

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 160, 2011

Том 172

Постановою Президії ВАК України від 22.12.2010 року № 1-05/8 цей журнал включено до переліку наукових фахових видань з державного управління, у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук.

(Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 2)

Засновник видання –
Національний університет
«Кієво-Могилянська академія».
Видання засноване у 2001 р.
Свідоцтво КВ № 5817
від 30.01.2002 р.

Перереєстрація:

Засновник видання –
Миколаївський державний
гуманітарний університет
ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 9506
від 14.01.2005 р.

Перереєстрація:

Засновник видання –
Чорноморський державний
університет ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 15281-3853ПР
від 10.04.2009 р.

Рекомендовано до друку
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 1 від 15.09.2011 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Л. П.

Мещанинов О. П.

Михальченко М. І.

Багмет М. О.

Бровченко Т. О.

Букач М. М.

Горлачук В. В.

Грбак Н. Х.

Дубова О. А.

Клименко Л. П.

Науменко А. М.

Тригуб П. М.

Фісун М. Т.

Андрєєв В. І.

голова редакційно-видавничої ради, головний редактор, доктор
технічних наук, професор, ректор ЧДУ ім. Петра Могили
заступник голови редакційно-видавничої ради, заступник головного
редактора, доктор педагогічних наук, професор, проректор з
наукової роботи ЧДУ ім. Петра Могили
голова редакційної колегії наукової збірки «Сучасна українська
політика: політики і політологи про неї», член-кореспондент НАН
України, доктор філософських наук, професор, президент Української
академії політичних наук, головний науковий співробітник Інституту
політичних та етніонаціональних досліджень НАН України імені
І. Ф. Кураса (м.Київ)
голова редколегії колегії серії «Політологія», доктор історичних
наук, професор
голова редколегії серії «Філологія», д. філол. н., професор
голова редколегії серії «Педагогіка», д. п. н., професор
голова редколегії серії «Економіка», д. е. н., професор
голова редколегії серії «Екологія», д.с.-г.н., професор, старший
науковий співробітник
голова редколегії серії «Філологія. Мовнознавство», д.філол.н.,
професор
голова редколегії серії «Державне управління», голова редколегії
серії «Техногенна безпека», д. т. н., професор
голова редколегії серії «Новітня філологія», д. філол. н., професор
голова редколегії серії «Історія», д. і. н., професор, академік УАІН
голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», д. т. н., професор,
старший науковий співробітник, дійсний член УАІН
відповідальний секретар, кандидат технічних наук, в. о. доцента

Н 34

Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 160. Т. 172. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – 148 с.

Матеріали, включені до фахового збірника, можуть становити інтерес як для науковців, так і для практиків, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями в галузі знань «Державне управління».

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ СЕРІЇ:

1. **Клименко Леонід Павлович** – доктор технічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, ректор Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – *голова редакційної колегії серії «Державне управління»*;
2. **Антонова (Пельтек) Людмила Володимирівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, обліку та аудиту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
3. **Іванов Микола Семенович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – *заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»*;
4. **Смелянов Володимир Михайлович** – кандидат технічних наук, доцент, проректор, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв), державний службовець Гранту – *заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»*;
5. **Пісьмаченко Людмила Миколаївна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – *заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»*;
6. **Громадська Наталя Анатоліївна** – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – *відповідальний секретар редакційної колегії серії «Державне управління»*;
7. **Багмет Михайло Олександрович** – доктор історичних наук, професор, академік Української академії політичних наук, Заслужений діяч науки і техніки, проректор з науково-педагогічної роботи та питань розвитку, завідувач кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету ім. Петра Могили (м. Миколаїв);
8. **Басуменко Валерій Дмитрович** – доктор наук з державного управління, професор, проректор Академії муніципального управління (м. Київ);
9. **Дашій Олександр Іванович** – доктор економічних наук, професор НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України, заслужений працівник освіти України, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
10. **Гавеля Володимир Леонідович** – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософії Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
11. **Кальніш Юрій Григорович** – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, завідувач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
12. **Колісінченко Анатолій Іванович** – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
13. **Кореньський Микола Христофорович** – доктор наук з державного управління, професор НАН України, завідувач відділу Ради по вивченню продуктивних сил України, Заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
14. **Ліповська Наталя Анатоліївна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України (м. Дніпропетровськ);
15. **Лопушанський Іван Петрович** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління, педагогіки та психології Херсонського національного технічного університету, заслужений працівник освіти України (м. Херсон);
16. **Мотренко Тимофій Валентинович** – доктор філософських наук, професор, начальник Головного управління державної служби України (м. Київ);
17. **Наумкіна Світлана Михайлівна** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Південноукраїнського національного педагогічного університету ім. К. Д. Ушинського (м. Одеса);
18. **Нескряч Анастасія Іванівна** – доктор політичних наук, директор НДТУ глобалізації та Євроінтеграції, професор кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
19. **Піхванов Дмитро Олександрович** – доктор наук з державного управління, в.о. професора кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
20. **Побочий Іван Андрійович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри соціології та політології Національної металургійної академії України (м. Дніпропетровськ);
21. **Рибачук Микола Філімонович** – доктор філософських наук, професор кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
22. **Розумний Максим Миколайович** – доктор політичних наук, професор кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
23. **Серьогін Сергій Михайлович** – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, директор Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Дніпропетровськ);
24. **Хаджирадєва Світлана Костянтинівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
25. **Чемпіт Олександр Олександрович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри філософських і соціальних наук Севастопольського національного технічного університету (м. Севастополь);
26. **Шевчук Олександр Володимирович** – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
27. **Шамрай Василь Олександрович** – доктор наук з державного управління, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці та соціальних відносин Федерації профспілок України (м. Київ);
28. **Шпаталя Олександр Сергійович** – доктор наук з державного управління, професор, генеральний директор Державного підприємства Міністерства оборони України «Центральний військовий санаторій «Ялтинський» (м. Ялта).

Статті друкується в авторській редакції

ISSN 1609-7742

© Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, 2011

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

54003, м. Миколаїв,
вул. 68 Десанників, 10
Тел.: (0512) 76-55-99, 76-55-81,
факс: 50-00-69, 50-03-33,
E-mail: avi@kma.mk.ua

ЗМІСТ

Розділ І. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	5
Кальниш Ю. Г., Лазарева О. В. Формування базової парадигми публічної політики в державному управлінні	6
Ємельянов В. М. Напрями державного регулювання зміцнення ресурсного потенціалу регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності.....	14
Липовська Н. А. Системний підхід до державної служби: теоретичні аспекти	18
Фуртатов В. С. Планування професійної кар'єри як складової покращення кадрового складу державного апарату в умовах адміністративної реформи.....	24
Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в західних країнах: від зародження до становлення.....	28
Кондратюк Т. В. Загальна концепція родини та цінності сімейної політики держави як елементи системи механізмів державного управління	34
Коваль Г. В., Костирко Н. Проблеми впровадження Болонської системи освіти в Україні: «за» і «проти».....	39
Сорока С. В. Сутність та механізми парламентського контролю над урядом: теоретичний аспект	44
Попова Г. Л. Право на доступ до публічної інформації: законодавчі зміни 2011 року.....	52
Палагнюк Ю. В. Європейська інтеграція України як об'єкт вітчизняних наукових досліджень у сфері державного управління.....	57
Глубоченко К. О. Напрями підвищення ефективності функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю	63
Гриськова А. М. Державне регулювання забезпечення виборчого процесу: етимологічний зміст категорії.....	68
Малахов А. А. Роль консультативно-дорадчих рад у процесі прийняття державних рішень	73
Репешко П. І. Проблеми нормативно-правового регулювання судово-експертної діяльності в системах Міністерства оборони, Служби безпеки, Державної прикордонної служби України	78
Татаренко В. Б. Механізм реформування публічного управління: проблеми минулого та сьогодення	84
Плакіда В. Т. Сутність та механізм організації питань забезпечення безпеки праці в Автономній Республіці Крим: історичний аспект	88
Карпенко О. В. Аналітичне мислення державних службовців у процесі надання упавлінських послуг	93

Розділ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	97
Дацій Н. В. Механізм фінансування виконання інвестиційних програм економічного розвитку територій	98
Беглиця В. П. Напрями законодавчого забезпечення реалізації державної політики відносно суднобудівної галузі України	103
Мороз В. В. Системні обмеження, диспропорції та проблеми існуючої моделі ринку спільного інвестування в Україні	108
Могильний С. А. Етичні принципи взаємодії влади, бізнесу і громади у процесі розробки стратегічного плану розвитку регіону	115
Івашова Л. М., Івашов М. Ф., Гніздилов А. М. Напрями подолання неоднозначності щодо класифікації методів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності	120
Власов В. Г. Вплив регіоналізму на державне управління міжнародними зв'язками регіонів.....	126
Сердюковська Т. Досвід реформування систем водозабезпечення в зарубіжних країнах.....	130
Сиченко О. О. Державне регулювання соціальної звітності: світовий досвід та можливості України.....	134
Груба Г. І. Особливості державного управління енергетикою на прикладі Кримського півострова	140
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	144

Розділ І

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ФОРМУВАННЯ БАЗОВОЇ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті здійснено аналіз вітчизняної й зарубіжної наукової літератури з проблем публічної політики; виділено основні й специфічні засоби публічної політики та визначено системні ознаки їх застосування в державному управлінні; викладено результати експертної верифікації гіпотез дослідження.

Ключові слова: державне управління, публічна політика, пряма демократія.

В статье проведен анализ отечественной и зарубежной научной литературы по проблемам публичной политики; выделены основные и специфические средства публичной политики и определены системные признаки их применения в государственном управлении; изложены результаты экспертной верификации гипотезы исследования.

Ключевые слова: государственное управление, публичная политика, прямая демократия.

In article the analysis of the domestic and foreign scientific literature on problems of public politics is lead; the basic and specific means of public politics are allocated and system attributes of their application in the public administration are certain; results of expert verification of a hypothesis of research are stated.

Key words: the public administration, the public politics, the direct democracy.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблеми, що постали на шляху утвердження ефективної моделі державного управління, низька легітимність влади та процесу підготовки і прийняття управлінських рішень актуалізують потребу у теоретичному обґрунтуванні важливості запровадження засобів публічної політики в суспільно-політичний процес сучасної України. У вітчизняній державно-управлінській науці протягом останніх років ведуться дослідження в сфері публічної політики. При цьому науковий аналіз цієї проблематики в Україні доповнений ґрунтовними напрацюваннями аналітичних центрів.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. В зарубіжній науковій літературі, особливо з часу, коли починається активний розвиток сучасної демократії, чимало авторі приділили уваги проблемам публічної політики у відносинах державної влади й громадянського суспільства. Серед них: Д. Труман [1], Г. Моска [2], Р. Михельс [3], М. Вебер [4], Т. Парсонс [5], Ч. Меріам [6], К. Поппер [7] та інші.

Роки державної незалежності відзначаються становленням потужної школи вітчизняних політологів які, зокрема, доклали зусиль щодо формування теорії публічної політики: В. Андрущенко [8], О. Бабкіна і В. Горбатенко [9], В. Бебик, А. Пойченко і В. Ребало [10], Б. Гаєвський і М. Туленков [11],

М. Головатий [12], В. Князєв [13], М. Михальченко і М. Журавський [14] та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, серед усього масиву наукових доробків проблема імплементації засобів публічної політики в державному управлінні поки що не знайшло системного наукового висвітлення у вітчизняній науці. Що свідчить про актуальність та наукову новизну проблеми імплементації засобів публічної політики в системі державного управління України.

Формування цілей статті. Мета дослідження, результати якого викладено в цій статті полягає в тому, щоб сформувати й науково обґрунтувати базову парадигму застосування засобів публічної політики в державному управлінні. Завдання дослідження:

- здійснити аналіз вітчизняної й зарубіжної наукової літератури з проблем публічної політики;
- виділити основні й специфічні засоби публічної політики та визначити системні ознаки їх застосування в державному управлінні;
- провести експертну верифікацію результатів дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагальнення отриманих результатів аналізу теорії публічної політики та практики застосування засобів публічної політики в державному управлінні

країн розвиненої демократії дає можливість виявити концептуальну відмінність між засобами публічної політики й засобами прямої демократії, які застосовуються в процесі прийняття владно-політичних і державно-управлінських рішень. Це відмінність полягає у тому, що результати застосування засобів прямої демократії вимагають від держави неодмінного втілення або, принаймні, адекватного реагування. Натомість, застосування засобів публічної політики носить здебільшого дорадчий характер і, саме по собі будучи елементом державної політики є опосередкованим.

Поряд з тим, існують засоби залучення громадськості до вироблення державної політики, які в силу своєї специфіки не можуть бути віднесені ані до прямої демократії, ані до публічної політики. Серед них:

1. Зв'язки з громадськістю (PR). В сучасних умовах подальшої демократизації системи державного управління постійно зростає вплив громадської думки на процеси формування та реалізації державної політики, державного управління та місцевого самоврядування в Україні. За таких умов, йдеться, перш за все, про створення в масовій свідомості сприятливого ставлення до державної політики й тому дедалі більше зростає потреба держави апелювати в своїх рішеннях і діях до громадськості, що й визначає актуальність дослідження цих питань вітчизняною наукою державного управління.

В галузі науки «Державне управління» здійснено кілька дисертаційних досліджень, присвячених окремим аспектам зв'язків з громадськістю. Серед них дисертації: Ю. І. Работи, в якій розглядалися основні теоретико-методологічні засади зв'язків із громадськістю як інституту державного управління [15]; Л. Руїс Мендісабаль, яка проаналізувала функціональний статус зв'язків з громадськістю як комунікативного аспекту державно-управлінської діяльності в контексті сучасних процесів системної трансформації українського суспільства [16]; О. В. Мех, яка проаналізувала діяльність служб із зв'язків з громадськістю в органах виконавчої і законодавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України [17]; А. Й. Серанта, який присвятив роботу зв'язкам з громадськістю в системі місцевих органів влади [18]; С. В. Ко-лоска, спрямована на вивчення ролі зв'язків з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління [19]; В. О. Мінаєвої, присвячена принципам організації та засобам забезпечення урядового PR тощо [20].

Аналіз зазначених дисертаційних робіт дає змогу дійти висновку, що зв'язки органів державної влади з громадськістю (PR) являють собою сукупність специфічних засобів і механізмів, які за своїми ознаками не можуть бути віднесені ані до прямої демократії, ані до публічної політики. Тобто, зв'язки з громадськістю дійсно мають ознаки публічності в сенсі відкритості, прозорості, доступності але, як правило, спрямовані на окремого «пересічного» знеособленого громадянина – отже не мають інших ознак публічності

(масовість і всеохопність), притаманних засобам прямої демократії і публічної політики.

2. Лобізм – скоординована практика відстоювання інтересів чи чинення тиску на законодавців і чиновників неурядовими організаціями, фінансово-промисловими групами чи етнічними спільнотами на користь того, або іншого рішення. Лобізм також передбачає діяльність зацікавлених осіб, яка сприяє ухваленню органами влади тих або інших рішень, з використанням формальних і неформальних відносин в органах влади. Передусім йдеться про захист інтересів не якоїсь окремої компанії, а цілої галузі. Іноді асоціюється з корупцією і нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими структурами, хоча лобізм не обов'язково передбачає підкуп державних працівників. Представники зацікавлених груп називаються лобістами, а їх групи лобі. Є й інші визначення (автори нарахували близько 30), які відрізняються не принциповими, а суто суб'єктивними оцінками цього явища. Зокрема, науковцями не заперечується факт, що лобіювання – це вплив зацікавлених груп на прийняття рішень владними структурами. Тривають дискусії лише щодо того, хто є суб'єктом лобізму (зацікавлені групи чи групи тиску), наскільки це явище вписується у правові та моральні норми життєдіяльності суспільства, чий інтереси відбиває лобістська діяльність (суспільні, замовника або власні тощо) [21].

