of estimation of efficiency of executive bodies is analyzed in Ukraine: the basic normative acts sent to hallmarking of effectiveness of activity of administrative structures are considered, progress of existent methodologies of estimation trends are certain.

Key words: *estimation, methodology, efficiency, effectiveness, executive power, Cabinet of Ministers, President Ukraine.*

УДК 351.84

Н.І. Павелко
аспірант
Класичний приватний університет

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджено сучасний стан законодавчого забезпечення страхування сільськогосподарської продукції та проаналізовано особливості його державного регулювання через законодавчі акти нормативно-правової бази, що стосуються відносин між державою, страховими компаніями та аграріями в системі страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

Ключові слова: *державне регулювання, механізми державного регулювання, нормативно-правові акти, правове забезпечення, страхування сільськогосподарської продукції.*

І. Вступ

Через механізм правового регулювання держава може як стримувати розвиток сільськогосподарського страхування, так і забезпечувати його ефективність. Тому дуже важливу роль відіграють основні законодавчі норми, на яких базується правове регулювання страхових правовідносин в аграрній сфері. Страхування у сфері сільськогосподарського виробництва підпорядковується як основним правовим нормам аграрного права, так і нормам, які притаманні страхуванню взагалі. Оскільки в аграрному секторі результати господарської діяльності безпосередньо залежать від кліматичних умов, що створюють відповідні ризики, на які сільгоспвиробник не має впливу, то виникає необхідність створення системного підходу до розвитку законодавства у сфері страхування сільськогосподарської продукції. Державна політика в цьому напрямі є неефективною, адже необхідне чітке формування принципів, моделей, механізмів та схем розвитку сільськогосподарського страхування, які відповідали б сучасним умовам розвитку міжнародного ринку страхування. Так, основні принципи, на яких побудовано систему державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в інших країнах, дають змогу здійснити запровадження відповідних програм розвитку в Україні. Таким чином, для створення ефективного механізму правового регулювання системи страхування сільськогосподарської продукції необхідне застосування норм спеціального аграрного законодавства, які спираються на загальні правові методи з доповненням специфіки аграрних страхових відносин.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів, що регламентують страхування сільськогосподарської продукції для його розвитку в Україні.

Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

– дослідити сучасний стан законодавчого забезпечення страхування сільськогосподарської продукції в Україні;
– проаналізувати особливості державного регулювання страхування сільськогосподарської продукції через законодавчі акти.

ІІІ. Результати

Нормативно-правові аспекти страхування сільськогосподарської продукції відображалися в окремих наукових працях: вчених-юристів – І.В. Гориславська, В.М. Єрмоленко, В.Ю. Юркевич [2; 4; 14]; вчених-економістів – Н.А. Герасименко, М.С. Жилкіна, О.А. Коваль [1; 5; 6] та ін. Проте науковцями з державного управління питанню правового забезпечення державного регулювання у сфері страхування сільськогосподарської продукції приділено недостатньо уваги.

Державна політика у сфері страхування сільськогосподарської продукції здійснюється через широкий спектр повноважень та систему державних органів, які в повному обсязі або частково беруть участь у регулюванні страхових відносин та здійсненні нагляду за дотриманням законодавства в цій сфері. М.С. Жилкіна стверджує, що держава у страхових відносинах виступає в особі різних законодавчих та виконавчих органів влади, серед яких центральне місце відводиться органам нагляду та контролю за страховою діяльністю [5, с. 18]. На сьогодні державна політика у сфері розвитку системи страхування сільськогосподарської продукції потребує формування системного підходу до її розбудови, що передбачає визначення й законодавче оформлення форм взаємодії трьох учасників ринку аграрного страхування – сільськогосподарських виробників, страховиків та держави. Також необхідне вирішення проблеми надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам шляхом удосконалення законодавчих норм страхування в аграрному секторі.

Сучасна система страхування сільськогосподарської продукції регулюється цілим комплексом нормативно-правових актів, до яких входять: Конституція України [7], Цивільний та Господарський кодекси України [3; 13], Закон України "Про страхування" від 04.10.2001 р. № 2745-ІІІ [9], Закон України "Про особливості

© Павелко Н.І., 2012

страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" від 09.02.2012 р. № 4391-VI [8], Закон України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12.07.2001 р. № 2664-III [10], Закон України "Про Державний бюджет" на відповідний рік та ін.

З рис. 1 видно, що Закон України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" від 09.02.2012 р. № 4391-VI займає центральне місце, оскільки він поєднує в собі відповідні норми інших законодавчих актів.

Крім того, відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції певною мірою регулюються нормативно-правовими актами, які наведені в табл. 1.

Рис. 1. Система законодавства у сфері страхування сільськогосподарської продукції

Таблиця 1

Нормативно-правові акти, що опосередковано регулюють відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції

Нормативно-правові акти	Місце знаходження у тексті	Зміст
Закон України "Про колективне сільськогосподарське підприємство" від 14.02.1992 р. № 2114–12	Розділ IV ст. 17	Колективні сільськогосподарські підприємства мають право самостійно обирати установи банку та страхові організації
Закон України "Про зерно та ринок зерна в Україні" від 04.07.2002 р. № 37–4	Розділ III ст. 9	Урожай зерна, сільськогосподарських товаровиробників всіх форм власності та господарювання підлягає страхуванню
Закон України "Про фермерське господарство" від 19.06.2003 р. № 973-15	Розділ III ст. 11	Новоствореним фермерським господарствам та фермерським господарствам з відокремленими садибами, фермерським господарствам, які провадять господарську діяльність та розташовані у гірських населених пунктах, на поліських територіях, визначених в установленому порядку Кабінетом Міністрів України, на безповоротній основі надаються кошти Українського державного фонду підтримки фермерських господарств на страхування фермерських господарств
Закон України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" від 18.10.2005 р. №2982-15	ст. 4	Одним із основних напрямів підвищення ефективності діяльності суб'єктів аграрного сектора є запровадження механізмів державної підтримки страхування ризиків у сільському господарстві
Порядок формування, зберігання та використання державного резервного насіннєвого фонду, затверджений Постановою КМУ від 27.06.2003 р. № 977	п. 8	Відпуск насіння у позику здійснюється з відстроченням платежу до одного господарського року за умови її забезпечення заставою майна позичальника і страхування посівів
Указ Президента України "Про деякі заходи щодо розвитку ринку зерна" від 18.09.2007 р. № 890/2007	п. 2.2 б	Наведено заходи щодо вдосконалення страхування сільськогосподарських ризиків з метою підвищення ефективності державного регулювання в цій сфері

Конституція України [7] визначає, що виключно законами України встановлюються засади створення та функціонування фінансового ринку (ст. 92) та встановлює загальні норми правового регулювання фінансової політики, складовою якої є страхова справа. Цивільний кодекс України [13] визначає порядок переходу до страхових організацій прав страхувальника щодо особи, відповідальної за заподіяну шкоду (ст. 372), та встановлює порядок затвердження правил страхування (ст. 373). Статутну правоздатність та дієздатність юридичних осіб, у тому числі й в агропромисловому комплексі, визначає Господарський кодекс України [3] (ст. 55, 57), який також встановлює можливість здійснення господарської діяльності на основі договорів з вільним вибором їх предмета (ст. 67); передбачає створення у господарських товариствах резервного (страхового) фонду у розмірі, установленому установчими документами, але не менше ніж 15% статутного фонду (ст. 87).

Не менш важливим є Закон України "Про страхування" [9], який регулює відносини у

сфері страхування, визначає умови забезпечення платоспроможності страховиків, принципи державного нагляду за страховою діяльністю та умови здійснення страхової діяльності в Україні. У цьому Законі містяться визначення всіх основних понять, які стосуються страхової справи, а також окремі положення, які регулюють страхування в сільському господарстві. Відповідно до ст. 5 Закону України "Про страхування", страхування може бути добровільним або обов'язковим. Однак перелік видів обов'язкового страхування визначається як Цивільним кодексом України (ст. 999) так і Законом України "Про страхування" (ст. 7). Саме тому при визначенні форми страхування конкретного об'єкта слід застосовувати Закон України "Про страхування", навіть якщо об'єкт страхування згадується як обов'язковий вид страхування в інших Законах України.

Закон України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" [10] було прийнято в липні 2001 р., згідно з яким, у травні 2003 р. розпочала роботу Держава комісія з регулювання ринків фінансових послуг. Однак згадана комісія у зв'язку з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади була ліквідована 23 листопада 2011 р. Указом Президента України "Про ліквідацію Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України" № 1069/2011 та іншим Указом (№ 1070/2011) утворено Національну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України (Нацкомфінпослуг), що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Відповідна комісія підпорядкована Президенту України та здійснює нагляд не лише за страховим ринком, але й за ринками, на яких послуги надають лізингові та факторингові, кредитно-гарантійні установи, ломбарди, кредитні спілки, недержавні пенсійні фонди.

Як відомо, агрострахування є одним із найефективніших інструментів управління ризиками в сільському господарстві, тому в багатьох країнах воно підтримується державою і субсидується з державного бюджету. Законом України "Про Державний бюджет" на відповідний рік може забезпечуватись виділення коштів для надання компенсації сільгоспвиробникам за сплачені страхові премії страховикам. Так, починаючи з 2005 р., в Україні почала здійснюватися часткова компенсація за рахунок коштів державного бюджету страхових премій, які сплачують аграрії при укладенні договору страхування сільськогосподарських культур. Але, на жаль, у період з 2009 до 2011 рр. виділення коштів на здешевлення вартості страхових премій за договорами страхування сільськогосподарської продукції державним бюджетом передбачено не було. Механізм використання коштів, що спрямовуються на ці цілі, прописаний у Законі України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою". Однак конкретизація цього механізму у разі виділення державою необхідних коштів здійснюється через постанови Кабінету Міністрів України, які приймаються на певний бюджетний рік (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів від 21 лютого 2007 р. № 261 та від 2 квітня 2008 р. № 302).

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 590, страхування тварин законодавчо визначалося як обов'язкове. Однак розвиток вітчизняного законодавства йде у напрямі переходу від обов'язкової до добровільної форми страхування сільськогосподарської продукції. Так, Указом Президента України від 18.09.2007 р. № 890/2007 "Про деякі заходи щодо розвитку ринку зерна" [12] передбачалося вдосконалення страхування сільськогосподарських ризиків, зокрема через визначення його одним із видів добровільного страхування.

Прийняття Закону України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" від 09.02.2012 р. № 4391-VI [8] – перший важливий крок у формуванні вітчизняної системи страхування сільськогосподарської продукції. На нашу думку, зазначений Закон враховує інтереси всіх учасників ринку страхування сільськогосподарської продукції та чітко визначає напрям державної політики щодо зазначеного виду страхування, роблячи його доступним для виробників сільськогосподарської продукції, зрозумілим і відповідальним для страхових компаній. Згідно з положеннями цього Закону, державна підтримка полягає у наданні з державного бюджету сільськогосподарським товаровиробникам грошових коштів у вигляді субсидій на відшкодування частини страхового платежу, фактично сплаченого ними за договорами страхування. На жаль, у Законі чітко не визначено частку компенсації у вигляді субсидій на відшкодування частини страхового платежу, тобто порядок розрахунків стає непрозорим та незрозумілим учасникам ринку. Однак право страхувати сільськогосподарську продукцію з державною підтримкою мають лише товаровиробники, діяльність яких відповідає вимогам, визначеним урядом, а саме:

– сільськогосподарський товаровиробник – юридична особа, незалежно від організаційно-правової форми, яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції та/або розведенням, вирощуванням та виловом риби у внутрішніх водоймах та її переробкою на власних чи орендованих потужностях, у тому числі з власно виробленої сировини на давальницьких умовах, та здійснює операції з її постачання;
– сільськогосподарські товаровиробники, що здійснюють свою діяльність на території України та відповідають визначеним Кабінетом Міністрів України критеріям (крім нерезидентів).

Одним із найважливіших нововведень, яке передбачене Законом України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" – створення Аграрного страхового пулу, участь в якому є обов'язковою умовою для здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою. Пул забезпечує координацію діяльності страховиків та виконує функції, зображені на рис. 2.