3. Громадські ради і дорадчі комітети. Такі структури не можна однозначно віднести, ані до інститутів громадянського суспільства – адже вони інкорпоровані в органи виконавчої влади, ані до інститутів державної влади – адже вони не є структурними підрозділами органів виконавчої влади і не наділені владними повноваженнями. Разом з тим, громадські ради і дорадчі комітети у своїй діяльності лише узагальнюють і опосередковують громадську думку, а не цілком її виражають. Таким чином, ці структури скоріше можна віднести до різновиду експертного супроводу державної політики з тою лише відмінністю, що учасники цих структур є свого роду «експертами громадської думки». Візьмемо на себе сміливість стверджувати, що громадські ради і дорадчі комітети за своєю природою скоріше наближаються до різновиду легального позитивного лобізму, ніж до засобів публічної політики.

4. Електронне урядування – спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій.

Технології е-урядування уже давно використовуються і успішно функціонують у багатьох зарубіжних країнах (Великобританія, Данія, ОАЕ, Естонія, Катар, Латвія, Норвегія, Сінгапур, США, Чехія, Швеція тощо). Уряд США надає громадянам різноманітні послуги через Інтернет: видачу

ліцензій, сплату податків тощо. В Англії реєстрація фірм потребує заповнення через мережу тільки однієї форми. Фінляндія та Сінгапур пропонують своїм громадянам послуги через мобільний зв'язок. Наприклад, Верховний суд Сінгапуру надсилає громадянам СМС, щоб нагадати дату засідання. Крім того, ті громадяни Сінгапуру, котрі авторизовані на сайті, можуть електронним способом подавати до суду позови у незначних справах. Сайт Федерального агентства зайнятості Ірландії містить інформацію про ринок робочої сили для роботодавців і працівників, а сайт Реєстраційної палати дає можливість зареєструвати компанію будь-якої організаційно-правової форми, зареєструвати найме-

нування компанії, внести зміни в статутні документи, оформити фінансові документи, легалізувати іноземні документи. На сьогодні болгари, завдяки новій ІТ-системі, котра об'єднує паспортний департамент із міністерством внутрішніх справ, поліцією та системою кримінального судочинства, можуть одержати паспорт протягом 5–10 хвилин. Зазвичай же ця процедура займає, як мінімум, кілька тижнів [22].

Сучасна світова практика державного управління уже довела ефективність цих засобів залучення громадськості. Тому пропонуємо включити їх до базової парадигми застосування засобів публічної політики в державному управлінні (див. Рис. 1.).

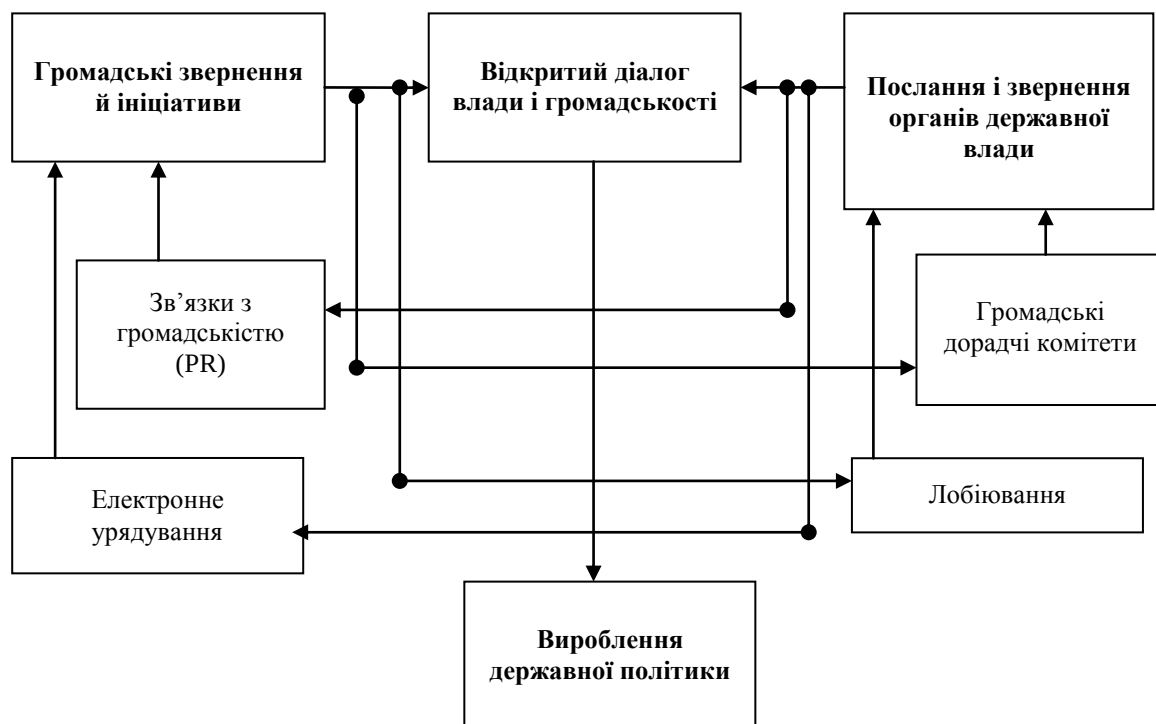


Рис. 1. Базова парадигма застосування засобів публічної політики в державному управлінні

Ще один важливий елемент теорії публічної політики в державному управлінні полягає в тому, щоб розрізнити власне засоби публічної політики і механізми їх реалізації. Так наприклад, важливим засобом публічної політики є громадські звернення й ініціативи, а механізми їх реалізації можуть бути різноманітними – від письмових звернень окремих громадян до органів державної влади [23] до пікетів, мітингів і демонстрацій [24] тощо.

Основними суб'єктами публічної політики в державному управлінні виступають громадськість і органи державної влади. В основі базової парадигми застосування засобів публічної політики в державному управлінні лежать дві функції цих суб'єктів.

1. Громадськість у своїх зверненнях й ініціативах інформує державну владу в особі її органів про свої нагальні потреби.

2. Органи державної влади у своїх посланнях і зверненнях інформують громадськість про свої наміри щодо формування державної політики.

Ключовим елементом публічної політики є відкритий діалог влади і громадськості, який реалізується завдяки відповідним механізмам: громадські слухання і обговорення в т.ч. – дорадчі референдуми; національні та місцеві «круглі столи»; мирні публічні заходи; Президентські, парламентські, урядові, регіональні місцеві громадські слухання; національні доповіді тощо. Допоміжними елементами системи виступають специфічні засоби залучення громадськості – PR, громадські ради і дорадчі комітети, лобіювання, електронне урядування.

З метою верифікації результатів теоретичного аналізу та узагальнення, було складено анкету експертного опитування із запитаннями множинного вибору та порівняльно-оцінних суджень.

Власне експертне опитування проводилося протягом грудні 2010 р. на базі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України. В опитування взяли участь слухачі професійної програми підвищення кваліфікації – державні службовці вищих категорій (2 категорія – 5 осіб; 3 категорія 54 особи, 4 – 5 категорії – 41 особа) в т.ч. голови районних державних адміністрацій (50 осіб), керівні працівники Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України, Міністерства промис-

лової політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України, науковці Національного інституту стратегічних досліджень (загалом 50 осіб). Середній стаж державної служби експертів становить 12 років в т.ч. 44 особи зі стажем від 16 до 20 років і більше. Вік експертів коливався від 25 до 60 років. Переважна більшість – 41 – 55 років (64 особи). Середній вік – 42 роки. Всі експерти з вищою освітою в т.ч. 31 магістр державного управління та 7 осіб з науковими ступенями.

До анкети включено наступні запитання та отримано такі результати:

1. Чи згодні Ви з наступними твердженнями («так» чи «ні»)?

Таблиця 1

Твердження	Відповідь	
	так	ні
Між поняттями «пряма демократія» і «публічна політика» існує суттєва відмінність	88	12
Результати використання засобів прямої демократії вимагають обов'язкового і невідкладного виконання	73	27
Результати використання засобів публічної політики не вимагають обов'язкового і невідкладного виконання	62	38
Метою використання засобів прямої демократії є забезпечення права кожного громадянина на участь в управлінні державою	86	14
Метою використання засобів публічної політики є підвищення ефективності й легітимності державної політики	91	9

Результати опитування підтвердили, що на думку експертів, між поняттями «пряма демократія» і «публічна політика» існує суттєва відмінність (88 %) – що цілком відповідає похідній гіпотезі дослідження. Менш одностайно, але досить помітно експерти підтвердили й гіпотезу про суть цієї відмінності, яка полягає в тому, що результати використання засобів прямої демократії вимагають обов'язкового і невідкладного виконання (73 %) а результати використання засобів публічної політики не вимагають обов'язкового і невідкладного виконання (62 %). Втім, 27 % експертів мають сумнів щодо обов'язкового і невідкладного виконання результатів використання засобів прямої демократії. Вірогідно цей сумнів ґрунтується на досвіді нехтування владою результатів Національного (Всеукраїнського) референдуму у квітні 2000 р. Вірогідною причиною цього є відсутність в Україні нового Закону «Про Всеукраїнський референдум» та різночитання норм, запропонованих різними законопроектами, що перебувають у тій чи іншій стадії розгляду Верховною Радою України [25 – 27 тощо].

В цьому контексті цікаві результати дала й узагальнена відповідь експертів на третє запитання анкети: «Чи доцільно, на Вашу думку, запровадити в Україні дорадчий референдум?». Думки експертів розділилися майже порівну: «так» – 48 %, «на» –

52 %. Однозначно-позитивного досвіду застосування дорадчих референдумів в міжнародній практиці немає. Натомість, дорадчий референдум, як засіб публічної політики, може бути адекватно замінений іншими, не менш результативними і навіть більш ефективними засобами: вибіркове масове опитування, фокус-групи, національні «круглі столи», інтернет-опитування тощо.

Не так одностайні експерти і в думці щодо обов'язковості виконання результатів використання засобів публічної політики (86 % – «не вимагають», 38 % – «вимагають»). Таку розбіжність можна пояснити існуванням широкого спектру механізмів публічної політики з різною мірою обов'язковості розгляду та виконання органами державної влади їх результатів. Так наприклад, звернення громадян, відповідно до Закону [28], вимагають обов'язкового розгляду і відповіді органами державної влади, але не вимагають неодмінного реагування по суті тощо.

На думку експертів: метою використання засобів прямої демократії є забезпечення права кожного громадянина на участь в управлінні державою (86 %), а метою використання засобів публічної політики є підвищення ефективності й легітимності державної політики (91 %). Отже – базові гіпотези щодо результатів дослідження експертами в основному підтверджені.

2. Наступне запитання стосувалося наявності гіпотетичної відмінності в розумінні засобів прямої демократії і публічної політики та механізмів їх реалізації, а також ефективності цих

механізмів: «Які з наведених нижче механізмів Ви віднесете до засобів прямої демократії, а які до засобів публічної політики, або можливо вони не належать до жодного з цих механізмів?»

Таблиця 2

Засіб	Пряма демократія	Публічна політика	Жоден з варіантів
Всенародний референдум	97	3	0
Всенародний дорадчий референдум	34	51	15
Місцевий референдум	83	13	4
Місцевий дорадчий референдум	25	60	15
Опитування громадської думки	30	48	22
Громадські обговорення (державної політики)	24	76	0
Громадські слухання (з проблем державної політики)	30	66	4
Звернення і послання глави держави	25	67	8
Національні «круглі столи»	22	67	11
Президентські / урядові / парламентські слухання	34	65	1
Громадські ініціативи	61	26	13
Громадські дорадчі комітети	38	40	12
Лобіювання	10	31	59
Зв'язки з громадськістю	28	60	12
Електронне урядування	37	21	48
Збори громадян за місцем проживання	57	28	15
Звернення громадян (до органів влади)	63	17	20
Громадський контроль	60	22	18
Масові публічні зібрання (мітинги, пікети тощо)	50	40	10

Деякі з результатів прямо підтвердили базові гіпотези дослідження. Так, наприклад, експерти: майже одноставно віднесли всенародний (97 %) та місцевий (83 %) референдуми до засобів і механізмів прямої демократії; більшість експертів віднесли до засобів і механізмів публічної політики: громадські обговорення (76 %), звернення і послання Глави держави (67 %), національні «круглі столи» (67 %), громадські слухання (66 %); місцевий дорадчий референдум (60 %) і зв'язки з громадськістю (60 %) експерти більшістю віднесли до засобів публічної політики, але чимала кількість експертів, які не змогли адекватно охарактеризувати ці механізми саме вказує на їх специфічність.

Цілком відповідає гіпотезі дослідження й експертна оцінка таких засобів, як електронне урядування (48 %) і лобіювання (59 %), які експерти не віднесли ані до прямої демократії, ані до публічної політики.

Не підтвердили гіпотезу дослідження експертні оцінки належності громадських ініціатив (61 %) та зборів громадян за місцем проживання (57 %) до засобів публічної політики. Оцінки експертів мають певні підстави. Відповідно до вимог Закону України «Про місцеве самоврядування» [29]: «Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності (ст. 8). Члени територіальної громади мають право ініцію-

вати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ст. 9) «. Але, Закон не вимагає від органів місцевого самоврядування обов'язкового вирішення питань, піднятих громадянами у такий спосіб по суті. Отже – ми в даному випадку скоріше не погодимося з думкою експертів. – за аналогією зі зверненнями громадян до органів державної влади.

Загалом, експертні оцінки за другим запитанням цілком адекватно відобразили результати дослідження та, за певним виключенням, підтвердили його гіпотези.

3. Наступний блок з двох запитань стосувався уточнення механізмів проведення всенародного референдуму і стосувався скоріше пілотного дослідження природи всенародного референдуму з обов'язковою реалізацією його результатів, як засобу прямої демократії, ніж публічної політики. Зокрема – досить красномовно експертна думка указує на основну діючу особу всенародного референдуму – Президента України. Так, 65 % експертів вважають, що саме він, як Глава держави, має проголошувати всенародний референдум. Причому, як показало інтерв'ю, експерти мають на увазі, що таке повноваження Президент України реалізує незалежно від суб'єкта ініціювання, будь-

то народна ініціатива, чи рішення Верховної Ради України.

Натомість відносна більшість експертів вважає, що результати всенародного референдуму мають втілюватися в життя відповідним Законом (законами) України. Незначні відсотки експертів відділи перевагу ініціативам та нормативним актам Уряду і Конституційного суду України щодо проголошення та втілення результатів всенародного референдуму.

4. В наступному запитанні, щоб надмірно не заплутати експертів, навмисне на були розділені

засоби й механізми прямої демократії та публічної політики (відмінність цих понять ми вже з'ясували в попередніх запитаннях). Експертам запропоновано порівняти ефективність застосування засобів і механізмів публічної політики та прямої демократії в державному управлінні сучасної України та спрогнозувати їх значення у майбутньому. Оцінювання здійснювалося за п'ятибальною шкалою із значеннями від 0 – найменше до 5 – найбільше. Отримано наступні результати:

Таблиця 3

Засіб	Ефективність сьогодні	Значення в майбутньому
Звернення і послання глави держави	3,76	4,3
Президентські / урядові / парламентські слухання	3,24	4,2
Лобіювання	3,2	2,68
Збори громадян за місцем проживання	3	3,96
Звернення громадян (до органів влади)	3	4
Масові публічні зібрання (мітинги, пікети тощо)	2,9	3
Опитування громадської думки	2,84	4,1
Зв'язки з громадськістю	2,78	4,32
Громадський контроль	2,72	3,92
Громадські обговорення (державної політики)	2,7	3,6
Електронне урядування	2,7	3,66
Громадські ініціативи	2,66	3,8
Громадські слухання (з проблем державної політики)	2,62	3,6
Національні «круглі столи»	2,62	3,62
Всенародний референдум	2,54	4,4
Місцевий референдум	2,44	4,12
Громадські дорадчі комітети	1,86	3,26
Місцевий дорадчий референдум	1,76	3,24
Всенародний дорадчий референдум	1,62	3,42

Вихідну гіпотезу дослідження також підтвердила експертна думка про те, що як у сьогоденні, так і в майбутньому найбільш ефективними засобами та механізмами реалізації засобів публічної політики в державному управлінні є:

– щодо засобу – звернення і послання Глави держави (3,76 / 4,3);

– щодо механізму відкритого діалогу влади і громадськості – Президентські (урядові, парламентські) слухання (3,24 / 4,2).

Наступний блок високих оцінок ефективності з майже однаковим результатом (близько 3 балів) склали також механізми реалізації громадських звернень та ініціатив публічної політики в державному управлінні: збори громадян за місцем проживання та звернення громадян до органів державної влади. Їх значення у майбутньому також має неодмінно зрости.

Крім результатів, які підтверджують базову гіпотезу, на себе звертають увагу наступні результати експертного опитування:

– лобіювання, як засіб формування державної політики, на думку експертів в сучасних умовах є більш ефективним (3,2), ніж виступатиме в майбутньому (2,68) – парадоксальність цієї оцінки можна пояснити відмінністю в механізмах лобіювання, які застосовуються в сучасній Україні й тих, які застосовуються в країнах розвиненої демократії;

– ефективність масових публічних заходів в сучасній Україні (2,9) вірогідно досягла максимального значення, яке можуть увести експерти саме для мирних зібрань громадян і в перспективі вона значно не зміниться (3);

– натомість порівняно з сучасним станом має значно зрости ефективність такого специфічного засобу формування державної політики, як електронне урядування (2,7 / 3,66) а також, навіть у більш значній мірі, механізму публічної політики – опитування громадської думки (2,84 / 4,1);

– зв'язки з громадськістю, як специфічний засіб формування державної політики також, на думку експертів, в перспективі мають стати більш ефективними (2,78 / 4,32);

– співвідношення показників експертного оцінювання таких механізмів прямої демократії та публічної політики як всенародний (2,54 / 4,4) та місцевий (2,44 / 4,12) референдуми (прямої дії) й місцевий (1,76 / 3,24) й всенародний (1,62 / 3,42) дорадчі референдуми також свідчить про перспективність подальшої імплементації цих механізмів. На особливу увагу заслуговує перспектива підвищення політико-управлінської ефективності всенародного референдуму, як засобу прямої демократії. Поряд з тим, як механізми реалізації засобів публічної політики – опитування громадської думки (4,1) та проведення національних «круглих столів» (3,62) вдаються експертам в перспективі більш ефективним, ніж дорадчі референдуми.

Вкладене дозволяє зробити наступні **висновки**:

1. Аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури та міжнародного досвіду застосування засобів публічної політики підтвердив актуальність їх подальшого дослідження та імплементації в системі державного управління сучасної України.

2. Серед основних засобів публічної політики в державному управлінні доцільно виділити: звернення громадськості до органів державної влади, звернення органів державної влади до громадськості

та відкритий публічний діалог влади й громадськості в процесі вироблення державної політики. Серед різноманітних механізмів імплементації зазначених засобів специфічну роль відіграють: зв'язки з громадськістю, лобізм, громадські ради й дорадчі комітети при органах державної влади, електронне врядування.

3. Експертна верифікація результатів дослідження підтвердила базову гіпотезу про те, що між засобами публічної політики й засобами прямої демократії, які застосовуються в процесі прийняття владно-політичних і державно-управлінських рішень існує концептуальна відмінність. Це відмінність полягає у тому, що результати застосування засобів прямої демократії вимагають від держави неодмінного втілення або, принаймні, адекватного реагування. Натомість, застосування засобів публічної політики носить здебільшого дорадчий характер і, саме по собі будучи елементом державної політики є опосередкованим.

4. Провідною перспективою подальших наукових досліджень в сфері публічної політики для України є вироблення ефективних механізмів їх імплементації в системі державного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Труман Д. Процесс государственного управления: политические интересы и общественное мнение // Теория и практика демократии. Избранные тексты [Пер. с англ. Под ред. В. И. Иноземцева, Б. Г. Капустина]. – М. : Ладомир, 2006. – с. 309-315.
2. Моска Г. Элементы политической науки. / Моска Гаetano // Социс. – 1995. – № 4, 5, 8.
3. Михельс Р. Демократическая аристократия и аристократическая демократия / Михельс Роберт [пер. А. А. Зотов] // Социологические исследования. – 2000. – № 1. – С. 107–116.
4. Вебер Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Вебер Макс [Пер. з нім. Олександр Погорілий]. – К.: Основи, 1998. – 532 с.
5. Парсонс Т. О понятии «политическая власть» / Парсонс Талкот // Политология: хрестоматия / Сост. Проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин. – М.: 1999. С. 239 – 247.
6. Мерриам Ч. Новые аспекты политики. / Мерриам Чарльз [Пер. Т.Н. Самсоновой] // Антология мировой политической мысли: В 5 т. Т. 2: Зарубежная политическая мысль, XX в. / Ред.-сост. Г.К. Ашин, Е.Г. Морозова. – М.: Мысль, 1997. – С. 175-184.
7. Поппер Карл. Відкрите суспільство та його вороги: В 2 т. / Поппер Карл [пер. з англ.]. – К.: Основи, 1994. – 940 с.
8. Філософія політики: Корот. енцикл. слов./ Авт.- упоряд.: В.П. Андрущенко, В.С. Бакіров та ін.- К. Знання України, 2002. – 670 с.
9. Політологія. Навчальний посібник / Бабкіна О. В., Горбатенко В. П. – К.: ВЦ, 2006. – 568 с.
10. Ребало В. А. Практична політологія: Навч. посібник / В.А. Ребало, В. М. Бебик, А.М. Пойченко. – К. : УАДУ, 1998. – 140 с.
11. Політичне управління: Навч. Посібник / Гасвський Б.А., Ребало В.А., Туленков М.В. – К. : УАДУ, 2001. – 157 с.
12. Головатий М. Ф. Політична психологія : Навч. посіб. / Головатий Микола Федорович. – К. : МАУП, 2001. – 317 с.
13. Князев В.М. Соціальна технологія та управління сучасними політичними процесами в Україні / Князев Володимир Миколайович. – К.: НІСД, 1995. – 35 с.
14. Соціально-політична трансформація України: реальність, міфологеми, проблеми вибору / Михальченко М.І., Журавський В.С., Танчер В.В. – К. : Логос, 1997. – 180 с.
15. Работа Ю. І. Зв'язки з громадськістю як інститут державного управління : дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Ю. І. Работа. – К., 2006. – 221 с.
16. Руїс Мендісаль Л. М. Зв'язки з громадськістю як комунікативний аспект державного управління : дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Л. М. Руїс Мендісаль. – К., 2001. – 189 с.
17. Мех О. В. Служби із зв'язків з громадськістю в органах виконавчої і законодавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України : дис. канд. філол. наук: 10.01.08 / О. В. Мех. – К., 2003. – 262 с.
18. Серант А. Й. Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно– управлінський аспект) : дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / А. Й. Серант. – Львів., 2006. – 237 с.
19. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / С. В. Колосок. – Одеса, 2003. – 204 с.
20. Мінаєва В. О. Урядовий PR: принципи організації та засоби забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / В. О. Мінаєва. – К., 2009. – 20 с.
21. Лобізм [Електронний ресурс] // Вікіпедія. – Режим доступу до сайту – <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
22. Електронне урядування [Електронний ресурс] // Вікіпедія – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронне_урядування.
23. Про звернення громадян. Закон України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 02.10.1996 № 393/96–ВР – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>.
24. Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. Проект Закону України від 05.06.2008 р. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=32431.

25. Проект Закону про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] / Ключковський Ю.Б. / Верховна Рада України. № 1374-1 від 01.02.2008 – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=1374-1&skl=7.
26. Проект Закону про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] / Шпеню Д.Ю. / Верховна Рада України. № 6278 від 29.04.2010 – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37415.
27. Проект Закону про референдуми в Україні [Електронний ресурс] / Коновалюк В.І. / Верховна Рада України. № 6278-2 від 26.04.2010 – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37586.
28. Про звернення громадян . Закон України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 02.10.1996 № 393/96-ВР – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>.
29. Про місцеве самоврядування. Закон України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д. держ. упр.;
 Шевчук О. В. – д. політ. н., професор

© Кальниш Ю. Г., Лазарєва О. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 24.09.2011 р.

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗМІЦНЕННЯ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЇХ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ

Вироблено цілеспрямовану регіональну політику та оцінити головні напрямки розвитку міжрегіональних економічних зв'язків при визначенні перспектив розвитку регіону. Розроблено в рамках регіональних стратегій соціально-економічного розвитку основні напрями державного регулювання в напрямках зміцнення ресурсного потенціалу регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності.

Ключові слова: державне регулювання, конкурентоспроможність, регіональна стратегія, ресурсний потенціал регіону, соціально-економічний розвиток.

Определено региональную политику и дана оценка главным направлениям развития межрегиональных экономических связей при определении перспектив развития региона. Разработаны в рамках региональных стратегий социально-экономического развития основные направления государственной регуляции в направлениях укрепления ресурсного потенциала регионов и повышения их конкурентоспособности.

Ключевые слова: государственная регуляция, конкурентоспособность, региональная стратегия, ресурсный потенциал региона, социально-экономическое развитие.

A purposeful regional policy is produced and to estimate above all directions of development of regional economic communications at determination of prospects of development of region. Basic directions of the state adjusting are developed within the framework of regional strategies of socio-economic development in directions of strengthening of resource potential of regions and increase of their competitiveness.

Key words: state adjusting, competitiveness, regional strategy, resource potential of region, socio-economic development.

Вступ. Для забезпечення розвитку міжрегіональних економічних зв'язків в Україні необхідно розроблення в рамках регіональних стратегій соціально-економічного розвитку основних напрямів державного регулювання в напрямках зміцнення ресурсного потенціалу регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. Звідси виникає необхідність теоретичного обґрунтування пропозицій та розробки методологічних засад вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів України в умовах посилення міжрегіональних економічних зв'язків.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми державного регулювання розвитку регіонів досліджуються як зарубіжними, так і вітчизняними вченими. Серед зарубіжних науковців слід відмітити праці П. Самуельсона, А. Сміта, І. Фішера, Д. Хікса, У. Шарпа; вітчизняних – О. М. Алімова, П. Ю. Бельського, М. П. Бутка, М. І. Долішнього, О. О. Єрошкіної, О. М. Іваницької, О. В. Іванченко, В. Ю. Корецького, М. Х. Корецького, Ю. Б. Коротича, О. П. Крайника, М. А. Латиніна, А. С. Лисецького, О. Г. Топчієва, та інших. Так, зокрема, сутність, основні напрямки, пріоритети державної регіональної політики визначили М. М. Миколайчук та Д. В. Нехайчук.

Постановка завдання:

– виробити цілеспрямовану регіональну політику та оцінити головні напрямки розвитку міжрегіональних економічних зв'язків при визначенні перспектив розвитку регіону;

– розробити в рамках регіональних стратегій соціально-економічного розвитку основні напрями державного регулювання в напрямках зміцнення ресурсного потенціалу регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності.

Результати. Кожен регіон України має свій економічний потенціал, що включає в себе сукупність природних, сировинних, матеріально-технічних, науково-технічних, трудових та інформаційних ресурсів, що знаходяться на його території. Ці

ресурси можуть бути ефективно використані тільки при наявності розвинених форм міжрегіональних економічних зв'язків і механізмів. Від ступеня залучення елементів економічного потенціалу території залежать масштаби розвитку міжрегіональних зв'язків, рівень конкурентоспроможності кожного регіону.

При визначенні перспектив розвитку регіону необхідно виходити з об'єктивно сформованих умов і рівня спеціалізації виробництва, що дасть можливість виробити цілеспрямовану регіональну політику і оцінити головні напрямки розвитку міжрегіональних економічних зв'язків, заснованих на еквівалентних ринкових відносинах.

Регіони України мають істотну диференціацію за основними соціально-економічними показниками. Така диференціація свідчить не тільки про соціальну неоднорідності території України та викликає певну напруженість соціального характеру, але і є ресурсом розвитку економіки країни. Подальше поглиблення міжрегіонального поділу праці – найважливіший перспективний напрям оптимізації виробничих і торговельних процесів [1, с. 168].

Територія України включає в себе кілька кліматичних поясів, природно-кліматичних зон, регіони в різній мірі володіють природними ресурсами, деякі регіони мають вигідне геополітичне положення, виходи до світових транспортних шляхів. Саме тому міжрегіональне співробітництво може розглядатися як одне з найбільш перспективних напрямків державної політики.

Суб'єктами міжрегіональних економічних зв'язків можуть бути як окремий регіон, як і конкретні підприємства і організації. Завданнями міжрегіональної взаємодії є розширення можливості для нарощування внутрішнього потенціалу та задоволення життєво важливих економічних, соціальних і культурних потреб населення України. З точки зору реалізації та державного регулювання міжрегіональне співробітництво включає [3, с. 58]:

- створення сприятливих умов для широкого і взаємовигідного співробітництва між господарюючими суб'єктами сторін;
- ведення переговорів, укладення договорів, угод та їх виконання;
- обмін візитами офіційних осіб і делегацій, здійснення листування з питань реалізації та контролю над виконанням прийнятих рішень.

На нинішньому етапі якісних трансформацій економічних реформ в Україні забезпечення стійкого економічного зростання в усіх регіонах на основі найбільш ефективного і комплексного використання їхнього ресурсного потенціалу є одним із головних важелів зміцнення досягнутих позитивних тенденцій у соціально-економічному розвитку. Державна регіональна політика, розбудова системи регіонального та місцевого управління є невід'ємними складовими державотворчого процесу, зміцнення демократичних засад існування українського суспільства [2, с. 152].

Для забезпечення розвитку міжрегіональних економічних зв'язків в Україні необхідно розроблення в рамках регіональних стратегій соціально-еко-

мічного розвитку основних напрямів державного регулювання в напрямках зміцнення ресурсного потенціалу регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. Ці стратегії повинні забезпечити:

- створення економічних, організаційних та нормативно-правових передумов для реалізації основних принципів сталого розвитку регіонів;
- здійснення реструктуризації економіки регіонів на основі запровадження інвестиційно-інноваційної моделі з урахуванням особливостей їх потенціалу;
- широкий розвиток підприємництва, насамперед малого та середнього бізнесу як головного чинника соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів на основі максимально ефективного використання їхніх конкурентних переваг;
- сприяння всебічному розвитку людського потенціалу на основі стабілізації та поліпшення демографічної ситуації, досягнення продуктивної зайнятості населення, розвитку соціальної інфраструктури;
- розбудову та модернізацію інфраструктури регіонального розвитку для підвищення інвестиційної привабливості регіонів, поліпшення умов запровадження передових інноваційних технологій;
- вдосконалення системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення та реалізації на регіональному рівні екологічної політики тощо.

Для реалізації визначених завдань необхідно розробити систему заходів щодо зміцнення ресурсного потенціалу на основі більш глибокого вивчення та оцінки природних, економічних, наукових, трудових ресурсів кожного регіону, розроблення механізмів участі державних структур в становленні і розвитку міжрегіональних економічних зв'язків.

Для великих інтегрованих систем агробізнесу, які згодом можуть перетворитися у структури з великими обсягами виробництва конкурентоспроможних на внутрішньому і зарубіжних ринках продовольчих товарів (а для цього в них є всі підстави), доцільно надавати державну підтримку на етапі становлення таких систем. Це може бути [4, с. 78]:

- надання новим формуванням довготермінових кредитів з прийнятною процентною ставкою або пільгових;
- тимчасове зменшення податкового навантаження, тобто зниження фіскальної і підвищення стимулюючої функції податку;
- введення низьких митних тарифів на експорт для таких структур продовольчих товарів, що не входять до розряду стратегічних і обсяги виробництва яких перевищують споживчий попит на внутрішньому продовольчому ринку.

Міжрегіональні економічні зв'язки не вирішують проблеми повного поєднання економічних інтересів аграрних і переробних підприємств з кількох причин. Основні з них полягають у тому, що через низький

рівень ефективності в переробних підприємствах, високу зношеність їх основного капіталу і застарілість технологій виплата дивідендів цими підприємствами стала досить проблематичною. Більше того, економічні інтереси підприємства як власника акцій і водночас як постачальника переробному підприємству сировини не збігаються з економічними інтересами останнього. Як постачальник сировини підприємство зацікавлене в одержанні максимального доходу від реалізації своєї сировини, отже, воно намагається підвищувати ціну на неї. З іншого боку, як акціонер це підприємство зацікавлене в отриманні більших дивідендів на акції. В цьому ж зацікавлені і працівники – акціонери. Їх спільні дії в переважній більшості випадків будуть спрямовані на перерозподіл на свою користь якомога більшої частини доходів переробного підприємства.