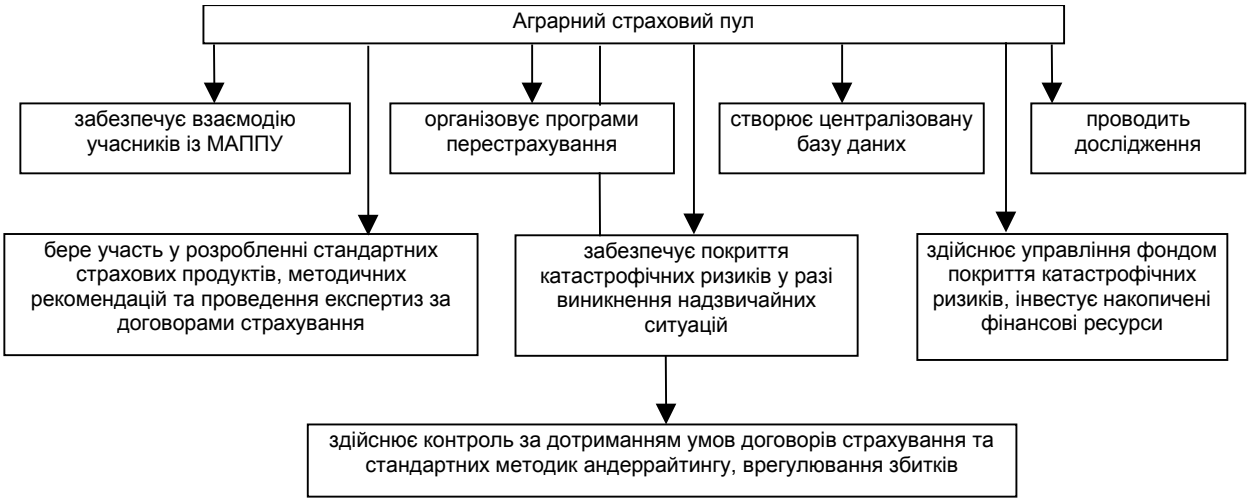


Рис. 2. Функції Аграрного страхового пулу

Однак Аграрний страховий пул зможе здійснювати свою діяльність лише після того, як будуть чітко регламентовані вимоги до учасників пулу, що перебувають на стадії розробки. Незважаючи на всі труднощі, пов'язані зі створенням Аграрного страхового пулу, а саме обранням керівництва, розробкою умов прийняття страхової компанії в пул та інших важливих технічних моментів, це є впевненим кроком у розвиток вітчизняного ринку агрострахування. Відповідно до Закону України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" [8], страхувати сільськогосподарську продукцію з державною підтримкою мають право страховики, що:

– відповідають вимогам Закону України "Про страхування";
– отримали ліцензію на здійснення нового виду страхування – "добровільного страхування сільськогосподарської продукції";
– є членами Аграрного страхового пулу, що є юридичною особою, яку страховики зобов'язані утворити й утримувати.

На нашу думку, отримання ліцензії для здійснення "добровільного страхування сільськогосподарської продукції" є одним із найбільш нагальних питань, але саме завдяки обов'язковому ліцензуванню можна відсіяти неспроможні страхові компанії, що намагаються прорватися на аграрний страховий ринок. Саме така практика позитивно зарекомендувала себе в багатьох країнах і з погляду глобального ринку агрострахування є загальноприйнятою.

Закон України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" передбачає, що умови страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, стандартні страхові тарифи, форми договорів і додатків до них, форми інших документів з укладення і супроводу договорів, урегулювання страхових випадків затверджує Національна комісія з регулювання фінансових послуг спільно з Міністерством аграрної політики та продовольства України (МАППУ). Не менш важливим є те, що Законом передбачена обов'язковість укладення договору страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою як умови при наданні аграріям окремих видів державної підтримки та дотацій, визначених Кабінетом Міністрів України.

У рамках програми державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції, страхові компанії мають використовувати тільки стандартні договори страхування, умови страхування за якими не можуть змінюватися і є обов'язковими для виконання сторонами за договором страхування сільськогосподарської продукції. Відповідальність страховика за договором страхування починається з дня внесення страхового внеску, але не раніше дати, встановленої в договорі. Сільськогосподарський товаровиробник отримує грошові кошти на відшкодування частини страхового платежу за договорами страхування у вигляді субсидій від розпорядника бюджетних коштів – МАППУ відповідно до Порядку та умов надання державної підтримки шляхом здешевлення страхових платежів, встановлених КМУ. Детальніше механізм здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною фінансовою підтримкою можна розглянути на рис. 3.

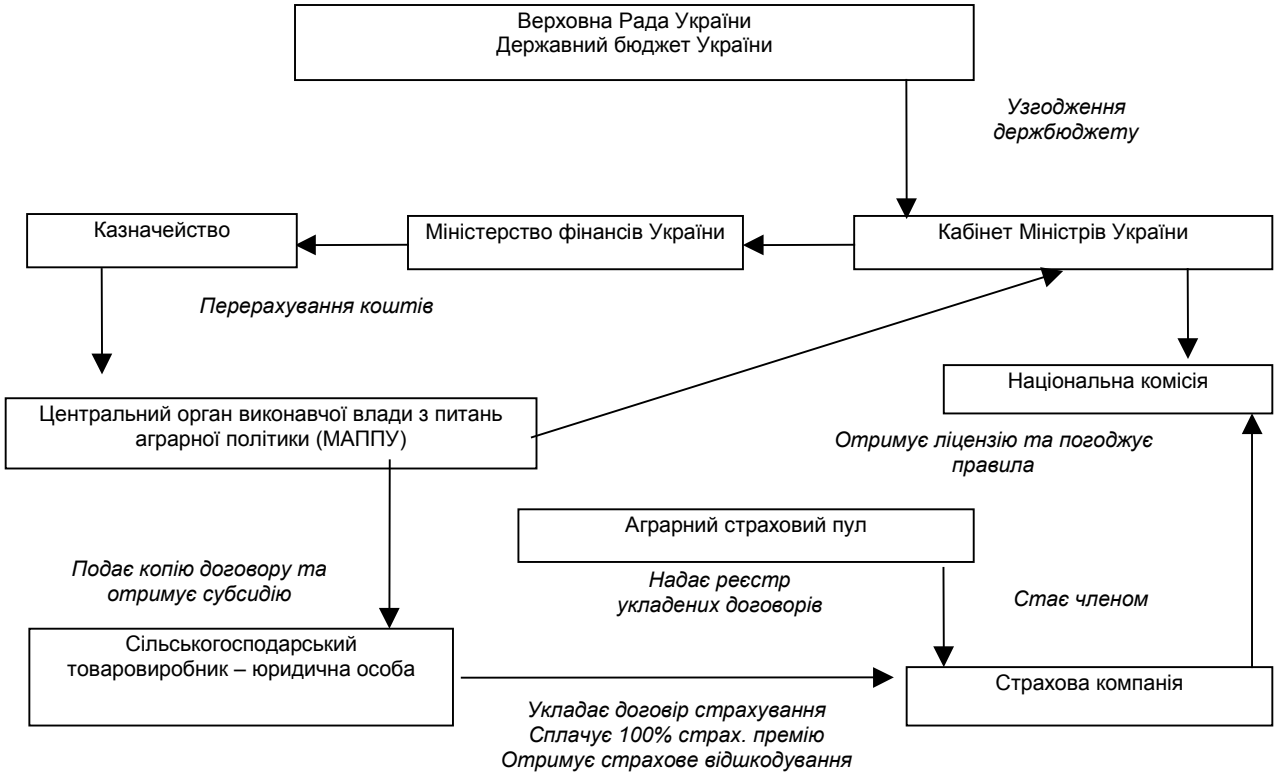


Рис. 3. Механізм здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною фінансовою підтримкою

Незважаючи на важливість прийняття цього законодавчого акту для розвитку страхування сільськогосподарської продукції, відповідний Закон має ряд недоліків та суперечностей із загальними основами договірного права, положеннями Цивільного кодексу України та Закону України "Про страхування". А саме в ч. 2 ст. 23 Закону України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" термін дії договору страхування сільськогосподарських тварин закінчується в день закінчення строку, на який був укладений договір страхування, або в день загибелі (втрати, вимушеного забою, захворювання) застрахованих сільськогосподарських тварин, тобто в разі настання страхових випадків. Проте Цивільний кодекс України та Закон України "Про страхування" не містить такої підстави для припинення договору страхування, як настання страхового випадку. Інше трактування припинення договору страхування зазначається у п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України "Про страхування", як виконання страховиком зобов'язань перед страхувальником у повному обсязі та за згодою сторін. Отже, ст. 23 Закону України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" фактично обмежує право суб'єктів страхування на визначення строку договору страхування. Крім того, у процесі здійснення сільськогосподарської діяльності продукція буде періодично оновлюватися (виробничий забій, продаж, вирощування нової продукції), тому доречним є укладання довгострокових договорів страхування. Інші негативні наслідки цієї норми пов'язані із застосуванням способів забезпечення виконання зобов'язань страховика перед страхувальником.

Згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою", виплата страхового відшкодування здійснюється протягом 14 днів з моменту підписання страхового акта. Але відповідно до ст. 28 Закону України "Про страхування", на момент підписання страхового акта договір страхування вже не діє. Таким чином, у випадку затримки виплати страхового відшкодування досить складно буде притягнути страховика до відповідальності. Отже, страхувальники повинні детально досліджувати умови договору страхування, який вони планують укладати, та передбачити додаткові умови відповідальності в період, який настає після закінчення дії договору [11]. Слід зазначити, що Закон України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" передбачає розроблення та впровадження основних нормативних вимог щодо страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, які наведені в табл. 2.

Таблиця 2

Основні нормативні документи на виконання Закону України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою"

№ з/п	Нормативні документи	Орган, що затверджує або встановлює	Орган, що надає подання
1	Порядок та умови надання державної підтримки шляхом здешевлення страхових платежів (премій) із урахуванням критеріїв, яким мають відповідати сільськогосподарські товаровиробники	КМУ	МАППУ
2	Перелік сільськогосподарської продукції, страхових ризиків, щодо яких здійснюється страхування з державною підтримкою на відповідний фінансовий рік	КМУ	МАППУ
3	Розрахунок ціни одиниці вирощеної продукції із диференціацією за видами продукції, областями або природно-економічними зонами, а також порядок інформування страхувальників і страховиків про встановлені ціни	МАППУ	–
4	Граничні розміри, структура, порядок застосування страхових тарифів за видами майна, що підлягає страхуванню, та за регіонами України	МАППУ + Аграрний страховий пул	–
5	Порядок погодження типових договорів страхування для кожного страхового продукту та/або для окремої культури з державною підтримкою від сільськогосподарських виробничих ризиків	МАППУ + (НКФП)	–
6	Вимоги до страхових компаній щодо участі у страхуванні сільськогосподарської продукції з державною підтримкою	НКФП + МАППУ	–
7	Умови страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, стандартні страхові тарифи, форми договорів страхування та додатків до них, форми інших документів щодо укладення та супроводження договорів страхування і врегулювання страхових випадків за ними	НКФП + МАППУ	–
8	Порядок та умови ведення страховиками персоніфікованого (індивідуального) обліку договорів страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою	МАППУ за погодженням з НКФП	–
9	Умови надання ліцензії на здійснення страхування сільськогосподарської продукції	НКФП	–

Отже, лише за умови ефективної взаємодії державних органів та страховиків буде залежати те, наскільки швидко й раціонально впровадять відповідні норми, які будуть регулювати систему страхування сільськогосподарської продукції. На жаль, стрімкого розвитку системи страхування сільськогосподарської продукції у зв'язку з прийняттям Закону України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою" очікувати не варто. Іноземний досвід свідчить про те, що успішний розвиток системи страхування сільськогосподарської продукції можливий тільки в у мовах послідовної державної політики у цій сфері.

IV. Висновки

У результаті проведеного аналізу нормативно-правових актів, що регламентують страхування сільськогосподарської продукції в Україні, було з'ясовано, що найважливішим завданням держави в сучасних умовах є вдосконалення нормативно-правової бази з метою захисту сільгоспвиробників, розвиток інфраструктури та підвищення фінансової надійності страхових компаній. Необхідно зазначити, що на сьогодні нормативно-правова база системи страхування сільськогосподарської продукції перебуває на стадії формування та являє собою сукупність правових норм, прийнятих за різних історичних та економічних умов. Саме тому важливим є формування законодавчої бази у сфері страхування сільськогосподарської продукції, яка відповідала б сучасним нормам європейського законодавства. Формування в Україні сучасного ринку страхування сільськогосподарської продукції дасть змогу державі зменшити видатки з державного бюджету на відшкодування непередбачених втрат, зумовлених природнокліматичними факторами, за рахунок грошових ресурсів страхових організацій. Отже, основною метою розвитку системи страхування сільськогосподарської продукції є формування системної, стійкої, функціональної державної політики, здатної стати ефективним інструментом захисту інтересів сільгоспвиробників, страховиків та держави.