В той же час інтереси трудового колективу переробного підприємства протилежні – він зацікавлений в купівлі сировини за нижчою ціною і в тому, щоб якнайбільшу частку одержаного прибутку залишити в своєму розпорядженні. Якщо до цього додати, що з розвитком вторинного ринку цінних паперів акції переробних підприємств, що зараз є в розпорядженні товаровиробників, можуть перейти у власність таких юридичних і фізичних осіб, які не матимуть нічого спільного з виробництвом, то стає очевидним, що мета інтегрувати виробництво через передачу товаро-виробникам 51 % акцій переробних підприємств не може бути досягнута. Потрібні інші, більш ефективні механізми такої співпраці, зокрема участі державних структур в становленні і розвитку міжрегіональних економічних зв'язків.

Набуття регіональними системами економічної самостійності в умовах ринку зумовлює необхідність переоцінки положення і функцій кожного регіону в системі координат економічного простору, в якому належить приймати рішення, що забезпечують умови його стійкого розвитку. При цьому слід враховувати деякі явища і процеси, які змінюють напрямки державного регулювання характеру функцій управлінських структур регіону.

Замість галузевої спеціалізації, жорстко планових інвестицій та бюджетно-фінансових процесів ринок стимулює прагнення кожного регіонального суб'єкта країни до самоутвердження, до вибору економічної структури, що здатна забезпечити його надійне становище в ринковому просторі країни і світу. Будь-яке рішення, що пов'язане з міжрегіональною взаємодією, оцінюється з позиції економічної вигоди та можливості досягнення бюджетно-фінансової стабільності, а також реалізації державних заходів щодо стратегічних завдань соціально-економічного та екологічного розвитку регіону.

Стабільний розвиток регіональної економіки в умовах ринку стає реальним за наявності надійних конкурентних позицій. Принцип економічної самостійності регіональних суб'єктів країни вносить істотні корективи в їхнє фінансово-економічне становище. Стабільність розвитку регіональної еконо-

міки безпосередньо залежить від наявності відповідного соціально-економічного, науково-технічного та кадрового потенціалу. Ці чинники визначають привабливість регіону для розміщення нових і реконструкції існуючих виробництв і тим самим для створення нових робочих місць. У свою чергу зростання чисельності працюючих визначає соціально-економічний добробут населення та поліпшення фінансово-бюджетного становища в регіоні [5, с. 95].

Міжрегіональні економічні зв'язки – це форма господарювання, в якій відбувається процес зближення й об'єднання галузей господарства з метою планомірного зростання виробництва і забезпечення ефективної кооперації праці працівників різних регіонів.

Нині склались різні форми міжрегіональних економічних зв'язків. У великих регіонах формуються регіональні підприємства, що забезпечують реалізацію міжгалузевих зв'язків, збалансованість діяльності сільського господарства і суміжних галузей на цій території. На рівні районів і підприємств утворюються різні формування: агрофірми, агропромислові комбінати й об'єднання, науково-виробничі та виробничі системи. Переваги таких форм міжрегіональних економічних зв'язків такі:

- забезпечується єдиний процес виробництва, закупівлі, зберігання, переробки продукції та реалізації готових продуктів;
- створюються умови для гармонійного поєднання інтересів усіх учасників господарства, їх відносин і належної відповідальності за спільну роботу;
- складаються сприятливіші умови для широкого впровадження у виробництво досягнень науково-технічного прогресу;
- виникає можливість організації виробництва на принципах ефективної економії всіх ресурсів;
- досягається скорочення управлінського апарату, він стає мобільнішим, дешевшим та ефективнішим;
- забезпечується оптимальна форма поєднання територіального і галузевого принципів управління.

Важливо зазначити, що створення організаційних форм міжрегіональних економічних зв'язків та їх удосконалення само по собі не є універсальним засобом для виходу виробництва на якісно новий етап розвитку, що відповідає вимогам ринкової економіки. Його висока ефективність може бути досягнута на основі державного регулювання впровадження нових інтенсивних технологій, що забезпечують безвідходність при переробці сировини, економію живої праці, скорочення і повну ліквідацію втрат ресурсів та готової продукції. Вирішення цього завдання вимагає постійного наукового забезпечення, широкого застосування сучасної обчислювальної техніки, встановлення тісних взаємовигідних виробничо-торгових і наукових зв'язків із зарубіжними партнерами. Все це сприятиме виходу виробництва на сучасний світовий рівень.

Взаємна матеріальна зацікавленість усіх учасників регіональних і господарських організаційних форм міжрегіональних економічних зв'язків в

досягненні високих кінцевих ре-зультатів, з одного боку, і кожного з них у зростанні масштабів та ефективності виробництва свого виду діяльності, з іншого, стає тією рушійною силою, яка створює необхідне економічне середовище для ширшого впровадження у виробництво найновіших досягнень науки і передової практики, економічно спонукає забезпечувати пропорційний розвиток господарства і переробної промисловості, бази зберігання продукції та її реалізації. В результаті створюються умови не лише для збільшення обсягу виробництва і поліпшення якості продукції, а й для раціонального використання сировини, забезпечення її поглибленої переробки, розширення асортименту продовольства.

На нашу думку, основними принципами державного регулювання міжрегіональних економічних зв'язків мають бути:

- здійснення державного регулювання як доповнення до ринкового механізму з метою узгодження дій усіх його елементів;
- державне регулювання узгоджується з інтересами товаровиробників і не має щодо них адресного характеру та регулює пропорції суспільного виробництва на макрорівні;
- межі державного регулювання визначаються межами дії об'єктивних економічних законів та

конкретними завданнями, які стоять перед суспільством;

- державне регулювання здійснюється, як правило, за допомогою економічних заходів шляхом розробки комплексних цільових програм та відповідно до діючого законодавства.

Висновки

В умовах ринкових відносин функціонування економіки регіонів вимагає узгоджених дій державних структур та громадських організацій при підвищенні ролі останніх у розвитку міжрегіональних економічних зв'язків, більш активному залученні малих і середніх підприємств у виробничу кооперацію з великими корпора-тивними структурами. Міжрегіональні асоціації економічної взаємодії, союзи підприємців здатні чинити серйозний вплив на посилення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва, сприяючи тим самим прискоренню суспільного розвитку.

На нашу думку, основне завдання держави полягає в тому, щоб утримувати «золоту середину» у сфері регулювання ринкової економіки і, відповідно, впливу економічних зв'язків на розвиток регіонів. Цей процес повинен підкріплюватися роллю міжрегіональних громадських структур в економічному співробітництві, які таять в собі приховану енергію корпоративних інтересів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Возна Л.Ю. Основні суперечності та перспективи використання соціально-економічного потенціалу регіонів України / Л.Ю. Возна // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 167-174.
2. Воротін В.Є. Нова якість регіональної економіки як об'єкт державного управління в Україні / В.Є. Воротін // Стратегічні пріоритети, 2007. – № 1. – С. 150 – 158.
3. Герасимчук З.В. Виробничий потенціал регіону: методика оцінки та механізми його нарощення / З.В. Герасимчук, Л.Л. Ковальська. – Луцьк: РВВ ЛДТУ, 2003. – 190с.
4. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 768 с.
5. Черняєв Т.Ю. Фінансове вирівнювання розвитку регіонів в Україні / Т.Ю. Черняєв // Економіка та держава. – 2009. – № 4, квітень. – С. 94-96.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Дацій О. І. – д.е.н., професор

© Смельянов В. М., 2011

Стаття надійшла до редколегії 12.09.2011 р.

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті визначено і конкретизовано обґрунтування державної служби з позицій системної методології, проаналізований загальний підхід до опису державної служби як соціальної системи, уточнені необхідна термінологія і понятійний апарат для цього опису; представлено основні етапи системного дослідження державної служби; наведений ознаковий опис державної служби як соціальної системи.

Ключові слова: державна служба, система, елемент, розвиток.

В статье определено и конкретизировано обоснование государственной службы с позиций системной методологии, проанализирован общий подход к описанию государственной службы как социальной системы, уточнены необходимая терминология и понятийный аппарат для этого описания; представлены основные этапы системного исследования государственной службы, приведено описание признаков государственной службы как социальной системы.

Ключевые слова: государственная служба, система, элемент, развитие.

In the article the ground of government service is certain and specified from positions of system methodology, the general going is analysed near description of government service as a frame of society, necessary terminology and concept vehicle are specified for this description; the basic stages of system research of government service are presented, description over of signs of government service is brought as a frame of society.

Key words: government service, system, element, development.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Доволі часто в текстах наукових публікацій, в промовах керівників, в аналітичних звітах використовується словосполучення «система державної служби». Кожне дисертаційне дослідження, що виконується за спеціальністю «25.00.03 – державна служба» базується на використанні системної методології. При цьому, не зважаючи на тривалу наукову дискусію, не існує єдиної думки щодо «системного» визначення цього унікального і складного соціального утворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Теоретичне підґрунтя статті складають праці, присвячені розробці проблем державної служби як інституту, організації, системи. Крім того, важливе значення мають фундаментальні роботи, в яких визначена загальна методологія державного управління. У роботах В. Б. Авер'янова [1], Г. В. Атаманчука [2], В. Д. Бакуменка, П. І. Надолішного [3], Ю. П. Битяка [5], С. Д. Дубенко [8], В. Я. Малиновського [9], О. Ю. Оболенського [10], С. М. Серьогіна [14], І. І. Шпітуна [17] та ін.

подано результати досліджень організації та самоорганізації державної служби, виявлено зв'язки державної служби й суспільства, висвітлено засади інституціонального, організаційного, системного та діяльнісного підходів до розгляду державної служби.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даного дослідження є конкретизація евристичних можливостей застосування системної парадигми для опису державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

За усталеним підходом, «система (від дав.-гр. σύνστημα – «сполучення») – множина взаємопов'язаних елементів, відокремлена від середовища і яка взаємодіє з ним, як ціле [11, с. 5].

В системному аналізі використовують різні визначення поняття «система». Зокрема, за В. М. Сагатовським [12, с. 4], система – це скінченна множина функціональних елементів й відношень між ними, виокремлена з середовища відповідно до певної мети в межах визначеного часового інтервалу. Згідно з Ю. І. Черняком [16, с.2], система – це відображення у свідомості суб'єкта (дослідника, спостерігача) властивостей об'єктів та їх відношень у

вирішенні завдання дослідження, пізнання. Відома також велика кількість інших визначень поняття «система» [6, 7, 15, 18], що використовуються залежно від контексту, галузі знань та цілей дослідження.

Всі дослідники, які описують державну службу, зазначають існування її системних ознак. Загальними для всіх систем є: наявність спільної мети для сукупності всіх компонентів; підпорядкування цілей кожного компонента спільній меті системи; усвідомлення кожним компонентом своїх завдань і розуміння загальної мети; виконання кожним елементом своїх функцій, які випливають з поставленого завдання; відносини субординації і координації між елементами системи; наявність зворотного зв'язку між керівною і керованою підсистемами. Усі ці положення в повному обсязі характерні для розуміння державної служби як системи.

Терміни «елемент», «компонент», «зв'язок», «мета» використовуються нами в загальноприйнятому розумінні.

Елементом системи називають найпростішу складову частину системи, яку умовно розглядають як неподільну. Поняття неподільності є умовним та визначається залежно від конкретних завдань [11, с. 6]. При розгляді державної служби як системи таким елементом є державний службовець як діючий суб'єкт. Підсистемою називають складову частину системи, у якій можна виокремити інші складові [6, с. 7]. Відносно державної служби, підсистемами можуть бути її специфічні складові, зокрема, мілітаризована служба, митна служба тощо. У сукупності елементи й підсистеми називають компонентами системи. Поділ системи на окремі елементи й підсистеми є неоднозначним та залежить від мети й конкретних завдань дослідження [7, с. 5]. Державна служба як система являє собою сукупність взаємодіючих підсистем задля досягнення загальної мети, де кожна окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту при їх взаємодії сама державна служба як система набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до розв'язання завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів).

Зв'язком називають співвідношення між компонентами системи, засновані на взаємо-залежності і взаємообумовленості. Поняття «зв'язок» характеризує чинники виникнення й збереження цілісності та властивостей системи. З формального погляду зв'язок визначають як обмеження кількості ступенів вільності компонентів системи. Зв'язки в конкретних системах можуть бути одночасно охарактеризовані за кількома ознаками [11, с. 7].

Метою системи називають її бажаний майбутній стан. Залежно від стадії пізнання об'єкта, етапу системного аналізу у цей термін вкладають різний зміст – від ідеальних прагнень, що виражають активну свідомість окремих осіб або соціальних систем, до конкретних цілей-результатів. У першому випадку можуть формулюватися цілі, досягнення яких є неможливим, але до яких можна безупинно наближатися. У другому – цілі мають бути

досяжними в межах певного інтервалу часу і формулюються іноді навіть у термінах кінцевого продукту діяльності. Часто розрізняють суб'єктивні та об'єктивні цілі. Суб'єктивна ціль – це суб'єктивний погляд дослідника (керівника, власника) на бажаний майбутній стан системи. Об'єктивна ціль – це майбутній реальний стан системи, тобто стан, до якого буде переходити система при заданих зовнішніх умовах і керівних впливах. Суб'єктивні й об'єктивні цілі системи у загальному випадку можуть розрізнятися. Зокрема, вони не збігаються, якщо система є погано дослідженою або якщо суб'єкт, який визначає цілі, недостатньо обізнаний із закономірностями функціонування системи чи ігнорує їх [11, с. 8]. Мета і завдання державної служби визначаються потребами і волею соціуму, його першосуб'єкта – народу. Роль державної служби в системі управління соціально-економічними процесами устанавлюється відповідно до її визначення як діяльності щодо «забезпечення повноважень державних органів», а набір розв'язуваних завдань буде визначатися, у першу чергу, загальними функціями управління, вимогами різних етапів управлінського циклу, підготовкою і прийняттям рішень.

Структурою системи називають сукупність необхідних і достатніх для досягнення цілей відношень (зв'язків) між її компонентами. При цьому в складних системах структура відображає не всі елементи та зв'язки між ними, а лише найбільш істотні, що мало змінюються при поточному функціонуванні системи й забезпечують існування системи та її основних властивостей. Структура характеризує організованість системи, стійку упорядкованість її елементів і зв'язків. Структурні зв'язки є відносно незалежними від елементів і можуть виступати як інваріант при переході від однієї системи до іншої, переносячи закономірності, виявлені й відбиті у структурі однієї з них, на інші [11, с. 8]. Як усяка складна організаційна система державна служба має розширену і розгалужену адміністративну структуру, одиницею якої є державний орган (організація, установа), що здійснює певну частину державних функцій і наділений певними владними повноваженнями.

Стан системи – це сукупність значень її параметрів (властивостей) у певний момент часу. Його визначають або через вхідні впливи й вихідні сигнали (результати), або через макропараметри, макровластивості системи (стабільність, надійність) [7, с. 6]. Як будь-яка система, що самоорганізується, з метою існування і розвитку успадковує родові ознаки, державна служба здобуває нові властивості, адекватні змінам зовнішнього середовища.

Розглядаючи систему державної служби, необхідно, на наш погляд, виділити із середовища дві надсистеми: технологічну і комунікаційну. Це пов'язано з тією роллю, яку вони відіграють у процесі розвитку системи державної служби. Під комунікаційною системою суспільства розуміємо штучну систему, створену суспільством для здійснення переміщення всіх продуктів діяльності

людей (це інформація, енергія і речовина) при їх обміні. Очевидно, що така система інтегрує комунікаційний обмін.

Під комунікаційним обміном ми розуміємо підсистему переміщення речовини в рамках комунікаційної системи. Не зупиняючись докладно на цьому питанні, будемо пов'язувати її з єдиною комунікаційно-обмінною системою.

Ієрархія схеми цієї системи може бути продовжена до елементів системи державної служби, всередину яких вона не проникає. Для системного аналізу загальних проблем розвитку державної служби, на наш погляд, досить наведеної ієрархії.

Відзначимо, що зв'язок в ієрархії критеріїв лише прямий, тобто критерії ефективності нижчих рівнів задаються верхніми. Зворотний зв'язок здійснюється опосередковано, через процеси функціонування системи, що враховуються при конструюванні критеріїв.