Список використаної літератури

1. Герасименко Н.А. Як застрахувати виробництво сільськогосподарських культур : практ. посіб. з агрострахування / [Н. Герасименко, І. Гринюк, Н. Ільїна та ін.] // Проект Міжнародної фінансової корпорації ["Розвиток агрострахування в Україні"]. – К., 2008. – 94 с.
2. Гориславська І.В. Особливості правового регулювання страхування при здійсненні кредитних правовідносин сільськогосподарськими підприємствами / І.В. Гориславська // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 11. – С. 39–40.
3. Господарський кодекс України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
4. Єрмоленко В.М. Теоретичні проблеми аграрних майнових правовідносин : монографія / В.М. Єрмоленко. – К. : Магістр-XXI сторіччя, 2008. – 188 с.
5. Жилкина М.С. Из истории российской страховой науки / М.С. Жилкина // Финансовая газета – ЭКСПО. – 2001. – № 12. – С. 18.

6. Коваль О.А. Ефективність відносин зі страхового відшкодування збитків і втрат в аграрному секторі економіки України / О.А. Коваль // АгроСвіт. – 2009. – № 6. – С. 43–48.
7. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 09.02.2012 р. № 4391-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 19. – Ст. 708.
9. Про страхування : Закон України від 04.10.2001 р. № 2745-III // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.
10. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1457.
11. Проблемні аспекти договорів страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.soter.kiev.ua/publications/agricultural_insurance_contracts.
12. Указ Президента України від 18.09.2007 р. № 890/2007 “Про деякі заходи щодо розвитку ринку зерна” // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 30. – Ст. 651.
13. Цивільний кодекс України : наук.-практ. комент. : у 2 ч. / [А.Ю. Бабаскін та ін. ; заг. ред. Я.М. Шевченко]. – К. : Ін Юре, 2004. – Ч. 1. – 692 с. ; Ч. 2. – 896 с.
14. Юркевич В.Ю. Проблеми теорії аграрних правовідносин : монографія / В.Ю. Юркевич. – Х. : Харків юрид., 2007. – 496 с.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2012.

Павелко Н.И. Правовое обеспечение государственного регулирования страхования сельскохозяйственной продукции в Украине

В статье исследовано современное состояние законодательного обеспечения страхования сельскохозяйственной продукции и проанализированы его особенности государственного регулирования через законодательные акты нормативно-правовой базы, которые касаются отношений между государством, страховыми компаниями и аграриями в системе страхования сельскохозяйственной продукции в Украине.

Ключевые слова: *государственное регулирование, механизмы государственного регулирования, нормативно-правовые акты, правовое обеспечение, страхование сельскохозяйственной продукции.*

Pavelko N. Legal support of state regulation of agricultural production insurance in Ukraine

The article was examined modern state legislative support for agricultural insurance and peculiarities of state regulation of insurance agricultural products via the regulatory framework that governs the relationship ***between the state, insurance companies and farmers in agricultural insurance system in Ukraine.***

Key words: *government regulation, mechanisms of state regulation, legislative documents, legal support, insurance of agricultural products.*

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.71:61

Н.В. Авраменко

доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет,
головний лікар КУ "Запорізький обласний центр реабілітації репродуктивної функції людини"

ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті досліджено заходи щодо посилення соціального захисту населення, які пов'язані з ефективним функціонуванням галузі охорони здоров'я. Запропоновано організаційну структуру системи медичної допомоги. З'ясовано чинники, що зумовлюють нерівності в доступі до послуг охорони здоров'я.

Ключові слова: *охорона здоров'я, ефективність, модернізація, медичне обслуговування, чинники, соціально-економічна політика.*

І. Вступ

Перехід системи охорони здоров'я України в нову якість супроводжується масштабними системними перетвореннями сфери управління галуззю, спрямованими на забезпечення узгодженості всіх механізмів, що забезпечують реалізацію ключової функції системи – охорону здоров'я громадян. Ефективність модернізації охорони здоров'я безпосередньо залежить від використання сучасних методів галузевого управління, що побудоване на принципах стратегічного менеджменту й включає комплекс цільових програмних документів, які реалізовують загальнодержавну політику щодо демографії, охорони здоров'я, підвищення доступності і якості медичної допомоги. За роки незалежності України теоретичні та практичні аспекти охорони здоров'я стали об'єктом активних досліджень вітчизняних учених. Вагомий внесок у вирішення теоретичних та методичних проблем розвитку державного управління охороною здоров'я зробили Н.В. Авраменко, М.М. Білинська, Ю.В. Вороненко, Т.С. Грузєва, О.П. Гульчій, Г.В. Дзяк, Л.І. Жаліло, Д.В. Карамишев, Б.П. Криштопа, В.В. Лазоришинець, В.М. Лобас, В.Ф. Москаленко, З.О. Надюк, М.Є. Поліщук, Я.Ф. Радиш, І.В. Рожкова, І.М. Солоненко, Н.Д. Солоненко, О.С. Шаптала та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – оцінити стан і розробити ефективні довгострокові заходи щодо повноцінного забезпечення гарантованого державою обсягу медичного обслуговування.

ІІІ. Результати

На сучасному етапі господарювання вітчизняна система охорони здоров'я не здатна повністю забезпечити процес реалізації конституційних прав громадян України у сфері медичного обслуговування. Виникнення складної ситуації спричинено дефіцитом фінансових ресурсів, зниженням якості медичної допомоги, незадовільним матеріально-технічним станом та зростанням масштабів "тіньового" сектора у сфері охорони здоров'я. Підвищити ефективність функціонування національної системи охорони здоров'я можна шляхом залучення додаткових джерел фінансових ресурсів і вдосконалення механізму її фінансового забезпечення.

Незважаючи на проведені дослідження, у наукових працях приділено недостатньо уваги питанням фінансового забезпечення охорони здоров'я в трансформаційний період розвитку економіки, немає комплексного охоплення цієї проблематики та виваженої концепції модернізації фінансового механізму галузі, що зумовлює актуальність дослідження, його теоретичну та практичну важливість.

Система охорони здоров'я – це надзвичайно складна та багатогранна галузь, діяльність якої передбачає створення й розвиток розгалуженої мережі лікувально-профілактичних, санітарно-епідеміологічних, інших оздоровчих закладів та залучення висококваліфікованих кадрів. Це високотехнологічна, наукоємна й ресурсомістка галузь, яка за характером та специфікою є надзвичайно динамічною й потребує значних капіталовкладень. Від рівня забезпечення галузі матеріально-технічними, трудовими, фінансовими ресурсами значною мірою залежать якість медичного обслуговування і стан здоров'я населення. Одним з основних чинників, що впливає на успіх заходів з охорони здоров'я та соціально-економічну результативність цієї галузі, є її фінансове забезпечення.

© Авраменко Н.В., 2012

Загалом для фінансового забезпечення вітчизняної системи охорони здоров'я використовують майже всі джерела фінансування, за винятком коштів фонду обов'язкового медичного страхування. Тому основними формами фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні є: бюджетне фінансування, добровільне медичне страхування, самофінансування й кредитування. Крім того, у період переходу до ринкової економіки державним та комунальним установам охорони здоров'я було дозволено некомерційну господарську діяльність (медичну й немедичну), таким чином залучалися додаткові фінансові ресурси. У результаті цього набула поширення така форма фінансового забезпечення, як некомерційне самофінансування. Зміст некомерційного самофінансування полягає в тому, що його здійснюють на принципах самоокупності, і воно передбачає просте відтворення витрат, пов'язаних із наданням медичної допомоги.

На рівні бюджетних установ відбувається процес поєднання бюджетного фінансування із системою некомерційного самофінансування для виконання ними намічених завдань і функцій. Некомерційна діяльність бюджетних установ та організацій не має на меті отримання прибутку, і її здійснюють у загальнодержавних інтересах для залучення додаткових фінансових ресурсів. Бюджетні заклади, які протягом тривалого часу майже повністю залежали від одного джерела доходів – бюджету, сьогодні отримали змогу заробляти кошти та фінансувати власні потреби. Звичайно, фінансова свобода бюджетних закладів є відносною, у законодавстві закріплено зв'язок джерел надходження коштів до спеціального фонду з напрямами їх використання, і заклад не може вільно, на власний розсуд розпоряджатися заробленими коштами. Однак вітчизняний досвід показує, що надане бюджетним установам право на залучення додаткових фінансових ресурсів в окремих сферах економіки може стати стимулом для їхнього розвитку й навіть виникнення суперництва за право реалізовувати власні товари чи послуги на ринку. Прикладом є галузь вищої освіти, де бюджетні заклади, які фінансують за кошторисним порядком і які водночас мають змогу здійснювати некомерційну діяльність, отримали значну перевагу перед недержавним сектором освіти.

В охороні здоров'я такий процес є дуже інертним через законодавчі перепони й невизначеність державної політики в цій сфері. Кошти, які залучають бюджетні заклади охорони здоров'я до спеціального фонду кошторису, поки що не відіграють значної ролі в їх фінансовому забезпеченні, однак на практиці спостерігається тенденція до поступового пожвавлення некомерційної діяльності в цій сфері.

Упровадження механізмів некомерційного самофінансування діяльності бюджетних закладів стало вимушеним кроком держави через дефіцит фінансових ресурсів і неспроможність повноцінно утримувати цей сектор.

Для країн, де функціонує страхова система охорони здоров'я, характерною є значна питома вага коштів підприємств і населення в загальній структурі джерел фінансування, тоді як функціонування державної моделі медичного обслуговування значною мірою залежить від обсягів бюджетного фінансування. У Великобританії, де діє державна система охорони здоров'я, бюджетні ресурси займають 85%, а у Франції на охорону здоров'я їх витрачають лише 5%, тут головну роль відіграють кошти підприємств, які вони вносять на медичне страхування, – 65%. Фінансове забезпечення кожної моделі відбувається шляхом використання багатьох джерел фінансування, і лише пріоритетне значення окремого джерела визначає її зміст та характерні риси.

Економічна криза та її наслідки призвели до зменшення загальних державних доходів і, відповідно, до скорочення реальних обсягів державного фінансування охорони здоров'я. Але паралельно з економічною стабілізацією відбулося збільшення бюджетних витрат на охорону здоров'я.

Фінансування галузі охорони здоров'я в Україні країні є пріоритетним напрямом бюджетної сфери, але ці кошти не задовольняють мінімальних потреб галузі. Державне фінансування закладів охорони здоров'я характеризується останніми роками хронічною нестачею фінансових ресурсів, що вкрай ускладнює відновлення та розвиток галузі.

Видатки на охорону здоров'я як держави, так і місцевих бюджетів, характеризуються нестабільністю, що загострює проблеми галузі. Провідне ж місце у фінансуванні галузі належить органам місцевого самоврядування.

За рекомендацією ВООЗ, показник видатків з державного бюджету на фінансування медичної галузі:

– 6,41% ВВП розцінюється, як мінімальний рівень бюджетного фінансування (рівень виживання галузі);
– 3,2% ВВП розцінюється як критичний, за якого відбувається зниження рівня і зменшення обсягу медичної допомоги на 1/3;
– 1,6% ВВП і нижче – як позамежний, що розцінюється як рівень повного руйнування структури медичної галузі.

Результати аналізу даних свідчать про реальне щорічне підвищення на макрорівні держави показника загального обсягу видатків з бюджету держави для системи охорони здоров'я.

Проте відповідно до вищезазначеного ми можемо стверджувати, що вже більше ніж десять років система охорони здоров'я фінансується за критично низьким рівнем, що спричинює довготривалий етап руйнування галузі, зниження рівня та зменшення обсягу медичної допомоги. Загальний обсяг видатків на фінансування медичної галузі у 2009 р. становив

4,0% ВВП, що не відображає реальних потреб галузі та не може задовольнити відповідних потреб населення в гарантованому державою обсязі на відповідному рівні.

Немає сумнівів, що обсяги державного фінансування системи охорони здоров'я мають зростати; проте ці кошти необхідно використовувати максимально ефективно і спрямовувати на досягнення кінцевих цілей поліпшення стану здоров'я населення. На нашу думку, лише додавання бюджетних ресурсів не створить реальних можливостей для оптимізації системи охорони здоров'я в Україні, поки не будуть вирішені сучасні проблеми, пов'язані із системою управління галузі, модернізації її організаційної структури та механізму фінансування, за якого кошти наразі спрямовуються не на фінансування медичних послуг (забезпечуючи їх якість, своєчасність та ефективність), а на утримання установ галузі, яке залежить від ресурсних показників.