Таким чином, критерії ефективності діяльності підсистем необхідні лише для оцінки результатів функціонування цих підсистем.

Наведемо як приклад таку загальновідому ситуацію. Практично всі органи виконавчої влади виконують свої планові завдання, тобто працюють ефективно за плановим критерієм. Тим часом загальновизнана недостатня ефективність діяльності державної служби в цілому за критерієм задоволення соціальних потреб. Отже, маємо неефективну систему з ефективних елементів. Це пов'язано з властивістю емерджентності систем, із проблемою порівнянності критеріїв.

Іншим напрямком опису системи державної служби є структурно-морфологічний, покликаний описати «устрій» системи. Він полягає в описі елементного складу, зв'язків, структури і композиції системи державної служби. Елементний склад, як правило, найбільш зрозумілий. Зокрема, звичне визначення елементного складу системи державної служби за адміністративно-організаційним принципом. Залежно від способу розчленування, що задається, у свою чергу, метою дослідження і характером системи державної служби, ми приходимо до різних елементних складів.

При цьому під елементом розуміється деяка частина системи державної служби, всередину якої наш опис поки що не проникає. Елемент характеризується лише набором функціональних параметрів. Важливо відзначити, що елемент активний стосовно системи, виконуючи самостійні функції, за якими стоять люди.

Елементний склад, як правило, найбільш зрозумілий. Зокрема, звичне визначення елементного складу державної служби за адміністративно-організаційним принципом, коли елементами системи вважаються органи державної влади, державні посади, а підсистемами – територіальні управління державної служби. Однак такий елементний склад не єдино можливий. Згадаємо хоча б наведений вище поділ на мілітаризовану, цивільну та інші види державної служби, що відповідає ієрархії елементів і підсистем в умовах значної кількості органів державної влади. Це є вираженням

принципу відносного характеру розчленування системи на елементи.

Це приводить до висновку про те, що за будь-якої розбивки системи державної служби на елементи вони мають містити діяльність персоналу. Іншими словами, усі можливі елементи державної служби – людські й людино-машинні, оскільки інакше вони не будуть здатні до виконання самостійних функцій. У цьому зв'язку вважаємо неправильним виділення різних технічних систем як генетичного елемента державної служби. Генетичним елементом державної служби, на наш погляд, є комплекс «людина – людина».

Сказане не означає відмови від вивчення функціонування державного службовця в цьому комплексі, тобто від подання його як елемента системи. Однак така деталізація доречна для аналізу державної служби як системи, що включає державних службовців, громадян, що звертаються до органів влади тощо, тобто в межах комунікаційної системи.

Сказане вище про елементи цілком стосується і підсистем, що відповідно до принципу двоїстого подання можуть розглядатися як елементи на відповідному ієрархічному рівні.

Звертаючись до опису зв'язків у системі державної служби, потрібно виділити інформаційні, речовинні й енергетичні зв'язки.

Найважливішу роль в управлінні державною службою відіграють інформаційні зв'язки, що охоплюють весь адміністративно-господарський механізм управління. Більше того, відповідно до другого принципу подвійності Гриневського, кожній системі можна поставити у відповідність ізоморфну їй інформаційну систему. Це вказує на виняткову важливість інформаційного підходу до аналізу діяльності державної служби. Насамперед це стосується дослідження інформаційних зв'язків, які зручно розділити на прямі й зворотні [11, с.8]. Під прямими зв'язками розуміються зв'язки, напрямом яких збігається з порядком функціонування елементів. Це, наприклад, зв'язки планування, адміністративні зв'язки «зверху вниз», тобто зв'язки субординаційні, обумовлені ієрархією системи. Зворотні зв'язки діють у протилежному напрямі. Це, насамперед, звіти про виконання планів, наказів і розпоряджень. Відзначимо, що в складній системі державної служби існують зв'язки, що не належать до перерахованих умовних класів. Це зв'язки «рівноправної» взаємодії, прикладом яких є обмін досвідом, навчання без відриву від роботи. Крім зв'язків функціонування, описаних вище, існують також зв'язки породження, чи перетворення, інакше зв'язки розвитку.

Безвідносно до класифікаційних ознак зв'язки мають: відбивати інформаційну мережу прийняття рішень за всіма рівнями державної служби; забезпечувати можливість аналізу координації та інформування на горизонтальних рівнях і в контурах зворотного зв'язку; містити результати ситуаційного аналізу. Це дає можливість поєднати безліч функціональних завдань у єдину

інформаційно-функціональну мережу, виділити функції із загальною метою, оцінити повноту і якість інформаційного забезпечення управління державною службою на всіх рівнях ієрархії.

Аналіз матеріально-енергетичних зв'язків у системі державної служби природно пов'язувати з аналізом системи її матеріально-технічного постачання. Зазначимо, що матеріальні зв'язки хоча й можуть ізоморфно описуватися інформаційними, але не вичерпуються цим. Наявність інфраструктури обумовлює появу, наприклад, проблеми опису підсистеми «державні органи для державних органів».

Зв'язки виражають взаємодію, обмін енергією, інформацією і речовиною між двома елементами. Але державний орган при цьому є фільтром. З огляду на наявність множини елементів і зв'язків між ними, природно описати структуру державного органу як системи, що характеризує відносини між усіма її елементами. Простота опису структури при відомих зв'язках і елементному складі, як правило, виявляється уявною. Справа в тому, що навіть субординаційні зв'язки управління, визначені статутами, положеннями, наказами та іншими документами, не є строго фіксованими і детермінованими.

Як уже зазначалося, ієрархія в управлінні передбачає розподіл за рівнями функцій обробки інформації, прийняття рішень і певну самостійність у виробленні управлінських впливів. З подовженням ланцюжка управління об'єктивно спрацьовує фактор «розщеплення змісту управлінської інформації». У неформальних і «рівноправних» зв'язках, що доповнюють прямі й зворотні, істотну роль відіграють міжособисті відносини і групова поведінка.

Будучи вираженням кібернетичного принципу невизначеності, ці зв'язки разом із впливом середовища найчастіше виводять елементи за межі строгої детермінованості [13]. Загальновідомі випадки порушень у функціонуванні державної служби. Це багато в чому є результатом відсутності чіткого структурно-функціонального подання системи державної служби і, як результат, – недостатньо ефективного адміністративно-господарського механізму. Саме тому треба, нарешті, йти далі подання структури адміністративного підпорядкування в системних дослідженнях.

Наявність об'єктивних передумов системного підходу до вивчення державної служби дозволяє перейти до завдання виділення системи державної служби. Це виділення визначає межі системи як об'єкта дослідження, тобто вказує, які елементи, зв'язки тощо належать до системи, а які до середовища (оточення системи).

Необхідно чітко пам'ятати, що виділення системи державної служби як об'єкта дослідження залежить від самого об'єкта – державної служби, цілей дослідження і дослідника чи дослідного колективу, їх особистих якостей. Залежно від цілей дослідження державна служба може бути

розглянута як правова, соціальна або технічна система.

Як соціальна система державна служба являє собою стійкий структурно-впорядкований, детермінований своїми складовими і зв'язками цілісний соціальний організм, складну організовану єдність, яка виконує функції об'єднання працюючих спільно людей, регулювання їх діяльності на основі поділу праці і посадової ієрархії для досягнення обумовлених державою і суспільством соціальних цілей.

Ієрархічна структура державної служби визначається департаменталізацією, відносинами керівництва і підпорядкування, системою соціальних позицій, ролей соціальних груп і індивідів, що входять у неї. У ній чітко виділяються керівна і керована підсистеми, стосунки між якими визначаються дією механізмів і засобів регулювання та контролю, основу яких становлять інституціональні норми і правила, що забезпечують стійкість і передбачуваність взаємодії елементів системи в процесі її функціонування. Разом з тим державна служба за специфікою своїх соціальних функцій, цілей, ролі і статусу є підсистемою соціальної системи в масштабах держави.

При дослідженні державної служби як системи в тому чи іншому розрізі (плані), можна говорити лише про те, що характеристики цього плану лише будуть домінувати, але не виключати інших. При цьому необхідно враховувати характер суперечностей у державній службі як соціальній системі, до них варто зарахувати: суперечності, обумовлені сформованим у її структурі поділом за рівнями чи за підрозділами департаменталізації; суперечності між особистим і безособовим, індивідуальним, груповим і загальним у структурі зв'язків та діючих норм; суперечності в структурі зовнішніх і внутрішніх соціальних цілей.

Усяке виділення системи, як перший етап дослідження, неповне і неточне. Тому система державної служби має уточнюватися в процесі подальших досліджень, насамперед на етапі опису системи. Такий методологічний принцип приводить до операційної процедури виділення за С. Біром та У. Р. Ешбі, коли за допомогою орієнтованого аналізу елементів установлюються функціональні зв'язки між ними, а також уточнюється елементний склад за функціями системи [4, с.12]. Змінність меж системи державної служби залежить, таким чином, від об'єктивних змін, що відбуваються в державній службі, і від зміни наших знань і уявлень про неї. Звідси впливає найважливіша методологічна вимога динамічності меж державної служби при системних дослідженнях, насамперед розвитку державної служби.

Наступним етапом системного дослідження є опис виділеної системи. Опис системи повинен бути: цілеспрямованим; мета дослідження багато в чому визначає способи і форму опису;

багаторівневим; таким, що відображає державну службу в її цілісності; як структура, внутрішня будова якої розкрита з деталізацією, достатньою для цілей дослідження; з дотриманням принципу інформаційної єдності в ієрархії понять і параметрів опису.

Складні штучні системи, що створюються і розвиваються людьми (а саме до цього типу належить державна служба), – це насамперед функціональні системи. Іншими словами, вони створені для виконання в державі низки об'єктивно необхідних функцій, обумовлених їх призначенням.

Визначення цільових функцій державної служби у всіх їх виявленнях становить суть функціонального підходу до вивчення системи державної служби. Цільова функція виражає залежність усіх параметрів системи від стану середовища параметрів процесів, які відбуваються в самій системі. Для виявлення функціональної істотності системи необхідно описати її функції, критерії ефективності функціонування, процеси функціонування та їх параметри на кожному рівні ієрархії як для сформованих, так і для прогнозованих умов, а також альтернатив розвитку державної служби. Наявність у системі ієрархії вимагає, щоб опис функціонування більш високого рівня залежав від агрегування характеристик нижнього рівня. Таким чином, опис системи державної служби містить багато критеріїв. Зокрема, це сукупність характеристик цілей, засобів їх досягнення і критеріїв ефективності.

Інтерпретація державної служби в межах теорії соціальних систем, згідно якої державна служба розглядається як динамічна цільова багатофункціональна система, що складається з різномірних і взаємозалежних елементів (підсистем), теж має певні застереження, зокрема, це певна «умовність», «абстракційність» понять типу «соціальна система», «підсистема», «зовнішнє середовище», «відкрита система», «закрита система», «входи й виходи системи».

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Для державної служби як соціальної системи характерні такі ознаки:

1. Це підсистема держави, де діють відповідні норми і правила, що визначають статус і рівень інтеграції державної служби і її структуру.

2. Наявність обумовлених інтересами і потребами суспільства, держави соціально значущих

цілей існування, функціонування і розвитку державної служби, організаційної структури як головного засобу «втілення інституціональних цілей» (Ф. Селзнік), а також необхідних для її ефективної діяльності ресурсів.

3. Наявність сукупності територіально розподілених державних органів, що функціонують на основі єдиних інституціональних норм, які регулюють зв'язки і відносини по ієрархії державних органів, між їх підрозділами і персоналу.

4. Наявність чіткої статусно-рольової структури органів; підрозділів, персоналу, а також відповідних механізмів, що забезпечують організаційність, урегульованість і ефективність спільної діяльності.

5. Це суб'єкт певного виду діяльності і суспільних відносин, що об'єднує на професійній основі в соціальну спільність державних службовців.

6. Наявність специфічних для державної служби норм і цінностей, закріплених законодавчо й обумовлених організаційною культурою, що регулюють внутрішні відносини і зв'язки; забезпечують визначений ступінь її відкритості і проникності стосовно впливів зовнішнього оточення.

7. Наявність у її регулятивній функції механізмів, що забезпечують:

- власний соціально-правовий захист, а також інших підсистем суспільства шляхом здійснення контролю над інституціональними типами дій;

- визначення стосовно загальнодержавних інституціональних стандартів меж, у яких можливе врахування норм і відносин специфічних для того регіону, де діє державний орган, а також для дій, що забезпечують досягнення власних (внутрішніх) цілей;

- можливості і здатність постійного відтворення й удосконалювання на інституціональній основі діяльності, внутрішніх і зовнішніх зв'язків, передачі соціального і професійного досвіду.

З наведеного переліку ознак державної служби як соціальної системи можна сформулювати зокрема висновок про те, що основну, визначальну повноту й ефективність реалізації можливих на неї функцій, рівень її розвитку, обумовлює розвиненість комунікативних видів діяльності, оскільки будь-який вид відносин і взаємодій у соціальній системі визначається тільки комунікацією. Цей аспект державної служби потребує подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Забезпечення верховенства права у функціонуванні державної служби України / В. Авер'янов // Вісн. держ. служби України. – 2000. – № 4. – С. 71 – 75.
2. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління / Г.Атаманчук // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 9 – 12.
3. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.
4. Бир С. Кибернетика и управление производством / С. Бир / пер. с англ. – М.: Физматгиз, 1965. – 275 с.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. / Ю.П. Битяк. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
6. Волкова В.Н. Теория систем. / В.Н.Волкова. – М.: Высшая школа, 2006. – 511 с. ISBN 5-06-005550-7
7. Горбань О.М. Основи теорії систем та системного аналізу: навч.посібник / О.М. Горбань, В.Є. Бахрушин. – Запоріжжя, ГУ «ЗІДМУ», 2004. – 204 с. ISBN 966-8227-23-9
8. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Ін – Юре, 1999. – 244 с.
9. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика. навч. посіб. / В. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
10. Оболенський О. Ю. Державна служба / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 468 с.
11. Перегудов Ф.И. Введение в системный анализ / Ф.И. Перегудов, Ф.П. Тарасенко. – М.: Высшая школа, 1989. – 320 с.
12. Сагатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих категорий / В.Н. Сагатовский. – Томск: Издательство Томского университета, 1973. – 431 с.
13. Седов Е. Информационно-энтропийные свойства социальных систем / Е. Седов // Общественные науки и современность. – 1993. – № 5. – С. 24 – 41.
14. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: Монографія / С.М.Серьогін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
15. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ: учеб. пособие / Ю.П.Сурмин. – К.: МАУП, 2003. – 368 с.: Библиогр. в конце глав. ISBN 966-608-290-X
16. Черняк Ю.И. Анализ и синтез систем в экономике /Ю.И.Черняк. – М.: Экономика, 1970. – 151 с.
17. Шпітун І.І. Науково-світоглядні аспекти феномена «державна служба» / І.І. Шпітун // Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. зб.наук. пр. [електр. ресурс] – Д.:ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип.1 (1).
18. Bertalanffy L. von. General System Theory Foundations, Development, Applications. / Bertalanffy L. von. – N.Y.: Braziller, 1968. – 263 p.

Рецензенти: Емельянов В. М. – к.т.н., доцент;
Іванов М. С. – д.політ.н., професор.

© Липовська Н. А., 2011

Стаття надійшла до редколегії 31.08.2011 р.

ПЛАНУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КАР'ЄРИ ЯК СКЛADOVOЇ ПОКРАЩЕННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

У статті розкривається проблема кар'єрного росту посадової особи, вказано на правовий, адміністративний та інші аспекти професійного кар'єрного просування на посаді. Автор розмірковує над таким актуальним питанням сьогодення як формування професійно якісних нормативно-правових процедур кар'єрного росту державного службовця в умовах модернізації та реформ державної служби.

Ключові слова: державна служба, кар'єра, професійна кар'єра, посадова особа, адміністративна реформа.

В статье раскрывается проблема карьерного роста должностного лица, через правовой, административный и другие аспекты профессионального карьерного продвижения в должности. Автор размышляет над таким актуальным вопросом современности как формирование профессионально качественных нормативно-правовых процедур карьерного роста государственного служащего в условиях модернизации и реформ государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, карьера, профессиональная карьера, должностное лицо, административная реформа.

The article deals with the problem of a career officer in the legal, administrative and other aspects of professional career opportunities in the post. The author reflects on such current issues as the formation of professional-quality legal procedures, a career civil servant in the modernization and reform of public service.

Key words: public service, career, professional career, or an official administrative reform.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими та практичними задачами. В умовах адміністративної реформи яка започаткована Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року, №1085/2010 [5] набуває ще більшого значення підвищення професіоналізму кадрового складу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. До цього спонукає також процес наближення принципів державної служби України до європейських стандартів.

Дієвим засобом розв'язання цього завдання є організація державної служби на засадах службової кар'єри, юридичною моделлю якої виступає сукупність форм правового регулювання просування по службі.

Невід'ємною складовою цього процесу є те, що не посада підбирається до конкретної особи, а людина за своїми діловими, професійними

адміністративними та моральними якостями – на відповідну посаду.

Мета статті – розкрити зміст просування по службі – як елемента покращення кадрового складу державного апарату в умовах адміністративної реформи, окреслити форми та методи правового регулювання просування по службі в Україні та виокремити вдосконалення цього процесу з урахуванням наявних положень законодавчих та нормативно – правових актів.

Викладення основного матеріалу. Незважаючи на те що в Україні за часів незалежності діє відкрита система державної служби, професійна кар'єра державних службовців її планування потребує подальшого вдосконалення та реформування. Виходячи з цього Інститут державної служби має забезпечувати стабільну діяльність органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень та компетенції, всіляко підвищуючи роль в цьому процесі службової кар'єри.

Кар'єра (від французького *Carrière*) – успішне просування вперед в тій чи іншій області суспільної, службової, наукової, професійної діяльності. Вибір кар'єри є одним з найбільш важливих рішень, що людина приймає у своєму житті, тому що її досягнення в тій чи іншій сфері діяльності залежить від відповідності між його особистістю і характером роботи, а також від поєднання особистих очікувань в області особистої кар'єри з можливостями організації.

Поняття службової кар'єри існує в широкому та вузькому сенсі.

У широкому розумінні кар'єра – професійне просування та зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму. Результатом кар'єри є високий професіоналізм державного службовця, досягнення визнаного професійного статусу. Критерії професіоналізму можуть змінюватися протягом трудової діяльності людини.

У вузькому розумінні кар'єра – посадове просування, досягнення певного соціального статусу в професійній діяльності, заняття певної посади. У даному випадку кар'єра – свідомо обраний і реалізований службовцем шлях посадового просування, прагнення до наміченого статусу (соціального, посадового, кваліфікаційного), що забезпечує професійне і соціальне самоствердження службовця відповідно до рівня його кваліфікації.

Державний службовець, як правило, свідомо вибирає і будує кар'єру як в професійному, так і в посадовому плані. В цьому відношенні кар'єра – процес, який визначається як проходження, послідовність станів системи.

Таке розуміння кар'єри орієнтує на відповідний методологічний підхід до її дослідження. У його основі лежить тенденція сучасної науки вивчати події, а не стан. Суспільство та його складові розглядаються як процеси, а не як статичний стан, як безперервний нескінченний потік подій. Людина, включена в цей потік, змушена безперервно рухатися в ньому, пристосовуватися до нього, долати його, піддаватися його перебігу. Чим стрімкіше загальний рух, тим небезпечніше уповільнення. Звідси розуміння кар'єри як активне просування людиною в освоєнні, вдосконаленні способу життєдіяльності, що, в свою чергу, забезпечує його стійкість у потоці соціального життя. З цих позицій визначається підхід до моделювання кар'єрного процесу і основ стратегічного управління кар'єрою.

Отже, кар'єра – це процес руху по шляху оволодіння певними цінностями, благами, визнаними в суспільстві чи в організації. Основними із них є:

- посадові сходинки, рівні ієрархії;
- ступені кваліфікації та пов'язані з нею розряди, диференціація навичок та знань людей за рівнем їх майстерності;
- статусні ранги, які відображають величину вкладу працівника в розвиток організації

(вслуга років, раціональні пропозиції тощо), його становище в колективі;

- ступінь влади як фактор впливовості в організації (участь при прийнятті важливих рішень, близькість до керівництва);

- рівні матеріальної винагороди, доходу (рівень зарплати і різноманітність соціальних пільг).

Згідно статті 27 Закону України «Про державну службу» визначено, що кар'єрне просування службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади виключно на конкурсній основі, крім випадків коли інше встановлено законами України та нормативно – правовими актами Кабінету Міністрів України, шляхом присвоєння більш високого рангу. Механізм реалізації державним службовцем права кар'єрного росту здійснюється через процедуру, що складається з наступних етапів:

- підготовка;
- розгляд та прийняття рішення у справі про службове просування;
- виконання рішення, прийнятого у справі про службове просування;

На думку багатьох науковців просування по службі це не тільки суб'єктивне право державного службовця, це, перш за все, адміністративний правовий акт державного органу, який переміщує особу по службовій драбині. Отже, реалізація цього права залежить як від державного службовця (його професійної активності, амбітності тощо), так і від керівника державного органу. «Немає юридичних підстав трактувати право службовця на посадове зростання як його особисте право. Призначення на посаду знаходиться в компетенції державного органу та його керівника. Але керівники державних органів і їх структурні підрозділи, кадрові служби повинні планувати посадове зростання свого персоналу, керувати їх службовою кар'єрою» [6].

Теоретичні та практичні напрацювання вчених, фахівців свідчать що у плануванні кар'єрного розвитку державних службовців особливу роль відіграє інформація про них, зокрема про їхні мотиви, спрямованість на кар'єру, потенціал і ступінь його реалізованості, оскільки дає можливість виділити тих, хто націлений на професійний розвиток. При цьому важливо визначити, чи базуються їхні кар'єрні амбіції на міцній професійній основі або, принаймні, на передумовах оволодіння нею. На державній службі темпи кар'єрного розвитку працівників значно нижчі, у порівнянні з підприємницькими структурами. До того ж аналіз посадового підвищення свідчить про стихійність кар'єрного зростання державних службовців, нерівномірність стажу перебування на посаді, утворення так званих кар'єрних тупиків і швидкісних кар'єр. Усе це негативно позначається як на можливості отримання необхідного професійного досвіду для зайняття наступної посади, так і на раціональному його використанні в разі невчасного переходу на

вищі посади. Ці кар'єрні аномалії негативно впливають на стимулювання трудової та фахової віддачі від державних службовців, підтримку сприятливого соціально-психологічного мікроклімату в їхньому середовищі. Неврегульованість кар'єрних процесів призводить до того, що досвід працівників подекуди не стає головним чинником їхнього посадового розвитку. Дуже негативним явищем, хоча й типовим для вітчизняної державної служби, є швидкісна кар'єра. Зміст її полягає у стрімкому підвищенні по службі або прийнятті на державні посади (часто дуже високого рівня) осіб без відповідної практики та професійного досвіду. Такий підхід для управління кар'єрою на державній службі на наше переконання може бути радше винятком а ніж правилом. На практиці державний службовець перед призначенням на високу посаду повинен пройти усі щаблі, що їй передують. Ця вимога продиктована інтересами суспільства, виходячи з підтримки високого авторитету держави й поваги до її законів. Процес планування кар'єрного розвитку державних службовців на сьогоднішній день до кінця несформований. Існують лише деякі його фрагменти, частини, що реалізуються епізодично. Наприклад, застосовується практика з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що зазвичай не завжди впливає на їхні призначення та просування по службі. Крім того, економічна ефективність витрат на підготовку персоналу виявляється дуже низькою. У зв'язку із цим, на нашу думку, доцільно було б здійснювати додаткову підготовку державних службовців під конкретне призначення. Важливим стимулюючим фактором професійного розвитку може стати система управління кар'єрою державного службовця – від прийому на роботу і до звільнення чи відставки.

Управління кар'єрою державного службовця має передбачати:

1) планування індивідуальної кар'єри працівників (отримання професійних консультацій, створення робочих груп планування кар'єрного розвитку, надання допомоги співробітникам у плануванні їхнього саморозвитку, виявлення кар'єрного ресурсу);

2) загальне планування кар'єри (аналіз рівня розвитку кадрів установи, зокрема за допомогою центрів оцінки потенціалу та розвитку, спільне планування кар'єри);

3) організаційні процеси (призначення на посади, планування наступності та безперервності кар'єри, рекламування шляхів можливого розвитку, планування потреби в працівниках, використання спеціальних схем швидкого підвищення по службі для перспективних співробітників).

Управління кар'єрою сприяє підвищенню конкурентоспроможності співробітників і спонукає керівників та підлеглих учитися спільно справлятися зі змінами, що відбуваються.

Таким чином, основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, що усе цінне, чим він володіє та може володіти як фахівець, ефективно використовувалося як для досягнення цілей державної служби, так і для задоволення інтересів особистості, призначення на які, працівники можуть пройти після стажування й тимчасово виконувати посадові обов'язки інших працівників, а також заплановані призначення та необхідні для цього заходи з його професійного розвитку.

План кар'єрного розвитку слід складати з урахуванням того, що оптимальний час перебування спеціаліста на одній посаді як правило становить 3-5 років. Планомірне, постійне переміщення (ротація) персоналу сприяє підвищенню його трудової віддачі. Практика країн з розвинутою демократією та ринковою економікою свідчить, що для успішної кар'єри працівника його термін перебування на одній посаді в середньому має не перевищувати 5 років. Після закінчення цього строку обов'язково необхідно створити для державного службовця нові умови для роботи та повернути його на стадію адаптації. У протилежному випадку в працівника може знижуватись інтерес до професійного розвитку та зацікавленість до процесу і результату праці, а також відбуватися професійна деградація.

Управління професійно-посадовим розвитком (управління посадовою кар'єрою) – це дія керівників державних органів влади, кадрової служби щодо цілеспрямованого розвитку здібностей людини, накопиченню ним професійного досвіду і раціональне використання його потенціалу як на користь співробітника, так і на користь організації. У результаті цієї дії важливо досягти такого стану, щоб те, що мають у своєму розпорядженні або можуть люди як особи, як носії професійних здібностей і досвіду, було включено в трудовий процес не тільки на користь цієї особи, а й на користь державного органу, організації. Для цього необхідно працювати передусім за такими напрямками, як створення системи управління посадовою кар'єрою, формування механізму професійно-посадового розвитку та практичне оволодіння процесом управління посадовою кар'єрою.

Система управління посадовою кар'єрою державних службовців є правовим середовищем, сукупністю принципів, функцій, повноважень, відповідальності, необхідних для здійснення цілеспрямованої дії. По суті, йдеться про створення такого середовища, яке б жорстко детермінувало дії керівників, служб управління персоналом по затребуваності державною службою професійного досвіду персоналу.

При цьому треба мати на увазі, що «службова кар'єра» – це суб'єктивно усвідомлені власні судження працівника про своє трудове майбутнє, очікувані шляхи самовираження та задоволення працею. Кар'єра не завжди асоціюється з професійною або посадовою. Для одних поняття кар'єри може бути пов'язане із задоволенням від

праці, для інших – тільки з творчим характером праці, для інших – із можливістю вирішувати сімейно-побутові проблеми, та мати добре оплачувану роботу.

Таким чином, систему управління та планування просування по службі слід сформувати так, щоб стимулювання працівників до розвитку кар'єри аж до її завершення.

З огляду на вищевикладене, можна зробити наступні **висновки**:

По-перше, просування по службі як складова державно-службових відносин – це правовідносини, що виникають у процесі практичного здійснення особою державної служби, результатом яких стає зайняття службовцем більш високого рангу в порядку, визначеному законодавством України.

По-друге, правовими підставами кар'єрного росту по службі є закони України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів, інших центральних органів виконавчої влади. Реалізація положень даних актів законодавства здійснюється

через рішення керівників державних органів та інших посадових осіб, які мають право вирішувати питання просування по службі. Для державного службовця останній юридичний факт призводить до зміни його державно-службового статусу.

По-третє, система кар'єрного росту повинна бути сформована таким чином, щоб стимулювати державних службовців до розвитку кар'єри аж до її завершення. На нашу думку для цього доцільно передбачити в законодавстві шляхи просування по службі, зокрема:

– просування за посадами, що передбачає здобуття службовцем вищої в організаційній ієрархії посад у межах яких відбувається службова кар'єра. Специфікою просування за посадами є досягнення службовцем відповідних показників діяльності, визначених законодавством;

– просування за рангами, де державний службовець може отримати вище звання та підвищене грошове утримання, навіть займаючи одну й ту саму посаду;

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2007. – 591 с.
2. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
3. Гришковец А. А. Право государственного служащего на продвижение по службе / А. А. Гришковец // Государство и право. – 1998. – № 108. – С. 27-34.
4. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України № 1085/2010 від 9.12.2010 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
6. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учебное пособие – Юнити-Дана. : Закон и право, 2007. – 575 с.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Емельянов В. М. – к.т.н, доцент

© Фуртатов В. С., 2011

Стаття надійшла до редколегії 25.10.2011 р.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАХІДНИХ КРАЇНАХ: ВІД ЗАРОДЖЕННЯ ДО СТАНОВЛЕННЯ

Розглядається процес зародження й становлення місцевого самоврядування в західних країнах, як довготривалий процес, пов'язаний з розвитком демократичних свобод, розбудовою правової держави, громадянського суспільства та зміною ролі місцевого самоврядування в політичній системі суспільства.

Ключові слова: муніципальна влада, муніципальна організація, місцеве самоврядування, теорії місцевого самоврядування, громадянське суспільство, публічна влада, державна влада, політична система.

Рассматривается процесс зарождения и становления местного самоуправления в западных странах, как долгодействующий процесс, связанный с развитием демократических свобод, развитием правового государства, гражданского общества и изменением роли местного самоуправления в политической системе общества.

Ключевые слова: муниципальная власть, муниципальная организация, местное самоуправление, теории местного самоуправления, гражданское общество, публичная власть, государственная власть, политическая система.

The article examines the process of origin and formation of local self-government in Western countries as a long-acting process associated with the development of democratic freedoms, development of legal state, civil society and changing role of local self-government in the political system of society.

Key words: municipal government, municipal agency, local government, theories of local government, civil society, public authority, government, political system.

Постановка проблеми. Зародження й становлення місцевого самоврядування в західних країнах довгий й тривалий процес, який своїми коріннями іде в глибину століть до первинних осередків суспільства: полісної демократії античного миру, сільським і міським громадам середньовічної становой держави, муніципальних реформ XIX століття.

Для України де місцеве самоврядування перебуває на початковому етапі формування, досвід розвитку теорії й практики місцевого самоврядування (муніципальної організації) має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Особливо у вирішенні місцевих питань, з яких зарубіжні країни знайшли оптимальні відповіді в ході свого історичного розвитку. Крім того, вивчення політико-правових аспектів зародження й становлення місцевого самоврядування в західних країнах є одним із кроків на шляху створення сучасної теорії місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення проблем формування, становлення й розвитку місцевого самоврядування (муніципальної влади) почалося ще в XIX столітті (Б. Веселовський [1], А. Кізеветер [9], М. Курчинский [10],

А. Токвіль [14], Л. Штейн [15] та ін.), але й до сьогодні серед вчених (В. Ігнатов [8], В. Бутов [8], О. Кутафин [11], Л. Старецька [12], С. Саханенко [13] та ін.) вивчаючих цю проблему не існує єдиного підходу до його розуміння. Неоднорозначність трактування такого політико-правового явища як місцеве самоврядування пов'язано по-перше зі становленням сучасної муніципальної теорії й практики; по-друге з різноманітністю моделей місцевого самоврядування, які формуються в різних країнах з урахуванням місцевих особливостей та своєрідністю розв'язуваних завдань місцевого значення; по-третє відсутністю єдиної сучасної теорії місцевого самоврядування.