Як показують експертні оцінки [1], реформи у сфері медичного страхування, що наразі обговорюються та зосереджуються на питаннях пошуку додаткових джерел фінансування сектору охорони здоров'я, навряд чи дадуть змогу вирішити фундаментальні проблеми низької ефективності й нерівності, властиві системі охорони здоров'я в Україні. Навпаки, вони можуть створити додатковий податковий тиск і призвести до марнотратства бюджетних коштів.

Тому на першому етапі реформування медичної галузі пріоритетні заходи повинні фокусуватися на вирішенні таких проблем, що зумовлюють неефективну роботу сучасної системи:

Нераціональний розподіл державних видатків між різними рівнями системи охорони здоров'я належить до основних чинників, що визначають низьку ефективність державних видатків на охорону здоров'я. Так, в Україні на сьогодні практично не існує чіткого функціонального розподілу в наданні послуг первинного та вторинного рівнів медичної допомоги, а жорстке розмежування витрат на потреби охорони здоров'я між бюджетами різних рівнів зберігає умови для існування паралельних медичних структур. Відповідно, більша частина видатків у сфері охорони здоров'я (близько 70% бюджету всієї галузі) спрямовується до лікарень та спеціалізованих медичних закладів, і лише незначна їх частка – до закладів первинної медичної допомоги та профілактики захворювань [1].

Водночас зосередження основних зусиль на первинному рівні медичної допомоги з метою розвитку програм ранньої діагностики захворювань не лише сприяло б поліпшенню стану здоров'я населення та скороченню смертності від усіх причин, підвищенню рівня задоволення пацієнтів, а й зумовило б скорочення звернень за спеціалізованими медичними послугами і відповідної потреби в ресурсах для їх фінансування.

Тому пріоритетне значення має реорганізація системи охорони здоров'я, спрямована на підвищення якості й доступності первинної медико-санітарної допомоги для населення, оскільки, по-перше, саме на цьому рівні можна отримати найбільший позитивний ефект; по-друге, це дасть змогу скоротити сумарний обсяг витрат на медико-санітарну допомогу. На нашу думку, необхідно виходити із взаємодоповнення двох видів первинної медико-санітарної допомоги: амбулаторно-поліклінічних закладів і лікарів загальної практики (сімейної медицини). Пропорції між ними мають бути об'єктивними та враховувати особливості демографічної ситуації та розміщення населення в Україні. Зокрема, розвиток сімейної медицини особливо потрібний у сільській місцевості країни (амбулаторію сімейного лікаря доцільно відкривати в населених пунктах, де проживає менше ніж 1000 мешканців), необхідне підвищення якості педіатричного лікування.

Пропонуємо таку організаційну структуру системи медичної допомоги:

1. "Сімейні лікарі", або лікарі загальної практики, надаватимуть пацієнтам весь спектр послуг первинного рівня, включаючи профілактичні заходи; вони матимуть свободу у формуванні контингентів населення, яке користуватиметься їхніми послугами. Зі свого боку, населення сплачуватиме певну фіксовану суму внесків на рахунок лікаря, що визначатиметься за нормативами обслуговування певної кількості та складу населення. Для малозабезпеченого населення, яке не в змозі самостійно сплачувати внески, може формуватися державне замовлення на оплату медичних послуг, які можуть надавати або "сімейний лікар", або медичні установи первинного рівня. Крім того, незахищені верстви населення (інваліди, люди похилого віку, хронічно хворі) повинні мати можливість користуватись первинними медичними послугами загального переліку на безоплатних засадах. Обладнання лабораторій необхідним устаткуванням варто здійснювати на основі кредитів, що будуть надаватися лікарям загальної практики, які працюють у цьому регіоні протягом певного часу й мають стабільний контингент пацієнтів.

2. Пріоритетом реформування вторинного рівня медичної допомоги має стати максимально повне обслуговування пацієнтів з метою скорочення кількості населення, яке потребуватиме високоспеціалізованої допомоги. Фінансування системи вторинної медичної допомоги можна здійснювати двома каналами:

– державне фінансування капітальних витрат медичних установ;
– цільовий податок для фінансування поточних витрат медичних установ (можливим варіантом такого податку є місцевий податок, диференційований за регіональним

принципом, що сплачується із сукупних доходів населення; збирання й розподіл податків на місцевому рівні забезпечить можливість контролю та сприятиме підвищенню відповідальності влади).

3. Механізм фінансування високоспеціалізованої медичної допомоги третього рівня має ґрунтуватися на базовому державному фінансуванні з метою утримання закладів, водночас оплату відповідних послуг доцільно здійснювати кількома каналами надходжень: державне замовлення; кошти пацієнтів; надання кредитів тощо.

Існування нерівності в доступі до послуг охорони здоров'я зумовлене як територіальними чинниками, так і рівнем доходу населення внаслідок поширення прямих (у тому числі неформальних) платежів населення у сфері охорони здоров'я. Оцінки обсягу власних виплат населення за медичні послуги дуже відрізняються залежно від джерела даних та методології дослідження, однак, за помірними оцінками, їх обсяг становить від 2,3 до 3,0% ВВП. Так, оцінки Світового банку, які базуються на даних обстежень умов життя домогосподарств та інших обстежень, що містять питання стосовно офіційних і неофіційних власних платежів населення на охорону здоров'я, вказують на те, що у 2005 р. вони могли сягати 2,8% ВВП [1]. Загальна сума цих видатків складається з офіційної плати користувачів послуг, купівлі ліків поза медичними закладами, неофіційних платежів лікарям і витрат на перевезення, харчування та проживання. При цьому обсяги й поширення прямого фінансування за рахунок власних виплат населення істотно зростають з підвищенням рівня спеціалізації послуг охорони здоров'я.

Нерівність у доступі до послуг у сфері охорони здоров'я визначається наявністю відомчих та інших закладів охорони здоров'я, що обслуговують лише окремі категорії населення за професійною, відомчою або іншою, не пов'язаною зі станом здоров'я людини, ознакою. Ці заклади фінансуються, як правило, за рахунок підприємств, установ і організацій, які вони обслуговують.

IV. Висновки

Першочергове значення має вирішення проблем нерівності в системі охорони здоров'я з наданням незахищеним домогосподарствам певного фінансового захисту від надмірних витрат у разі хвороби. Серед таких заходів можуть бути: ваучери на ліки (оскільки на придбання ліків припадає найбільша частка видатків, пов'язаних з власними платежами населення); податкові пільги для недержавних медичних закладів, що надають безкоштовні медичні послуги понад базовий обсяг соціально вразливим верствам; надання пільгових кредитів на лікування або оздоровлення.

У цілому посиленню соціального захисту населення також сприятимуть упровадження обов'язкового медичного страхування зі збереженням і поліпшенням безкоштовної системи базової медичної допомоги та утворенням механізмів перерозподілу частини коштів, отриманих від надання платних послуг у сфері охорони здоров'я, на фінансування потреб невідкладної медичної допомоги.

Ефективне функціонування галузі охорони здоров'я неможливе без належного її фінансового забезпечення. Проте просте збільшення бюджетних видатків на охорону здоров'я не підвищить ефективності її фінансування без дієвого реформування самої галузі та вдосконалення методів управління нею.

Список використаної літератури

1. Амітан В.Н. Логістизація процесів в організаційно-економічних системах / В.Н. Амітан, Р.Р. Ларіна, В.А. Пілюшенко // НАН України, Інститут економіко-правових досліджень. – Донецьк : ТОВ "Юго-восток ЛТД", 2003. – 73 с.

Стаття надійшла до редакції 04.10.2012.

Авраменко Н.В. Относительно повышения эффективности функционирования системы здравоохранения

В статье исследованы меры по усилению социальной защиты населения, связанные с эффективным функционированием здравоохранения. Предложена организационная структура системы медицинской помощи. Выяснены факторы, которые обусловливают неравенства в доступе к услугам здравоохранения.

Ключевые слова: *здравоохранение, эффективность, модернизация, медицинское обслуживание, факторы, социально-экономическая политика.*

Avramenko N. Increase of efficiency of the health system

The article study measures to strengthen social protection related to the effective functioning of the health sector. The organizational structure of the healthcare system. Elucidated the factors that contribute to inequality in access to health services.

Key words: *health, efficiency, modernization, health care, factors, socio-economic policy.*

УДК 351.82:[005.332.4:368]

Р.М. Мосціпан
аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА НА РИНКАХ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ: ВПЛИВ МЕГАЕКОНОМІКИ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВИ

У статті розглянуто вплив мегаекономіки на конкурентне середовище на ринках страхових послуг України, питання неспроможності ринку та неспроможності державної влади у сфері захисту економічної конкуренції на цих ринках. Запропоновано шляхи вдосконалення державної політики у вищезазначеній сфері, зокрема посилення впливу державної політики на формування добросовісного конкурентного середовища.

Ключові слова: *економічна конкуренція, ринки страхових послуг, асиметрична інформація, ефективність і результативність державної політики, неспроможність ринку.*

I. Вступ

Формування державної політики на ринках фінансових послуг України закономірно привертає підвищену увагу у зв'язку з відсутністю загальновизнаних підходів до побудови стабілізаційних механізмів на ринках фінансових послуг у світі, що було однією з причин останньої світової фінансово-економічної кризи. Ринки страхових послуг серед ринків фінансових послуг є такими, що розвиваються, і питання захисту економічної конкуренції та формування конкурентного середовища на них, а також ефективність функціонування відповідних механізмів державного управління є високоактуальними та такими, що потребують вчасного реагування з боку держави.

Різноманітні питання захисту економічної конкуренції, принципів і тенденцій розвитку державного управління в цій сфері, теоретико-методологічні засади страхової діяльності досліджено в працях В.Д. Базилевича, О.І. Барановського, З.М. Борисенко, В. Волес, В. Віскозі, Я.А. Жаліла, О.І. Кілієвича, О.О. Костусева та ін. Значний внесок у теорію конкуренції зробили зарубіжні науковці – М. Портер та І. Кірцнер. Теорію асиметрії інформації, яка має практичне застосування в аналізі страхових ринків, досліджували нобелевські лауреати: Д. Акерлоф, Д. Стігліц та М. Спенс.

Незважаючи на досить велику кількість досліджень захисту економічної конкуренції на різних ринках послуг загалом, питання захисту економічної конкуренції на ринках саме страхових послуг, ефективність функціонування відповідних механізмів державного управління та формування конкурентного середовища на цих ринках, зокрема в умовах посткризового періоду, майже не вивчені. Складність проблеми посилюється впливом макроекономічних процесів на поведінку суб'єктів господарювання на вказаних ринках, зокрема в бік кроків, які можна класифікувати як недобросовісні. Також недостатньо досліджено питання формування державної політики у сфері захисту економічної конкуренції на вказаних ринках та шляхи її вдосконалення, а також закономірності і тенденції розвитку державного управління в цій сфері.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз впливу мегаекономіки на формування конкурентного середовища на ринках страхових послуг України, питань неспроможності ринку та неспроможності державної влади у сфері захисту економічної конкуренції на цих ринках, зокрема, за умов браку інформації, а також визначення шляхів вдосконалення державної політики у сфері захисту економічної конкуренції на вказаних ринках, зокрема шляхом внесення пропозицій щодо конкретних змін у Законі України "Про захист економічної конкуренції" стосовно функціонування ринків страхових послуг, що має сприяти, зокрема, захисту інтересів суб'єктів страхової системи та розвитку національної економіки.

III. Результати

Остання світова криза має глобальний характер. Вона охопила всі сфери економіки й суспільства всіх країн і регіонів. Аналіз її причин і наслідків свідчить, що світ вступає в нову еру, яка характеризуватиметься значним посиленням невизначеності розвитку. У майбутньому загальна картина перебігу кризи суттєво зміниться. Як зазначають сучасні дослідники, криза стане дискретно-безперервною, тобто різні прояви напруження постійно виникатимуть в окремих локальних просторах світового господарства, періодично поєднуючись у ланцюги локальних криз і формуючи глобальну кризу. Періодичність таких криз залежатиме від параметрично непрогнозованих факторів і тому буде невизначеною. За таких глобальних коливань вистояти може тільки конкурентоспроможна економіка, яка має національний виробничий комплекс, що гарантує економічну безпеку

© Мосціпан Р.М., 2012

країни, розвинутий внутрішній ринок, збалансовану соціальну структуру й ефективну політичну систему [2].

Рамки окремої держави стають занадто вузькими для регулювання процесів у національній економіці, оскільки вони часто залежать від того, що в цей час відбувається в інших країнах. У міру посилення відкритості національних економік і зростання ролі зовнішніх чинників традиційні інструменти макро- та мікроекономічного регулювання (податки, ставки рефінансування, інтервенції на валютному ринку тощо) видаються все менш ефективними. Макроекономічне регулювання виявляє все більш колективний, міждержавний характер, хоча має на меті стабілізацію економіки конкретних країн з урахуванням їхніх національних інтересів. І чим тісніше взаємозалежні національні господарства різноманітних країн, тим вагомішою стає потреба в "колективізмі". Більшість таких об'єднань сьогодні має економічний характер, проте необхідно відзначити зростання заполітизованості подібних об'єднань, у яких держави поступаються (добровільно і свідомо) частиною свого суверенітету [4].

Нестабільність світової економіки та висока волатильність кон'юнктури світових фінансових ринків ускладнюють і здорожують залучення зовнішніх ресурсів для забезпечення фінансової стійкості економіки України. За таких умов посилюється роль мобілізації внутрішніх ресурсів та їх нагромадження в реальному секторі вітчизняної економіки. Відплив фінансових ресурсів суб'єктів господарювання поза межі національної економіки звужує її фінансовий потенціал та, відповідно, стримує економічне зростання й розвиток соціальної сфери, негативно впливає на обсяги надходжень до бюджету України [12; 13].

Ситуація ускладнюється тим, що минула криза загострила неспроможність ринку функціонувати ефективно, що є об'єктивною підставою для державного втручання, яке має завданням забезпечити кращі умови для економічної конкуренції. Адже в теорії і на практиці ринковий механізм може не спрацьовувати в кількох випадках [5]. Розглядаючи питання захисту економічної конкуренції на ринках страхових послуг та формування конкурентного середовища на них, звернемо підвищену увагу на випадок демонстрування ринком своєї неспроможності на практиці, що має прояв у виникненні помилкового розподілу ресурсів, коли бракує інформації, тобто проблему асиметричної інформації – ситуацію, коли одна зі сторін відносин поінформована гірше, ніж інша. Менш поінформована сторона, як правило, приймає неефективне рішення, сподіваючись, що воно буде ефективним. Разом з тим суттєвою проблемою може бути існування монополій та інших ринкових структур з неповною конкуренцією, що потребує від державної влади забезпечення умов для конкуренції й запобігання ситуації, коли одна фірма або невелика група фірм практично контролюють певні ринки.

У ситуації асиметричної інформації неспроможність ринку означає, що саморегульований ринковий механізм не здатний своєчасно (тобто в момент прийняття рішення про ринкову операцію) забезпечити учасників ринку однаковою й вичерпною інформацією щодо якісних характеристик благ та міри відповідності цін цим характеристикам.

За таких умов ціна послуги, зокрема фінансової, може бути необґрунтовано високою для, наприклад, отримання надприбутків, або необґрунтовано низькою для конкурентної боротьби.

Асиметрія інформації (або недостатня поінформованість) є також однією з основних причин, що породжує систематичну неспроможність державної влади досягти декларованих цілей державного втручання. Тобто уряд ніколи не має вчасно всієї інформації, яка необхідна для прийняття найкращих політичних рішень; всю бажану інформацію за обмежений час неможливо отримати навіть технічно, до того ж існують групи інтересів, які не зацікавлені в постачанні повної та достовірної інформації [5; 6].

Результативність державного управління в такій ситуації полягає в здійсненні заходів, які можуть зобов'язувати надавати визначену законодавством інформацію стосовно характеристик запропонованих послуг.

Для того, щоб ринок виконував функцію ефективного розподілу ресурсів, необхідно, зокрема, щоб він був конкурентним; сторони певних відносин поінформовані однаково; забезпечено такий розподіл благ і доходів між індивідами, який відповідає суспільним уявленням щодо справедливості; створені відповідні інституції (офіційні правила, неофіційні обмеження й засоби, що забезпечують дотримання цих правил та обмежень) [6; 11].

Складну структуру економіки, яку для ґрунтовного розуміння необхідно вивчати з різних позицій та в різних аспектах, необхідно досліджувати й на різних рівнях аналізу, як-то: мікро-, мезо-, макро- та мега-.

Вплив останньої світової кризи на національні економіки спонукає органи державної влади різних повноважень та компетенції досліджувати складні економічні процеси з урахуванням світових тенденцій, тобто на рівні мегаекономіки, оскільки саме цей різновид аналізу передбачає дослідження поведінки суб'єктів ринків з урахуванням міжнародних господарських зв'язків. Мегаекономічний рівень впливає на макро-, мезо- та мікроекономічний рівні через міжнародні правові норми, світовий економічний порядок та міжнародні фінансові інститути, зокрема, страхові компанії, що здійснюють діяльність на території України [7].

Негаразди в мегаекономіці негативно позначаються на національних економіках, які інтегровані у світове господарство. Проблеми,

нагальність яких виявилася під час світової кризи 2008 р., на практиці показали, що ринковий механізм не є "рукою доброї волі", яка спрямовує кожного індивідуаліста на дії із задоволення інтересів суспільства й нехтування своїми корпоративними інтересами та прибутками. Такі проблеми, як масове безробіття, циклічний характер розвитку, монополізм тощо, не могли бути ефективно вирішені ринком для прийняття суспільством.

Усе це дало нам змогу стати мимоволі свідками наділення багатьох держав функціями, що пов'язані з виконанням завдань, до яких ринок виявився байдужим, насамперед, соціального характеру. Зокрема, причинами, з якими пов'язані відмови ринку та які обґрунтовують відповідну діяльність урядів різних країн у цей кризовий період, є неефективність конкуренції та асиметрія інформації, про що йшла мова вище.

Ефективність функціонування механізмів державного управління дасть змогу, з одного боку, забезпечити рівні умови для всіх суб'єктів господарювання, включаючи нерезидентів, з іншого – регулювати всі процеси таким чином, щоб сформувати конкурентоспроможний національний господарський комплекс [1].

Ринки фінансових послуг, як сфера діяльності учасників ринків фінансових послуг з метою надання й споживання певних фінансових послуг, були і залишаються капіталомісткими та стратегічними для економіки в цілому, що робить зрозумілим посилену увагу з боку держави. До ринків фінансових послуг належать професійні послуги, зокрема, страхові [9].

Страхування, яке має велике значення для успішного економічного зростання держави в цілому, відіграє фундаментальну роль у національних економічних і соціальних структурах, сприяє розвитку підприємництва. Страхові компанії також є великими інституціональними інвесторами, необхідними для розвитку ринків капіталу. Фінансове значення страхового ринку та його особлива роль у суспільстві вимагають державного управління страховою діяльністю в Україні.

У ринковій економіці страхування є ефективним і результативним інструментом захисту від можливих ризиків, який забезпечує неперервність та безперебійність процесу відтворення, соціально-економічну стабільність у спільноті, а також слугує одним із головних джерел інвестиційного капіталу.

Ситуація на ринках фінансових послуг України є відображенням загальної ситуації в економіці країни, а також глобального економічного спаду. На стані вітчизняних фінансових ринків не могли не позначитися чинники, що зумовлювали їх розвиток протягом багатьох років загалом й особливо останнім часом: надмірна політизація управлінських рішень в економічній і фінансово-кредитній сферах; украй низька капіталізація суб'єктів господарювання; відсутність реальних структурних перетворень у національній економіці й сталості макроекономічної, зовнішньоекономічної, грошово-кредитної та валютної політики; низький рівень добробуту населення й падіння його платоспроможності; відсутність класичного страхового та фондового ринку в Україні; вплив світової фінансової кризи; явно недостатня транспарентність і асиметрія інформації щодо діяльності гравців фінансових ринків [10].

Протягом дев'яти місяців 2011 р. спостерігалися традиційні хвороби страхового ринку: недобросовісна конкуренція, демпінг, недоформування резервів, зростання токсичних активів, вартість яких наближається до нуля. На сьогодні ці хвороби тільки загострилися. Багато компаній досі "грають" без правил, а потерпає від цього споживач, якому досить важко зорієнтуватися й обрати з них справді надійну [3].

Усе це вимагає від держави результативних і конкретних дій з поглиблення конкурентного середовища та підтримки добросовісної конкуренції, що полягає в суперництві, заснованому на дотриманні правових та етичних норм відносин у господарській діяльності.

Антикризовими заходами для нормалізації функціонування вітчизняного фінансового ринку, зокрема щодо небанківських фінансових установ, на сьогодні можуть бути, наприклад, кроки із забезпечення доступу страховиків до коштів резервів, розміщених на депозитах банків, для здійснення страхових виплат та запровадження контролю за недобросовісною рекламою страховиків [10].

Незрілість інституціональної інфраструктури ринку фінансових послуг, недостатнє законодавче забезпечення його функціонування є основними перепонами на шляху до ефективного використання іноземного та національного фінансового капіталу в Україні, що спонукає органи влади до здійснення заходів із забезпечення стабільного функціонування ринків фінансових послуг на основі:

1. Розроблення нормативно-правової бази для впровадження державного нагляду за фінансовими установами на консолідованій основі та вдосконалення застосування процедури тимчасової адміністрації щодо фінансових установ, діяльність яких загрожує інтересам споживачів фінансових послуг.

2. Підвищення рівня капіталізації страхових компаній, демонополізації окремих сегментів ринку страхових послуг, упровадження принципів страхового нагляду відповідно до стандартів Міжнародної асоціації органів страхового нагляду (IAIS) та створення системи гарантування страхових виплат за договорами страхування життя [8].

Підтримка конкурентного середовища, що дає змогу, з одного боку, забезпечити рівні умови для всіх суб'єктів господарювання, включаючи іноземних, з іншого – регулювати всі процеси таким чином, щоб сформувати на-

ціональний господарський комплекс, безперечно, є важливою та нагальною функцією держави на цьому етапі розвитку України [1].

Унаслідок впливу мегаекономіки, кризових явищ на національну економіку України та, як наслідок, на конкурентні відносини на ринках страхових послуг України, а також породжених нею неспроможності ринку і неспроможності влади у сфері захисту економічної конкуренції на цих ринках накопичується негативна практика, яка знижує рівень конкурентності середовища на ринках страхових послуг України.

В умовах відсутності загальновизнаних підходів до побудови стабілізаційних механізмів на ринках фінансових послуг у світі була посилена увага до питань формування державної політики на цих ринках, закономірностей, принципів, методів і моделей розроблення й функціонування механізмів державного управління на них.

В Україні до ринків фінансових послуг, що розвиваються, належить ринок страхових послуг, питання захисту економічної конкуренції на якому є актуальним і потребує моніторингу з боку держави, а також ефективної реалізації державної політики в цій сфері.

Формування державної політики у сфері захисту економічної конкуренції на ринках страхових послуг України, з огляду на потенційну неспроможність ринку в умовах асиметрії інформації та неспроможність влади досягти декларованих цілей державного втручання за умов асиметричної інформації, може бути здійснено шляхом підготовки та внесення змін до Закону України "Про захист економічної конкуренції" стосовно визначення термінів: "необґрунтовано висока ціна фінансової послуги", "необґрунтовано низька ціна фінансової послуги", "конкурентна ціна фінансової послуги", а також доповнення переліку ознак визнання зловживання монопольним (домінуючим) становищем: "Встановлення фінансовою установою необґрунтовано високої та/або необґрунтовано низької ціни фінансової послуги".

Необхідно також розробити методику визначення необґрунтовано високої та необґрунтовано низької ціни фінансової послуги на ринках страхових послуг; встановити, що умови визнання монопольного (домінуючого) становища фінансової установи на ринках страхових послуг встановлюються в порядку, визначеному Антимонопольним комітетом України.

Таку методику визначення необґрунтовано високої та необґрунтовано низької ціни фінансової послуги на ринках страхових послуг і порядок визнання монопольного (домінуючого) становища фінансової установи на ринках страхових послуг Антимонопольним комітетом України доречно розробляти спільно з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, із залученням провідних компаній ринків страхових послуг, об'єднань учасників ринку страхових послуг України тощо.

Необхідно також підкреслити, що з урахуванням сучасних світових кризових тенденцій, посилення глобального конкурентного протистояння на економічному, науково-технологічному, енергетичному ґрунті необхідним є забезпечення системності та послідовності в проектуванні й реалізації державної політики у сфері захисту економічної конкуренції на ринках страхових послуг України, її спрямування на захист національних інтересів.