Мета статті показати, що формування публічної самоврядної (муніципальної) влади в закордонних країнах – це довгий, тривалий процес, пов'язаний з розвитком демократичних свобод, розбудовою правової держави, громадянського суспільства та зміною ролі місцевого самоврядування в політичній системі суспільства.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування як самостійне явище громадського життя зародилося в далекій давнині ще до державно-організованого суспільства. Первісною формою самоврядування була сільська громада –

самоврядний виробничий і соціально-побутовий колектив. Ознаками якої були: визначена територія, виборний голова й члени громадського правління («уряду»), суд, спільне нерухоме майно, певні доходи і витрати. Основні норми взаємин членів громади визначались через такий інститут місцевого самоврядування як загальні збори. Однак зародження місцевого (територіального) самоврядування було пов'язано, насамперед, із процесом розвитку міст як самостійних корпорацій. Корпорація (від новолат. *corporatio* – об'єднання) – це спосіб соціальної організації з характерною рисою традиційного суспільства.

Починаючи з Нового часу, в середньовічній Європі, з кінця XI ст., з зародженням середнього класу як суб'єкта місцевого самоврядування виникає й муніципальна організація місцевого самоврядування. Її розвиток був пов'язаний із прагненням міських громад, у яких набрав силу торгово-промисловий капітал, вийти з-під юрисдикції землевласників, звільнитися від їхнього впливу. В цей час народжується ідея про примат громади над державою, тому що громади виникли й сформувалися раніше її.

Серед основних причин зародження муніципальної організації (місцевого самоврядування) варто виділити:

1) економічні чинники – ріст сільського господарства й добробуту сільського населення (існування частини населення, яке могло не займатися сільськогосподарським виробництвом), відокремлення ремесла від сільського господарства, ріст числа ремісників й інших виробників промислової продукції в містах, відродження античних міст (Рим, Неаполь, Париж, Генуя, Ліон, Лондон, Бонн) і утворення нових міст (Гамбург, Любек, Лейпціг, Магдебург), зростання їхнього господарського значення, зародження нових способів виробництва (розвиток металургії та шахтарства, текстильного, гончарного, деревооброблюючого промислів і інш.);

2) соціальні чинники – диференціація суспільства, міграція сільського населення в міста, посилення соціальної мобільності населення;

3) політичні чинники – посилення королівської влади, надання городянам права носити зброю, чеканити монету, створювати органи самоврядування й ін.

Місцеве самоврядування в більшості європейських країн виникло в результаті юридичного акту, що, як правило, означав дарування «хартії вольностей». Хартії підтверджувалися й поновлювалися під час зміни посадових осіб та включали зобов'язання дотримуватися міських законів. Однією з перших хартій є Хартія Лондона, подарована Генріхом I місту у 1129 р. Хартія навечно встановила за городянами право обирати посадових осіб. Лондон вважався комуною й управлявся мером. Одночасно всі жителі і їхня власність звільнялися від дорожніх зборів, мита за проїзд, а також від всіх інших зборів на користь держави. Громадяни одержали право призначати зі свого середовища

суддів і не повинні були відповідати по якому-небудь позові поза стінами міста.

Не завжди право на самоврядування досягалося мирним шляхом, дарувалось королем, єпископом, сеньйором. Іноді середньовічні міста їх відвойовували або купували у феодалних володарів. У Німеччині тільки після другого повстання проти архієпископа купці й ремісники Кельна домоглися встановлення незалежного міського правління й системи міських прав. Кілька разів повставали проти свого архієпископа городяни Майнца. Однак лише імперські міста – ті, що були в королівському домені домоглися самоуправління.

Місцеве самоврядування формувалося й на базі корпоративних співтовариств – купецьких гільдій, цехової організації ремісників, переймаючи особливості їхньої організації й діяльності. В цьому випадку керівники гільдій і цехових організацій обов'язково ставали магістратами міських комун.

У XIII ст. проголошується Магдебурзьке (німецьке) право, суть якого полягала у звільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Міщани складали громаду із власним судом і управою. На чолі управи ставали виборні бурмістри і райці, на чолі суду – вїйт і лавники. Їхній юрисдикції підлягали не тільки міщани, а й цехові ремісники та приписані до міста селяни [12, с. 3-4].

В цей період основними джерелами зародження місцевого самоврядування були: громада (комуна), церковний прихід, купецька гільдія, цехова реміснична організація або територіальне співтовариство. Магдебурзька грамота, яка надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень міста, його територіальної громади, тому що встановлювала порядок виборів, функції й повноваження органів міського самоврядування) [4, с.41].

Міста отримали Хартії, які й були першими джерелами писаного муніципального (міського) права. Однак якщо писана хартія була відсутня, місцеве самоврядування здійснювалося на базі сформованих норм звичаєвого права, які досить повно регламентували загальні принципи управління містом, права й свободи його громадян.

Члени міських комун здобували цивільні права й свободи, звільняючись від більшості феодалних повинностей і податків й отримуючи право на участь у міському управлінні. Таким чином, становлення місцевого самоврядування означало обмеження прерогатив державної влади й сеньйоріальних прав.

Норми муніципального права в цей період, перше, регулювали створення й функціонування муніципального співтовариства, забезпечуючи колективність відносин через механізми взаємодопомоги, кругової поруки, спільної господарської

діяльності; по-друге, обмежували участь населення в місцевому самоврядуванні ознаками становості й майновим цензом.

Найважливішою віхою в становленні муніципальної організації влади у європейських країнах була Велика французька буржуазна революція (1789 р.), яка не тільки запропонувала нові форми організації державної влади, але й поставила завдання створення місцевого управління, вільного від сильної бюрократичної опіки центральних органів влади. Вона проголосила принцип поділу влади, виділивши як четверту владу – владу муніципальну, яка не належить самій державі, тобто це окрема громадська влада – «*rouvrir le municipal*», поряд із законодавчою, виконавчою й судовою владою [4, с.35]. Отже на зміну поліцейській, бюрократичній державі епохи абсолютизму приходить конституційна, правова держава, а тому цілком природно, що місцеве самоврядування, що припускає відому автономію, відособленість у системі державної влади, стає гаслом політичних рухів і правових реформ XIX століття.

В 1790 р. француз Туре у своїй доповіді про реформу місцевого самоврядування на Національних зборах Франції сформулював два основних положення про місцеве самоврядування: поняття про власні громадські справи, які властиві по своїй природі муніципальному управлінню; поняття про державні справи, які передаються державою органам місцевого самоврядування [11, с.28].

З кінця XVIII і на початку XIX століття, місцеве самоврядування стає постійним об'єктом теоретичного наукового осмислення. В цей час виникає теорія «вільної громади», яка пояснює сутність місцевого самоврядування, виходячи з того, що право територіальної громади («природної» територіальної одиниці) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Згідно з цим, територіальна громада визнається незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природним шляхом. Відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді в силу її природи або дарується Творцем). Таким чином, місцеве самоврядування згідно з цією теорією є автономною щодо державної влади публічною владою – муніципальною владою, яка є окремою гілкою влади поряд з законодавчою, виконавчою, судовою [4, с.36].

Водночас реалії політичного життя Франції не відповідали ідеям теорії вільної громади. У Франції були створені представницькі органи місцевого самоврядування – муніципальні збори й виконавчо-розпорядницькі – муніципальні адміністрації, які й були включені до складу виконавчих органів державної влади, ставши її нижчою ланкою, і відповідальними за здійснення своєї діяльності як перед місцевим населенням в

особі його представницького органа, так і перед урядом країни.

Теоретичні розробки вчених в галузі місцевого самоврядування в другій половині XIX століття активно використовуються при проведенні політичних і адміністративних реформ для вдосконалення державного механізму, подолання домінування його над суспільством, конкретною людиною. Одна з перших реформ місцевого самоврядування була проведена в Пруссії, економічний занепад якої був обумовлений, у значній мірі, неефективною системою керування міським господарством. Її ідеологами виступили Л. Штейн, Р. Гнейст й інші представники німецької юридичної школи, які вважали органи місцевого самоврядування елементом загальної системи управління суспільством, однією з форм організації місцевого державного управління, яке має певну автономію в рішенні місцевих справ. Як зазначав Л. Штейн, «сила самоврядування не у відділенні його від держави, а в служінні інтересам останнього» [15, с. 32].

Ідея самоврядування була використана бароном фон Л. Штейном в законі про статуси міст (19.11.1808р.), що визначив міську громаду як політичну одиницю [6, с. 51]. Зміст нового міського уставу можна звести до наступних положень:

- децентралізація державної влади й формування органів місцевого самоврядування у ведення яких передається здійснення місцевих справ, а також окремих доручень держави;

- державна влада має право нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування по управлінню власним майном, право контролю за відповідністю діяльності органів місцевого самоврядування державним інтересам і законодавству країни, правом затвердження результатів виборів у міську раду;

- право на місцеве самоврядування надається тільки особам, які є власниками нерухомості не нижче встановлених розмірів;

- система міського самоврядування містить у собі:

- а) міську раду – корпорацію міських депутатів, які є представниками населення міста (рада затверджує бюджет, визначає перелік місцевих податків, обирає із числа депутатів голову ради строком на один рік, а із числа громадян міста – виконавчий орган місцевого самоврядування, і контролює діяльність останнього);

- б) магістрат – колегіальний виконавчий орган, що обирається міською радою в складі скарбника, членів магістрату й головної посадової особи міста – бургомистра;

- в) бургомистра – який є головою представницького й виконавчого органів.

У результаті реформи місцевого самоврядування в Німеччині його основним суб'єктом була визнана – громада, а основною одиницею самоврядування – не громадянин, а «майнова особа». Повно-важення місцевого самоврядування,

права й обов'язки його органів і посадових осіб визначалися в найбільш загальному виді і носили, в основному, делегований характер.

Мета самоврядування за Л. Штейном відрізняється від французької політичної думки XIX століття, яка трактує громаду як орган, призначений для цілей адміністративного правління. Л. Штейн зробив акцент на політичних цілях, а саме на включенні громадян у співпрацю з державною адміністрацією. Якщо у французькій системі підставу громадського устрою творить мер разом з позбавленою істотного значення громадською радою, то штейнівська система закликає до управління громадськими справами обрану громадську раду і обраний цією радою, колегіально зорганізований магістрат [6, с. 52].

На основі досвіду Німеччини сформувалася державницька теорія місцевого самоврядування. Відповідно до цієї теорії, місцеве самоврядування є однією з форм організації місцевого державного управління, тому що всі повноваження в області місцевого самоврядування дані державою. На відміну від центрального державного управління місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а місцевими жителями, зацікавленими в результатах свого керування. Передача деяких завдань державного управління у ведення місцевих співтовариств обумовлена тим, щоб забезпечити більш ефективне рішення даних питань на місцевому рівні.

У цей же період, на основі теорії вільної громади, висунутій представниками французької школи й розвинутій бельгійськими правознавцями, були сформульовані основні положення громадської теорії самоврядування, ідейною основою якої було вчення про природне право людини, однак на перший план вона висувала вже не природний і невідчужуваний характер прав громади та обґрунтовувала недержавну природу діяльності органів місцевого самоврядування, переважно її майновий характер [13].

Автори теорії О. Ресслер, Р. Моль виходили із протистояння держави й суспільства, з визнання свободи здійснення своїх завдань місцевими товариствами. В основі цієї теорії було положення про те, що громада, як самоврядний територіальний колектив, така ж самостійна (особливо у вирішенні питань організації місцевого господарства), як і сама держава, тим більше, що вона виникла раніше держави. Вони бачили сутність самоврядування в наданні місцевому співтовариству самому вирішувати свої справи, так, як урядові органи вирішують справи державні. Аналізуючи практику самоврядних громад у системі демократичних відносин А. Токвіль визначає місцеве самоврядування як інститут, що перешкоджає централізації державної влади, яка «привчає людей повністю й постійно відмовлятися від прояву власної волі...» [14, с. 83] і дозволяє перебороти ізолюваність людей один від одного, розвиваючи їхню соціальну активність. Тому вважає він «без громадських інститутів нація

може сформувати вільний уряд, однак щирою душою свободи вона так і не придбає» [14, с. 65]. Він писав, «народ є джерелом влади в суспільстві, однак більш безпосередньо, ніж у громаді, він ніде не здійснює свою владу» [14, с. 65]. Теорія науково обґрунтовувала необхідність обмеження втручання центральних органів влади в повсякденне життя громади й передачу основних повноважень по управлінню громади місцевим органам.

На практиці ця теорія була реалізована у США, де державотворення починалося із самоврядних громад переселенців-колоністів, які згодом об'єдналися в державні утворення – штати, а останні, у свою чергу – у федерацію – Сполучені Штати Америки. Хоча американський досвід показує, що на практиці досить складно розмежувати справи, які властиві державі і місцевому самоврядуванню.

В ці часи поширюється господарська теорія, сутність якої на думку її авторів Р. Моль, О. Васильчикова, В. Лешкова, зводилася до визнання за органами місцевого самоврядування вирішення тільки господарських завдань. Господарська теорія акцентувала увагу не тільки на визнанні самоврядної громади, як самостійного суб'єкта права, але й на тому, що основна функція місцевого самоврядування – це здійснення господарських функцій [7, с. 178-186].

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Німеччині, у значній мірі, було обумовлено протистоянням державницької й громадської теорій місцевого самоврядування. Утворення Німецької імперії в 1871 р. дозволило почати уніфікацію муніципальних систем, тому що на її території до цього часу діяло 66 різних типів міських і сільських поселень.

В Англії становлення місцевого самоврядування, яке почалося у 1835 р., завершила реформа 1888 р. Реформою були визначені територіальні основи місцевого самоврядування, його самостійність у здійсненні повноважень, ступінь представництва населення в муніципальній раді. Були створені однотипні представницькі органи – ради – для міст і графств. При цьому вся колишня система графств була переглянута, а найбільш великі міста виділялися у самостійні графства. Радам графств були передані адміністративні повноваження мирових суддів. Ради обиралися, у складі 48-140 членів, залежно від чисельності населення тієї або іншої території. Комітети й посадові особи наділялися правами прийняття й виконання рішень. Муніципальна система зберегла обмеження у виборчому праві населення.

Також реформа не змінила управління на рівні приходів, але в 1894 р. був виданий закон, що позбавляв церковнопарафіальні ради права розглядати нецерковні справи. Для їхнього рішення в приходах створювалися парафіальні збори, які могли обирати у великих населених пунктах парафіальні ради. Створена в Англії система органів самоврядування відрізнялася

значною самостійністю й відсутністю «адміністративної опіки» з боку центральної влади, що стало характерною рисою англійської моделі місцевого управління, що відрізняє її від континентальної (французької).

У XIX ст. ліберальна доктрина й ідеї «громадянського суспільства» сприяли посиленню автономізації місцевого управління в Європі і стали основою децентралізації державної влади й формування муніципальної влади (місцевого самоврядування) в європейських країнах. В цей час були запропоновані методи рішення місцевих питань законодавчими механізмами через визнання самостійності, незалежності місцевого самоврядування, під контролем закону й суду, але без підпорядкування уряду і його органам, як у центрі так і на місцях [4, с.335-336].

До початку XX ст. становлення місцевого самоврядування, в основному, завершилося в більшості країн Європи, а також в Сполучених штатах Америки. В умовах урбанізації, індустріалізації, росту соціальної мобільності населення, місцеві функції стали здобувати загальнонаціональний характер і відбулася переоцінка традиційних цінностей. Гасла місцевої автономії й муніципальних свобод поступилися місцем поняттям раціональності, ефективності й економії. Місцеве самоврядування стало розглядатися вже не як ціль, а як засіб досягнення перерахованих цілей, як демократичний інститут, який представляє інтереси територіальних громад. Основною функцією органів місцевого самоврядування стає право розпоряджатися ресурсами, які їм довірені населенням громади [5, с.52].

Наявність і ступінь розвинутої інституції місцевого самоврядування стає одним із найважливіших показників демократичності політичної системи суспільства. В той же час досвід другої половини XIX – початку XX ст. показує, що місцеве самоврядування можливо при будь-якій формі правління, але ступінь його реалізації буде залежить від того, наскільки централізована або децентралізована державна влада.

Дослідники початку XX ст. (А. Кізеветер [9], М. Курчинський [10], Б. Веселовський [1] і інш.) відзначають, що місцеве самоврядування є частиною децентралізованого (тобто переданого із центра на місця) державного управління, яке створене місцевим населенням на основі представництва для рішення місцевих справ, але наголошують на тому, що розвиток публічної самоуправлінської (муніципальної) влади можливий тільки за умови забезпечення її власною економічною й фінансовою базою.