IV. Висновки

Страхування відіграє фундаментальну роль у національних економічних і соціальних структурах, сприяє розвитку підприємництва, яке має велике значення для успішного економічного зростання держави в цілому. Страхові компанії також є великими інституціональними інвесторами, необхідними для успішного розвитку ринків капіталу. Соціально-економічне й фінансове значення страхових ринків та їх особлива роль у суспільстві вимагають державного управління страховою діяльністю в Україні.

З перебігом часу лише посилюється вагомість дотримання одного з основних стратегічних векторів національного соціально-економічного розвитку: формування в країні ефективної конкурентоспроможної економіки, що з урахуванням посилення глобального конкурентного протистояння на економічному ґрунті та в умовах подолання наслідків світової фінансової кризи вимагає оперативного реагування й дієвої реалізації державної політики у сфері захисту економічної конкуренції, зокрема на ринках страхових послуг. Адже економічна конкуренція є рушійним елементом ринкової економіки, що забезпечує баланс особистих і приватних інтересів суб'єктів ринку, формує підвалини соціальної стабільності в суспільстві.

Запропоновані вище заходи, зокрема встановлення методики визначення необґрунтовано високої та необґрунтовано низької ціни фінансової послуги на ринках страхових послуг, подальше формування конкурентного середовища на ринках страхових послуг України шляхом удосконалення державної політики у сфері захисту економічної конкуренції на цих ринках, на наш погляд, сприятимуть прозорому змаганню страховиків і, зрештою, приведуть до створення конкурентного середовища на ринках страхових послуг України.

Перспективи подальших досліджень лежать у площині розуміння того, що підвищена увага з боку держави до формування конкурентного середовища на ринках страхових послуг України пов'язана з посткризовим періодом, сприяє посиленню суперництва страхових організацій за залучення споживачів страхових послуг і вигідне інвестування коштів страхових фондів для досягнення високих кінцевих фінансових результатів діяльності страховиків, зменшення проявів недобросовісності з їх боку. Поглиблення конкуренції сприятиме розвитку страхування, збільшенню асортименту й підвищенню якості страхової продукції, а також спонукатиме страхові

організації до розробки та впровадження нових видів страхування, удосконалення й розширення переліку послуг, що надаються. Це потребує поглибленого аналізу формування конкурентного середовища на ринках страхових послуг України та дослідження впливів глобальної економіки на відносини на умови функціонування цих ринків.

Список використаної літераутри

1. Геоекономічна політика України : навч. посіб. / за заг. ред. І.В. Розпутенка ; І.В. Розпутенко, Н.А. Малиш, О.І. Кілієвич та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – 126 с.
2. Економічна криза в Україні: виміри, ризики, перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Table/25022009/index.htm.
3. Завада О. “Страхування може стати локомотивом розвитку економіки” [Електронний ресурс] / О. Завада. – Режим доступу: http://ufu.org.ua/ua/news/publications/5739/.
4. Кілієвич О. Стосовно моделі держави у глобалізованому світі / О. Кілієвич, В. Юрчишин // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 213–220.
5. Кілієвич О. Мікроекономіка для аналізу державної політики : підручник / О. Кілієвич, О. Мертенс. – К. : Основи, 2005. – 655 с.
6. Кілієвич О.І. Економічний аналіз державної політики : навч. посіб. / О.І. Кілієвіч. – К. : НАДУ, 2012. – 100 с.
7. Макроекономіка : підручник / за ред. В.Д. Базилевича. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 743 с.
8. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця та ін. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
9. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
10. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця та ін. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
11. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / Дж.Е. Штігліц ; пер. з англ. А. Олійника, Р. Скільського. – К. : Основи, 1998. – С. 103–113.
12. Тищук Т. Щодо протидії прихованому відпливу капіталів з України через “податкові гавані” : аналітична записка [Електронний ресурс] / Т. Тищук. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/828/.
13. Тищук Т. Державне регулювання трансфертного ціноутворення в Україні як засіб протидії відпливу капіталу : аналітична записка [Електронний ресурс] / Т. Тищук, О. Іванов. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/739/.

Стаття надійшла до редакції 04.10.2012.

Мосципан Р.Н. Формирование конкурентной среды на рынках страховых услуг Украины: влияние мегаэкономики и роль государства

В статье рассматриваются влияние мегаэкономики на конкурентную среду на рынках страховых услуг Украины, вопросы несостоятельности рынка и несостоятельности государственной власти в сфере защиты экономической конкуренции на этих рынках. Предложены направления усовершенствования государственной политики в вышеупомянутой сфере, в частности усиление влияния государственной политики на формирование добросовестной конкурентной среды.

Ключевые слова: *экономическая конкуренция, страховой рынок, ассиметричная информация, эффективность и результативность государственной политики, несостоятельность рынка.*

Mostsipan R. Formation of competitive environment at insurance markets in Ukraine: influence of megaeconomy and role of state

The article is devoted to consideration of megaeconomy influence on the competing environment at Ukrainian insurance service markets, issues of market disability and failure of the state power in defending the economic competition at these markets. Suggested are the means of state policy improvement in the above mentioned sphere and strengthening of the state policy influence on the formation of fair competitive environment in particular.

Key words: *economic competition, insurance service markets, asymmetric information, efficiency and effectiveness of public policy, market failures.*

УДК 352.614.1:312.6(477)

В.Ю. Чернецький
кандидат медичних наук
Донецький державний університет управління

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання формування системи охорони здоров'я в Україні та визначено її особливості.

Ключові слова: *охорона здоров'я, медико-санітарна допомога, лікувально-профілактичні заходи.*

I. Вступ

Протягом тривалого часу лікування захворювань та охорона здоров'я були приватною справою медика і пацієнта. Розрізнені зусилля окремих медиків не могли суттєво вплинути на стан здоров'я всього суспільства. Більше того, масове поширення хвороб, передусім епідемічних і туберкульозу, на певному етапі суспільного розвитку стало гальмівним фактором, який потрібно було усунути. Постало питання про створення системи охорони здоров'я, яка б мала на меті поліпшення громадського здоров'я, здійснювала заходи щодо поліпшення здоров'я не лише окремої людини, а й суспільства загалом. Для цього необхідно розглянути особливості формування такої системи.

Дослідженню цієї проблеми присвячено праці таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: Л. Жаліло, І. Солоненко, Б. Волос, О. Кунгурцев, О. Мартинюк, Н. Солоненко, О. Голяченко, А. Сердюк, О. Приходський, Н. Найговзина, М. Ковалевський, А. Підаєв, О. Возіанов, В. Москаленко, В. Пономаренко та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити й обґрунтувати особливості формування системи охорони здоров'я в Україні.

III. Результати

Під "системою охорони здоров'я" розуміють сукупність її елементів, спрямованих на діяльність у сфері охорони здоров'я, включаючи їх внутрішньосистемні зв'язки та відносини, діяльність допоміжних забезпечувальних елементів – підприємств хіміко-фармацевтичної, медичної і мікробіологічної промисловості, аптечних складів та ін.

Основним елементом системи охорони здоров'я є різноманітні заклади охорони здоров'я як її основні об'єкти, певні робочі ланки; другим елементом є відповідні органи управління, які як суб'єкти державного чи комунального управління здійснюють керівництво закладами охорони здоров'я. Поєднання перших і других в одній системі якраз і дає змогу здійснювати певну діяльність і виконувати поставлені перед нею завдання. Система охорони здоров'я – це сукупність різноманітних об'єктів і суб'єктів управління. Вона складається з великої кількості різноманітних органів виконавчої влади загальної і спеціальної компетенції, закладів охорони здоров'я різних видів (лікувально-профілактичних, санітарно-профілактичних, фізкультурно-оздоровчих, діагностичних, аптечних, наукових та ін.), професійної діяльності медичних і фармацевтичних працівників, а також функціональних службових зв'язків між ними.

На думку російських дослідників Н. Найговзіної та М. Ковалевского, для визначення змісту поняття системи охорони здоров'я можливі такі два варіанти:

– система охорони здоров'я – це система суб'єктів, що здійснюють охорону здоров'я громадян;
– система охорони здоров'я – це система відносин, метою якої є охорона здоров'я громадян. Якщо взяти за основу перший підхід, то, виходячи зі змісту ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я, можемо визначити, що система охорони здоров'я – це мережа закладів, установ та органів охорони здоров'я України, метою діяльності яких є забезпечення громадянам конституційних прав на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, надання кваліфікованої медико-санітарної допомоги, здійснення комплексу спеціальних лікувально-профілактичних заходів, спрямованих на діагностику та лікування захворювань, зміцнення здоров'я, підвищення медико-санітарної культури населення, запобігання захворюванням та інвалідності, реабілітацію хворих та інвалідів, організацію роботи закладів охорони здоров'я та управління ними [1].

Незважаючи на удавану простоту цього підходу, він є хибним через такі обставини. По-перше, він суперечить змістові поняття охорони здоров'я в міжнародних правових актах, зокрема документах Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ). Наприклад, словник термінів, виданий ВООЗ, вказує, що система охорони здоров'я − це сукупність взаємозалежних заходів, що сприяють зміцненню здоров'я і проводяться вдома, у навчальних закладах, на робочих місцях, у громадських місцях, у громадах, у фізичному та психосоціальному оточенні, а також у секторі охорони здоров'я і пов'язаних з ним секторах.

© Чернецький В.Ю., 2012

Система охорони здоров'я організована на різних рівнях, починаючи із самого периферійного, відомого також за назвою комунального рівня або первинного рівня медико-санітарної допомоги, має проміжний рівень (районний, обласний або провінційний) і центральний. Проміжний і центральний рівні пов'язані з тими елементами системи охорони здоров'я, що регулюються національною адміністрацією, і на цих рівнях надається більш складна і більш спеціалізована допомога та підтримка. Досить складно сприйняти таку багатогранну систему охорони здоров'я, зберегти її цілісність і забезпечити функціонування відповідно до домовлених принципів [2].

Крім того, у цьому ж словнику міститься поняття комплексної системи охорони здоров'я (термін 14), що має на увазі все, що є необхідним для охорони здоров'я населення. Тобто система охорони здоров'я (особливо комплексна), відповідно до тлумачення, яке дає Всесвітня організація охорони здоров'я, фактично являє собою систему відносин у сфері охорони здоров'я населення, що відповідає не першому, а другому із поданих вище значень. Подібний підхід виник у результаті історичного розвитку системи охорони здоров'я і загальних принципів відносин між людиною й державою у колишньому СРСР, коли внаслідок об'єктивних складностей розвитку країни пріоритет у багатьох випадках віддавався саме державним інтересам, інтересам органів влади, а не інтересам окремої людини. Тому змістовнішим видається інший підхід: система охорони здоров'я – це система відносин, що мають на меті охорону здоров'я людини.

При цьому коло подібних відносин не повинно бути дуже широким, щоб не втратити керованість системою. Визначити його – завдання поточного законодавства, яке необхідно вирішити з урахуванням політико-економічного становища країни і наявних конкретних організаційних, фінансових, кадрових та інших можливостей [1].

Однак слід констатувати, що і сьогодні в офіційних документах та науковій літературі, коли заходить мова про систему охорони здоров'я, то більшість джерел і авторів подають її визначення та розуміння саме як систему відповідних суб'єктів (Кабінету Міністрів, Міністерства охорони здоров'я України, управлінь і відділів охорони здоров'я обласних державних адміністрацій і міських рад, закладів охорони здоров'я, приватно-практикуючих медичних та фармацевтичних працівників охорони здоров'я та ін.). У спадок від радянського минулого системі охорони здоров'я незалежної України дістався державний характер охорони здоров'я, тобто тотальне, стовідсоткове її одержавлення. Про жодну конкуренцію, змагальність між закладами охорони здоров'я, боротьбу за пацієнта шляхом підвищення якості надання медичної допомоги чи зниження її вартості не могло бути й мови.

Система охорони здоров'я України як складова системи охорони здоров'я СРСР протягом тривалого часу розвивалась екстенсивним шляхом – із року в рік, із п'ятирічки в п'ятирічку збільшувалися капіталовкладення в неї, збільшувалась і кількість закладів охорони здоров'я, медпрацівників і лікарняних ліжок. А разом з безкоштовністю й доступністю медичної допомоги ці показники становили одну з головних ідеологічних засад, що демонстрували переваги соціалістичного ладу над капіталістичним. Дійшло до того, що колишній СРСР за кількістю лікарів не лише випередив високорозвинуті країни, а й сконцентрував понад третину всіх лікарів у світі – 1 млн 263 тис. (1990 р.). "Кожен третій лікар у світі – радянський!", – гордо заявляли керівники колишнього СРСР і союзного міністерства охорони здоров'я, скромно замовчуючи те, що, незважаючи на колосальні кошти, вкладені у забезпечення функціонування цієї системи, ефективність її діяльності була вкрай низькою. Кількість хворих з року в рік зростала ("Радянський хворий – найхворіший у всьому світі", – у дусі тодішньої гігантоманії "жартували" керівники охорони здоров'я), збільшувалася кількість важких та ускладнених захворювань, інвалідизація населення.

У гонитві за кількісними показниками знижувався і професійний рівень медичних працівників, особливо лікарів, які допускали значну кількість професійних помилок як у діагностуванні, так і в лікуванні захворювань. Протягом тривалого періоду в країні діяла централізована система охорони здоров'я, яка мала всі ознаки тоталітарного режиму державної влади, виражений адміністративний та бюрократичний характер, була мало придатною до динамічних змін її функціонування. Практично не діяли недержавні структури надання лікувальної, профілактичної і загальнооздоровчої допомоги, фінансування галузі здійснювалось виключно за рахунок державного бюджету, не використовувались такі важливі механізми розвитку, як медичне страхування і приватна практика.

Система охорони здоров'я України за час свого існування у системі охорони здоров'я колишнього СРСР пережила багато різноманітних реформ. Останні з них розпочались в епоху горбачовської перебудови у середині 80-х рр. XX ст. Тоді у цій системі розпочинались прогресивні зміни, які виявились, зокрема, у спробі відміни фінансування закладів охорони здоров'я за кількістю лікарняних ліжок, планування діяльності амбулаторно-поліклінічних закладів відповідно до кількості відвідувань, а також у наданні громадянам права вільного вибору лікаря та ін.

Конкретна жива людина, з її хворобами і проблемами, все більше знеособлювалася й віддалялася від велетенської багатоповерхової системи охорони здоров'я "країни, де переміг соціалізм", вона існувала лише для підтвердження правильності соціалістичного вибору,

де ідеологічні засади були головними у виправданні її існування та й то лише в показниках десятків і сотень тисяч одиниць.

Тому після здобуття у 1991 р. Україною незалежності і вибору нового демократичного вектора суспільного розвитку з усією гостротою постало питання про необхідність формування нової сучасної системи охорони здоров'я. На думку групи науковців під керівництвом доктора економічних наук професора Б. Данилишина, які досліджували проблеми формування концепції сталого розвитку в Україні, система охорони здоров'я в Україні за роки її незалежності пройшла три основні етапи її розбудови і трансформації. Перший з них (1991−1994 рр.) розпочався зі створення у грудні 1991 р. Міністерства охорони здоров'я незалежної України, пройшов у 1992 р. через прийняття Основ законодавства України про охорону здоров'я, затвердження у 1992 р. Президентом України першого Положення про Міністерство, проведення заходів щодо збереження існуючої системи охорони здоров'я в умовах соціально-економічної кризи, пошук обґрунтування, апробацію, формування принципів, шляхів та напрямів функціонування системи охорони здоров'я в нових соціально-політичних умовах (період формування).

Протягом другого етапу (1995−1998 рр.) відбувалося створення конституційних засад охорони здоров'я, активізація протидії кризовим процесам, формування конкурентного середовища та обмеження державного втручання в економіку охорони здоров'я на фоні макроекономічної стабілізації та зупинення падіння виробництва, посилення впливу органів влади на економічні процеси в охороні здоров'я, забезпечення управління ними, введення державного і громадського контролю за розподільчими процесами (період стабілізації).

На третьому етапі (1999 р. – і до сьогодні) продовжується розвиток фінансово-економічних, кадрових та матеріально-технічних ресурсів системи охорони здоров'я на основі соціально-економічного зростання, проведення адміністративних функціональних реформ у сфері охорони здоров'я, утвердження критичної маси ринкових перетворень, посилення інноваційної та інвестиційної складових економічного потенціалу системи охорони здоров'я, випереджальне трансформування економічних результатів ринкових перетворень у медико-соціальні, впровадження Концепції розвитку охорони здоров'я населення України (період сталого розвитку) [3].

Сучасна ситуація в системі охорони здоров'я України надто складна і потребує невідкладного вирішення нагромаджених проблем. Зміни, що відбулися останнім часом у сфері соціально-економічних відносин, призвели до поступового руйнування державної системи охорони здоров'я. Запровадження ж нових для галузі умов господарювання та управління здійснюється безсистемно, що значною мірою знижує ефективність перетворень в охороні здоров'я, стримує перехід на якісно новий етап розвитку [4].

Тривалий час на всіх рівнях точилися дискусії про формування моделі та концепції охорони здоров'я населення в країні. Підсумок цьому підвів Президент України, прийнявши 7 грудня 2000 р. Указ, яким затвердив Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України. Цю Концепцію сформовано відповідно до ідей реформування системи державного управління, закріплених у концепції проведення в Україні адміністративної реформи, і у своїх головних положеннях вона розвиває та конкретизує відповідні засади щодо здійснення адміністративної реформи у сфері охорони здоров'я. Концепція передбачає формування на основі існуючої нової – державно-комунальної моделі надання медичної допомоги громадянам України. На її базі має бути створена сучасна система охорони здоров'я громадян України, ефективне функціонування якої забезпечуватиметься виконанням чинного законодавства про охорону здоров'я та раціональним управлінням, що повинно ґрунтуватися на принципах децентралізації і відповідальності за генезис, проблеми та шляхи реформування.

Водночас передбачається збереження управлінської вертикалі (Міністерство охорони здоров'я України – управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій – головні лікарі центральних районних лікарень) для забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, дотримання державних соціальних нормативів у цій сфері та єдиних галузевих (медичних, медико-технічних, санітарних, гігієнічних та ін.) правил і норм. Сьогодні система охорони здоров'я України являє собою своєрідне поєднання державно-комунальної та громадської моделей функціонування. До громадських заходів у цій сфері відносин можна віднести діяльність політичних партій, рухів, громадських ініціатив ("Пульс України"), численних громадських організацій, зокрема Товариства Червоного Хреста України, асоціацій "Чорнобиль", "Діти Чорнобиля", хворих певними захворюваннями, наприклад, цукровим діабетом чи нирковою недостатністю, релігійних громад та їх об'єднань, благодійних фондів та інших, організацій з надання медико-санітарної допомоги, проведення лікування та оздоровлення, профілактики захворювань, забезпеченню громадян ліками, діяльність недержавних органів преси, радіо, телебачення, інших інформаційних систем, що поширюють серед населення медичні знання, пропагують здоровий спосіб життя тощо.

Окремо слід сказати про діяльність у сфері охорони здоров'я приватних і колективних лікувально-профілактичних та аптечних закладів, які з'явились в Україні протягом останніх років як альтернатива відповідним закладам державної і комунальної форм власності, розширюю-

чи інфраструктуру закладів з надання медичної допомоги і медичних послуг. Однак вирішальну роль у забезпеченні охорони здоров'я населення України відіграє все ж таки державно-комунальна система охорони здоров'я, яка охоплює близько 98% всіх ресурсів системи охорони здоров'я, до якої входить велика кількість державних органів, підприємств, установ, організацій у тому числі різноманітних закладів охорони здоров'я, що густою сіткою покривають усю територію держави. За даними Державного комітету статистики України, до складу державно-комунальної системи охорони здоров'я станом на 31 грудня 2003 р. належали 24,2 тис. закладів та установ системи Міністерства охорони здоров'я України (у т. ч. 16,2 тис. фельдшерсько-акушерських пунктів), а також 198 відомчих лікарняних закладів та 3475 закладів недержавних форм власності.

Діюча мережа лікувально-профілактичних закладів, без урахування санаторно-курортних, складалася з 3211 лікарень і 6384 амбулаторно-поліклінічних закладів. Лікарняна мережа нараховувала: 625 міських лікарень, 109 дитячих міських, 134 спеціалізованих, 27 обласних, 488 центральних районних лікарень, 1047 дільничних, 87 психіатричних та наркологічних, 379 диспансерів, 87 пологових будинків.

Ліжковий фонд системи охорони здоров'я України становив 472 450 лікарняних ліжок. У всіх установах та закладах охорони здоров'я України на сьогодні зайнято приблизно 1,3 млн осіб, з них у системі МОЗ України − 1,1 млн [5]. Досліджуючи систему охорони здоров'я як складне утворення, можна побачити, що вона включає в себе ряд підсистем: підсистему медичних служб (терапевтичну, хірургічну, гінекологічну, акушерську, педіатричну та ін.), підсистему закладів охорони здоров'я за їх видами (поліклініки, лікарні, диспансери, діагностичні центри, фельдшерсько-акушерські пункти та ін.), підсистему закладів охорони здоров'я за формами їх власності (державної, комунальної, приватної, колективної) і нарешті підсистему медичних закладів через їх адміністративно-територіальне розташування (кількість медичних закладів в тому чи іншому адміністративному районі або області).

Найважливішим елементом системи охорони здоров'я є медичні і фармацевтичні працівники, тобто людський фактор цієї системи. Найважливішими елементами будь-якої системи є її мета, завдання й принципи організації та діяльності. При цьому особливе значення має мета системи, на підставі якої в більшості випадків окремі елементи поєднуються в єдине ціле і водночас організаційно відокремлюється від зовнішнього середовища. Як визначає Всесвітня організація охорони здоров'я, метою системи охорони здоров'я є розвиток охорони здоров'я, безперервний, постійний процес поліпшення стану здоров'я населення [2].

За ступенем складності розрізняють системи прості, складні й дуже складні. Очевидно, що система охорони здоров'я належить до дуже складних і керованих. За змістом системи поділяються на економічні, інформаційні, технічні, психологічні, філософські, соціально-економічні (галузі, сфери обслуговування), управлінські системи. Окремо виділяють дуже складні організаційні системи, основним елементом яких є людина – елемент сам по собі, як відомо, дуже складний, активний і не завжди передбачуваний у діях.

Користуючись методичним підходом з теорії ієрархічних систем та доповненням В. Журавля для характеристики систем, можна визначити такі особливості системи охорони здоров'я:

– по-перше, це багатоцільова і багаторівнева система з ієрархічною формою управління (ієрархічними є системи, у яких кожен компонент, у свою чергу, може розглядатися як система). Складовою (компонентом) системи охорони здоров'я є державне управління цією галуззю. Ієрархічність і багаторівневість у системі охорони здоров'я – це властивості не лише побудови означеної системи, але й її поведінки. Цілісне функціонування системи охорони здоров'я є результатом взаємодії всіх її сторін і рівнів;
– по-друге, її складові (елементи) нерідко піддаються випадковим, неконтрольованим впливам; характер зв'язку складний, а система певною мірою має ймовірний, а не детермінований характер;
– по-третє, система складається з великої кількості підсистем, які відрізняються не тільки ступенем складності, характером і складом елементів, а й організаційною структурою;
– по-четверте, як і для всіх ієрархічних систем, для системи охорони здоров'я характерним є: послідовне вертикальне розташування підсистем, що її становлять (вертикальна декомпозиція); пріоритет дій або право втручання підсистеми верхнього рівня; залежність дій підсистем верхнього рівня від фактичного виконання нижчими рівнями своїх функцій.

Можна стверджувати, що, крім поданих вище чотирьох особливостей, які характеризують систему охорони здоров'я, потрібно враховувати ще одну. Йдеться про великий вплив на успішну діяльність системи охорони здоров'я горизонтальних зв'язків як між іншими системами, так і між підсистемами самої системи охорони здоров'я населення. Як соціальна система, структура охорони здоров'я виконує такі функції:

– прямі: просвітницьку оздоровчу діяльність, встановлення норм професійної та побутової безпеки, профілактичні заходи щодо захворювань, лікування захворювання, охорону материнства і дитинства, реабілі-

тацію хворих і відновлення їхнього здоров'я;
– опосередковані: забезпечення здорового середовища співіснування членів суспільства; повернення до нормального суспільного функціонування осіб, які перенесли захворювання; убезпечення існування суспільства загалом, що зрештою сприяє гуманізації суспільства [6].

Охорона здоров'я як складна система може включати кілька видів систем, зокрема:
– концептуальні – ідеї, задуми керівників різних рангів; концепції медичної науки щодо надання різних видів медичної допомоги; погляди на організацію та управління у сфері охорони здоров'я;
– емпіричні – конкретні лікувально-профілактичні заклади;
– організаційні – різні рівні органів управління охороною здоров'я та моделі фінансування тощо. Головною умовою існування будь-якої системи є сумісність підсистем, що входять до неї. Під сумісністю розуміють відсутність нездоланних суперечностей між підсистемами. В іншому випадку вони гинуть, а отже, гине й уся система, і намагатись підтримати її існування – даремна справа.

Розглядаючи систему охорони здоров'я України за формами власності, ми побачимо, що вона включає:
– підсистему державних закладів охорони здоров'я;
– підсистему комунальних закладів охорони здоров'я;
– мережу приватних закладів охорони здоров'я з наданням платних медичних послуг, які доповнюють діяльність двох попередніх.

В організаційному плані структура системи охорони здоров'я має два основних рівні: адміністративно-територіальний і галузевий. В адміністративно-територіальному відношенні вона будується відповідно до адміністративно-територіального поділу держави і є складною, багаторівневою, ієрархічно побудованою системою. Сьогодні система охорони здоров'я побудована на основі чинного адміністративно-територіального поділу України і відповідно до вимог наближення медичної допомоги до людей, які проживають у населених пунктах – селах, селищах і містах [7].

Як елементи (підсистеми) до неї входять: охорона здоров'я на рівні держави; охорона здоров'я на рівні області; охорона здоров'я на рівні району; охорона здоров'я на рівні окремого населеного пункту (міста, селища, села). Але, незалежно від організаційного рівня, – це єдина, складна, динамічна система з великою кількістю компонентів.

Так, до структури системи охорони здоров'я входять лікувально-профілактичні заклади різних рівнів підпорядкування, окремі види медичної допомоги, матеріально-технічна база, кадри, фінанси тощо. Відповідно до політики Всесвітньої організації охорони здоров'я "Здоров'я для всіх до 2000 року", яку проголосило Європейське регіональне відділення ВООЗ у 1984 р., та Основ законодавства України про охорону здоров'я (ст. 35) [8], основою національної системи охорони здоров'я є первинна медико-санітарна допомога, яку надають у фельдшерсько-акушерських пунктах, лікарських амбулаторіях, сільських, селищних та міських лікарнях і поліклініках, лікарнях і станціях швидкої медичної допомоги, а також окремі медичні працівники, які мають відповідний дозвіл (ліцензію), зокрема, лікарі сімейної практики (сімейні лікарі), які працюють у державних або комунальних закладах охорони здоров'я або займаються приватною медичною практикою.

За міжнародною термінологією, що органічно увійшла в норми чинного законодавства України про охорону здоров'я, цей вид медичної допомоги називають первинною медико-санітарною допомогою. Первинну медико-санітарну допомогу надають переважно за територіальною ознакою сімейні лікарі або інші лікарі загальної практики. До її складу входять огляд і консультація лікаря, проста діагностика і лікування основних найпоширеніших захворювань, травм та отруєнь, профілактичні заходи, направлення пацієнта для подання спеціалізованої та високоспеціалізованої допомоги.

IV. Висновки

Таким чином, первинна медико-санітарна допомога є основним видом медико-санітарної допомоги, що доступна для країни і населення за її вартістю і здійснюється практичними і науково обґрунтованими, а також соціально прийнятними методами. Кожен член суспільства повинен мати до неї доступ і кожен повинен брати в ній участь. Крім сфери охорони здоров'я в її наданні мають брати участь й інші, пов'язані з охороною здоров'я сфери. До її завдань входять: освіта населення про наявність медико-санітарних проблем, а також про способи їх уникнення та боротьби з ними; сприяння достатньому постачанню харчовими продуктами і правильному харчуванню; достатнє постачання безпечною питною водою і проведення основних санітарно-гігієнічних заходів; охорона здоров'я матері і дитини, включаючи питання планування сім'ї; профілактика місцевих ендемічних захворювань і боротьба з ними; вакцинація проти основних інфекційних хвороб; відповідне лікування найбільш поширених хвороб і травм та забезпечення основними лікарськими засобами.

Первинна медико-санітарна допомога здійснює головну функцію і є центральною ланкою системи охорони здоров'я країни, основними засобом надання медико-санітарної допомоги.

Список використаної літератури

1. Найговзина Н.Б. Система здравоохранения в Российской Федерации: организационно-правовые аспекты / Н.Б. Найговзина, М.А. Ко-

валевский. – М. : Классик-Консалтинг, 1999. – С. 19.
2. Глоссарий терминов, используемых в серии “Здоровье для всех”. − Женева : ВООЗ. – 1984. – № 1–8. – С. 15–16.
3. Україна: прогрес на шляху сталого розвитку // Інформаційно-аналітичний огляд виконання “Порядку денного на XXI століття” / Науковий керівник, доктор економічних наук Б.М. Данилишин. – К. : Нічлава, 2002. – С. 76.
4. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров’я в Україні / Я.Ф. Радиш. – К., 2001. – С. 7.
5. Статистичний щорічник України за 2003 рік / Державний комітет статистики України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : Консультант, 2004. – С. 487–488.
6. Жаліло Л. Охорона громадського здоров’я як соціальна інституція / Л. Жаліло, І. Солоненко, В. Скуратівський // Вісник Української Академії державного управління. – 2003. – № 2. – С. 74–75.
7. Гладун З.С. Державне управління в галузі охорони здоров’я / З.С. Гладун. – Тернопіль : Укрмедкнига, 1999. – С. 57−58.
8. Задачи по достижению здоровья для всех. Политика здравоохранения для Европы. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 1991. – С. 11.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2012.

Чернецкий В.Ю. Особенности формирования системы здравоохранения в Украине

В статье рассмотрены вопросы формирования системы здравоохранения в Украине и определены её особенности.

Ключевые слова: *здравоохранение, медико-санитарная помощь, лечебно-профилактические меры.*

Cherneckiy V. Features of the health care system formation in Ukraine

The article deals with the question of forming the health care system in Ukraine and defined its characteristics.

Key words: *healthcare system, medical and sanitary help (health care), treatments and preventive measures.*

КОНФЕРЕНЦІЇ

IV ВСЕУКРАЇНСЬКА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ “АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ”

У Класичному приватному університеті 11 жовтня 2012 р. за підтримки Національного агентства України з питань державної служби та Запорізької обласної державної адміністрації, пройшла **IV Всеукраїнська науково-практична конференція “Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні”**.

Обмінятись досвідом у галузі державного управління приїхали видатні вчені з усієї України.

За словами організаторів, метою конференції стали систематизація наукових знань з актуальних проблем публічного управління в Україні, враховуючи виклики, які виникають у зв’язку з процесами суспільної трансформації та економічного розвитку; оприлюднення результатів наукових досліджень щодо тенденцій розвитку державних та муніципальних інституцій, обґрунтування доцільності їх удосконалення у практиці державного будівництва в Україні на сучасному етапі державотворення; розробка пропозицій щодо реформування публічного управління в контексті європейської інтеграції України.

Конференцію відкрили та виступили з вітальним словом:

Монаєнко Антон Олексійович – проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, доцент, Заслужений юрист України;

Огаренко Віктор Миколайович – ректор Класичного приватного університету, доктор наук з державного управління, професор;

Сухий Ярослав Михайлович – народний депутат України, кандидат історичних наук, доктор філософії, Заслужений працівник промисловості України;

Карташов Євген Григорович – депутат Запорізької міської ради, Почесний громадянин м. Запоріжжя, голова правління "Вогнетривного комбінату", кандидат філософських наук;

Жабенко Лариса Володимирівна – заступник директора Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу Національного агентства України з питань державної служби;

Білинська Марина Миколаївна – віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор;

Серьогін Сергій Михайлович – директор Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України;

Ландсман Вадим Аркадійович – директор Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; кандидат педагогічних наук, Заслужений працівник освіти України.

На пленарному засіданні до уваги присутніх представили свої доповіді:

Сухий Ярослав Михайлович, *народний депутат України, кандидат історичних наук, доктор філософії, Заслужений працівник промисловості України*;

Монаєнко Антон Олексійович*, проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, доцент, Заслужений юрист України*;

Єрмілов Сергій Федорович, *директор Інституту проблем екології та енергозбереження, Голова комітету з енергетичних питань Фонду "Перспективна Україна";*

Жабенко Лариса Володимирівна*, заступник директора Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу Національного агентства України з питань державної служби;*

Білинська Марина Миколаївна, *віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор;*

Мерзляк Анжела Віталіївна, *проректор з науково-педагогічної роботи, директор Інституту управління Класичного приватного університету, доктор наук з державного управління, професор;*

Амосов Олег Юрійович, *перший заступник директора Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор економічних наук, професор;*

Дорофієнко В'ячеслав Володимирович, *завідувач кафедри менеджменту невиробничої сфери Донецького державного університету управління, доктор економічних наук, професор;*

Іваницька Ольга Михайлівна, *завідувач відділу фінансових ринків Науково-дослідного фінансового інституту Державної навчально-наукової установи "Академія фінансового управління", доктор наук з державного управління, професор.*

Робота секцій відбувалась за такими тематичними напрямами:

1. Пріоритети та механізми державного управління процесами модернізації національної економіки.
2. Розбудова системи місцевого самоврядування України: тенденції та перспективи.
3. Трансформація соціальної політики України на шляху інтеграції в європейське співтовариство.
4. Соціально-економічні аспекти публічного управління.
5. Актуальні проблеми регіональної політики.
6. Правове забезпечення публічного управління.
7. Реформування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

II МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ "ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА"

22–23 листопада 2012 р. у Класичному приватному університеті відбулась II Міжнародна науково-практична конференція "Формування ефективних механізмів господарювання в умовах сучасної економіки: теорія і практика", що, безумовно, сприяло становленню наукових, ділових та особистих контактів між управлінцями України й інших держав.

Метою проведення конференції стало обговорення актуальних теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з формуванням ефективних механізмів господарювання в умовах сучасної економіки, та розробка пропозицій щодо впровадження новітнього вітчизняного й зарубіжного досвіду в діяльності підприємств, установ, органів державної влади та місцевого самоврядування.

До участі в конференції було залучено понад **250 учасників**, з них **25 представників іноземних держав (Польща, Білорусь, Росія, Грузія)**, а також понад **220 вітчизняних науковців** (докторів, кандидатів наук, докторантів, аспірантів та слухачів магістратури) з **42 вищих навчальних закладів 13 областей України (Запорізька, Дніпропетровська, Донецька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Одеська, Полтавська, Ровенська, Сумська, Харківська, Херсонська, Хмельницька)**.

Привітальним словом конференцію відкрив проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України – ***Монаєнко Антон Олексійович.***

На адресу оргкомітету конференції надійшли вітальні адреси з побажаннями плідної співпраці від керівництва Інституту економіки та організації промислового виробництва **Сибірського відділення Російської академії наук** (м. Новосибірськ) та **Інституту економіки промисловості Національної академії наук України** (м. Донецьк).

У пленарному засіданні взяли участь:

Мерзляк Анжела Віталіївна**,** д.держ.упр., професор, проректор з науково-педагогічної роботи – директор Інституту управління Класичного приватного університету;

Тадеуш Плішка, доктор наук, кафедра економічної теорії та міжнародних відносин Жешувського університету (Польща);

Іванов Євген Олександрович**,** к.е.н., доцент, завідувач кафедри логістики ЗО ФПБ «Міжнародний університет "МІТСВ"» (Республіка Білорусь);

Афанасьєв Євген Вікторович**,** д.е.н., професор, завідувач кафедри інноваційного менеджменту та управління бізнес-процесами Криворізького національного університету;

Лозова Тамара Іллівна**,** д.е.н., проф., завідувач кафедри "Облік та аудит" Бориспільського інституту муніципального менеджменту при Міжрегіональній академії управління персоналом;

Кірічок Олександр Георгійович**,** к.т.н., доцент кафедри регіонального управління Національного університету водного господарства та природокористування;

Іванов Микола Миколайович, д.е.н., професор, завідувач кафедри менеджменту організацій Інституту управління Класичного приватного університету;

Северинюк Валентин Матвійович, д.політ.н., завідувач кафедри гуманітарних дисциплін Інституту управління Класичного приватного університету.

На конференції секційні обговорення здійснювалось за такими тематичними напрямами:

– сучасний стан і перспективи розвитку менеджменту підприємств в Україні;
– сучасні технології ефективного управління бізнесом;
– розвиток інноваційно-інвестиційного управління: сучасні механізми та перспективи;
– пріоритети та вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності;
– формування та розвиток систем корпоративного управління акціонерними товариствами;
– актуальні проблеми теорії та практики суспільно-політичних перетворень в умовах глобалізації.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу "Держава та регіони"

1. До друку приймаються непубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

І. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана стаття).

ІІ. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

ІІІ. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та засвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 грн за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ "Південний"

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі "Держава та регіони".