Основні зміни в муніципальному управлінні в цей період були пов'язані з демократизацією виборчих прав населення, розширенням автономії органів місцевого самоврядування, більшою соціальною спрямованістю їхньої діяльності. Особлива увага приділялася забезпеченню

розвитку народної освіти, соціальній підтримці найбідніших верств населення, утриманню лікарень, бібліотек, музеїв, театрів і інш.

Однак найбільш великі зміни в місцевому самоврядуванні відбулися після закінчення Другої світової війни, коли децентралізація влади стає основним напрямком державної політики в багатьох європейських країнах. Так у Франції муніципальне управління починає розглядатися як відносно децентралізована форма державного управління на місцях.

У Європі починається процес відродження громадянського суспільства, формуються недержавні інститути, у тому числі й органи місцевого самоврядування, які починають грати активну політичну роль у суспільстві, як найважливіший елемент політичної системи. Її недержавна, громадянська частина, «яка стає передумовою й одночасно фактором формування політичної системи демократичного типу» [5, с. 52].

Двоїстий характер муніципальної діяльності (самостійність у чисто місцевих справах і здійснення певних державних функцій на місцевому рівні) знаходить своє відбиття в теорії муніципального дуалізму. Згідно якої муніципальні органи повинні діяти як інструмент державної адміністрації, оскільки в процесі здійснення певних управлінських функцій виходять за рамки місцевих інтересів [8, с. 15].

Місцеве самоврядування, як показує досвід західноєвропейських країн, стає домінуючою соціальною практикою, як у розбудові місцевих, так і центральних установ. Місцеве самоврядування стає загальновизнаним інститутом, що становить одну з основ громадянського суспільства. Інститутом, що забезпечує наближення влади до громадян, який і створює умови для їхньої особистої участі в керуванні місцевими справами.

В місті Ріо-де-Жанейро (Бразилія) 26.09.1985 р. приймається Всесвітня декларація місцевого самоврядування, в якій місцеве самоврядування визначається як «невід'ємна частина національної структури» і найближчий до громадян рівень управління, найкращий для створення умов «побудови такої гармонійної громади», до якої громадяни відчували б свою належність та відповідали б за неї» [2, с. 165]. У Страсбурзі (15.10.1985 р.) приймається Європейська Хартія місцевого самоврядування в преамбулі якої чітко визначається, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму», а «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи [3, с. 10].

Висновки. Європейський досвід переконливо засвідчує, що розбудова місцевого самоврядування в країні – це шлях до правової держави, громадянського суспільства. Саме місцеве самоврядування (муніципальна влада) забезпечує

умови й можливості для реального самоврядування людей. Однак треба зазначити, що для України недостатньо демонтувати радянську тотальну однаковість управління, необхідно намагатися безумовної реалізації фундаментальних прав і свобод людини через розвиток місцевих співтовариств і громадських інститутів, що виражають їхні інтереси.

Підводячи підсумки, зазначимо, що процес розвитку місцевого самоврядування, як й удосконалювання державності в цілому, нескінченний. Розвиток місцевого самоврядування надалі буде усе більше визначатися інтересами і

потребами людини, місцевого співтовариства, суспільства й держави, а це можливо лише через розвиток місцевих співтовариств і громадських інститутів, що виражають їхні інтереси. А тому публічна самоуправлінська (муніципальна) влада постійно буде перебувати в процесі перманентного розвитку й еволюції.

Подальших розвідок потребує процес становлення української державності через вивчення інституту місцевого самоврядування, який є основою демократичної системи управління й необхідним елементом сучасного суспільного устрою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Веселовский Б.Б. Какое местное самоуправление нужно народу? / Б.Б. Веселовский. – СПб.: Изд-во «Новая мысль», 1906. – 39 с.
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Прийнята на 27 міжнародному конгресі 23-26 вересня 1985 р. в Ріо-де-Жанейро // Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип. 1-2 (6-7) К., 1994. – С.165-169.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – №10: Місцеве самоврядування в Україні. – С.10-17.
4. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства : [монографія] / О. Н. Євтушенко. – Миколаїв : Вид-во: ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – 516 с.
5. Євтушенко О. Н. Громадянське суспільство та інститути публічної влади в політичній системі України / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Вип. 143. – Т.155. Політологія. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2011. – С.56-61.
6. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування у поглядах Л. Штейна / О. Н. Євтушенко, І. В. Моспаненко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Т. 131. – Вип. 118. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2010. – Серія «Політологія». – С. 50–53.
7. Євтушенко О. Н. Концепції державної влади і місцевого самоврядування та їх вплив на розвиток суспільно-політичних відносин в українських землях у другій половині XIX ст. / О. Н. Євтушенко // Гілея (науковий вісник) : збірник наукових праць – К., 2008. – Вип. 12. – С. 178 – 186.
8. Игнатов В. Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. Учебное пособие. / В. Г. Игнатов, Бутов В.И. – Москва. – Ростов-на-Дону : Кн. дом «Университет», МарТ, 1999. 224 с.
9. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX -XIX вв. : исторический очерк / А. А. Кизеветтер – М. : Изд. журн. «Русская мысль», 1910. – IV, 155 с.
10. Курчинский М. А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни / Б-ка самообраз. под ред. П. И. Броунова и В. А. Фаусека. – СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1907. – 111 с.
11. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юрист, 1997. – 428 с.
12. Місцеве самоврядування: оглядовий курс / Старецька Любов Іванівна, Томнюк Олена Євгенівна, Луценко Зоя Миколаївна, Юрченко Маргарита Михайлівна. – Книга 3. – К., 2006 – 108 с. – С. 3-4.
13. Саханенко С. А. Організаційно-правовий механізм публічного управління на територіальному рівні [Електронний ресурс] / С. А. Саханенко // ОРІДУ НАДУ. – 2003. – Режим доступу : http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/html/p04_04.htm
14. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / А. Токвиль: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Издательство «Весь Мир», 2000. – 560 с.
15. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии: Руководство / Л. Штейн; [Под ред. И. Е. Андреевского]. – СПб. : Издание А. С. Гиероглифова, 1874. – 578 с.

Рецензенти: Іванов М. С. – д. політ. н. професор;
Шкляж Й. М. – д. і. н., професор

© Євтушенко О. Н., 2011

Стаття надійшла до редколегії 21.10.2011 р.

ЗАГАЛЬНА КОНЦЕПЦІЯ РОДИНИ ТА ЦІННОСТІ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ЯК ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті поглиблено характеристику нових, сучасних підходів до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження сімейної політики. Доведено, що загальна концепція родини, яка будується на підході, котрий спрямовано на усунення дихотомій, науковій метафорі сімейних систем і принципах соціоекологічного аналізу, становить оптимальну базу формулювання та провадження державної сімейної політики. Репрезентовано систему цінностей державно-управлінської сімейної політики, яка була синтезована за підсумками порівняльних міжнародних досліджень, здійснених під егідою ООН.

Ключові слова: державне управління, механізми публічного адміністрування, державна управлінська політика, сімейна політика держави, сімейні системи, соціоекологічний аналіз, загальна концепція родини, цінності державної сімейної політики.

В статье охарактеризованы современные подходы к системе механизмов государственного управления сферой семейных отношений и внедрения семейной политики. Доказано, что общая концепция семьи, построенная на подходе, который направлен на ликвидацию дихотомий, научной метафоре семейных систем и принципах социоекологического анализа, представляет оптимальную базу формирования государственной семейно политики.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы публичного администрирования, государственная управленческая политика, семейная политика государства, семейные системы, социоекологический анализ, общая концепция семьи, ценности государственной семейной политики.

In the article the characteristic of new, modern approaches to the machinery of government in the family relationships sphere and family policy implementation is deepened. It is proved that the general conception of the family which is constructed on the approach oriented onto dichotomies elimination, scientific metaphor of family systems and principles of socioecological analysis makes the optimal basis for formation and implementation of family policy. The system of public family policy values is represented which has been synthesized according to the results of the series of comparative international research realized under the United Nations aegis.

Key words: government, machinery of public administration, public policy, family policy, family systems, socioecological analysis, general conception of the family, family policy values.

ВСТУП. Фундаментальною і водночас вельми актуальною проблемою галузі державно-управлінських наук є обґрунтування шляхів удосконалення системи механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин. Для розв'язання цієї проблеми вельми корисним є, зокрема, звернення до напрацювань у галузі державного управління та публічного адмі-

ністрування, що здійснені в системі Організації Об'єднаних Націй та за її ініціативою. Їхня сукупність складає загальноновизнані концептуальні підвалини світової практики провадження сімейної політики держави. Ретельне врахування цих напрацювань розширить можливості звернення до відповідної сукупності фундаментальних і прикладних розробок державного управління як

академічної дисципліни і кращих надбань зарубіжної практики державного регулювання сфери родинних відносин з метою їхнього творчого застосування в Україні.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ. Метою дослідження є формулювання, зокрема за рахунок звернення до розробок спеціалістів, що працюють у межах парадигми, прийнятої Організацією Об'єднаних Націй, загальної концепції родини як складника теорії галузі наук державного управління і публічного адміністрування. Спираючись на цю концепцію, необхідно синтезувати систему цінностей державно-управлінської сімейної політики, що є вельми значущим із точки зору посилення теоретико-методологічної бази вдосконалювання механізмів регулювання сфери сімейних відносин в Україні. Цю мету було досягнуто шляхом розв'язання низки конкретних наукових завдань, що зводилися до такого: поглибити характеристику нових, сучасних підходів до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження сімейної політики; опрацювати напрями створення більш різнобічної та гнучкої концепції сімей, ніж та, що домінувала до останнього десятиріччя минулого століття; оцінити доцільність і межі використання метафоричного поняття (наукової метафори) сімейної системи під час формування та здійснення державної сімейної політики; проаналізувати можливості так званого соціоекологічного підходу в царині механізмів державно-управлінської сімейної політики; дослідити пропоновану експертами ООН сукупність цінностей державно-управлінської сімейної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ. У процесі попередніх досліджень ми встановили, що по-справжньому **нові підходи до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження публічної сімейної політики** відрізняються від тих, які домінували аж до останнього десятиріччя минулого століття, більшою гнучкістю, різнобічністю, здатністю органічно поєднувати корисні елементи різних варіантів бачення. Вони зорієнтовані на пошуки консенсусу й узгодження наявних позицій. Скажімо, представники подібних підходів намагаються уникати дихотомій на зразок протиставлення нуклеарних сімей так званим сімейним системам, індивідів – родинам, особистих прав – правам сімей. Навпаки, ці фахівці усвідомлюють, що дихотомії на кшталт перелічених (разом із бінарною логікою, яка їх викликає й підтримує) завдають шкоди розумінню феномена родинного життя, заважають розробці адекватної сімейної політики та обмежують можливості стратегічних дій у галузі підтримки сімей. Яскравим прикладом утілення подібного гнучкого – і тому вельми плідного – підходу є ґрунтовна колективна монографія «Родиноцентрична управлінська політика та практика: міжнародний досвід» [7]. Досить вдалі зразки його застосування

являють собою кілька фундаментальних праць, що опубліковані на межі минулого та нинішнього десятиліть [4; 10; 12].

Далі воліємо зупинитися на ключовому термінологічному моменті. Вочевидь у широкому вжитку, зокрема в науці та практиці державного управління, використання поняття «сім'я» пов'язується з, так би мовити, автоматичним її трактуванням як нуклеарної родини. Однак в умовах глобалізації подібний автоматизм усе частіше спричиняє банальну помилку. Актуальною є потреба закладення міцніших підвалин шляхом створення більш різнобічної та гнучкої концепції сімей, на що неодноразово зверталась увага в документах ООН. Ця концепція повинна водночас повною мірою охоплювати проблематику нуклеарної родини і виходити далеко за її межі. Треба у відповідній царині подолати культурну вибірковість. Йдеться про етноцентризм, під яким, до речі, науковці сьогодні розуміють бачення та оцінювання різноманітних культурних практик і людей не лише з позицій певного народу чи етнічної групи, а взагалі з позицій особистого та місцевого досвіду, притаманної йому соціально-культурної практики. На необхідність цього та на поняття сімейної системи як засіб вирішення охарактеризованого завдання вказувалося ще на початку 1980-х років [див.: 8, р. 212-214].

Остаточного, зрілого вигляду такий концептуальний підхід набув на межі століть [див., напр.: 13, р. 405-408]. **Сімейна система** (англ. family system) як *поняття* визначається самостійно її членами, що допомагає запобігти етноцентричному мисленню. Цей концептуальний конструкт охоплює міжнародне розмаїття форм сім'ї, змісту родинного життя та сімейних відносин. «Міжнародна перспектива» бачення родинних осередків як сімейних систем надає нові сприятливі можливості науці та практиці державного управління. Адже ті, хто причетний до розробки та провадження державної сімейної політики, спеціалісти з надання послуг сім'ям і прибічники родинних цінностей відволікаються від безкінечного та конфліктного обговорення критеріїв визначення того, що являють собою «реальні сім'ї» або чим вони повинні стати.

Зрозуміло, що в даному випадку ми маємо справу з *науковою метафорою*. Метафора сімейних систем, подібно до всіх інших метафор, неминує має вибірковий і в деяких аспектах обмежений характер. Вона наголошує на відносинах і взаємозалежності, і в цьому її перевага. Але супутній недолік полягає в тому, що менша увага приділяється іншим чинникам сімейного добробуту, наприклад, відмінностям у ступені потужності культурного і владного впливу [див.: 7, р. 48-49 (note)]. До речі, деякі автори вважають, що системний підхід породжено метафорою машин і механізмів, а ця метафора своєю чергою впливає на розумове сприйняття та мовне оформлення [див., напр.: 11, р. 92-95]. Звідси, на нашу думку, випливає, що саме

метафора сімейних систем найбільш вдало підходить для вирішення завдань аналізу та розробки державної політики у сфері родинних відносин.

Метафоричне поняття сімейної системи в якості складника глобальної соціальної реальності допомагає поглибити розуміння як розмаїтості сфери родинних відносин у країнах світу, так і універсальності певних функцій, що їх родини виконують. Інакше кажучи, попри міжнародні відмінності у їхній структурі та організації, сім'ям по всьому світові притаманні фундаментальні риси подібності. Часто вони мають однакові базові потреби, поділяють багато тих самих обов'язків і стикаються в різних країнах із подібними викликами [розгорнуту характеристику проблеми див. у: 1]. Висловлювалася думка, що процес глобалізації може спричинювати зростаюче усвідомлення самими сім'ями, сімейними системами як універсальними суб'єктами суспільного життя своєї подібності, спільностей і розбіжностей [див.: 7, р. 35].

Дуже близьким до системного способу мислення є так званий **соціоекологічний аналіз** (англ. *socioecological analysis*). До розгляду окремих аспектів родинного життя його було застосовано ще на початку 1990-х років [див.: 9, р. 115–121]. А вже в середині десятиліття цей підхід було використано для всебічної концептуалізації проблем сімейної політики [див.: 14]. З системним підходом його зближує те, що вони обидва концентрують увагу на *відносинах*, особливо на зразках залежності та взаємної залежності. Обидві дослідні схеми мають вибіркового характеру. Кожна з них наголошує на окремих рисах сімей і сімейних систем, приділяючи меншу увагу іншим. Водночас соціоекологічна перспектива вдало доповнює системну, оскільки вона теж базується на метафорі, але не на «машинно-механістичній», а навпаки – на метафорі гармонійних, симбіотичних відносин між біо-природною, соціальною та культурною екосистемами (підкреслимо: *системами*!).

Соціоекологічний аналіз фокусується на взаємодії між, з одного боку, людьми, з іншого – соціальними інститутами, які вони створили, та навколишнім природним середовищем. Тобто наголошується на тому, що місце й контекст дії мають значення, яке повинно вимірюватися кожного разу під час аналізу. Інакше кажучи, соціоекологічний підхід у галузі сімейних відносин бере до уваги всю сукупність питань соціальної географії [див.: 5, р. 665–672].

Вважаємо, що **загальна концепція родини, яка будується на підході, котрий спрямовано на усунення дихотомій, науковій метафорі сімейних систем і принципах соціоекологічного аналізу, становить оптимальну базу формулювання та провадження державної сімейної політики.**

Застосування описаних вище дослідних перспектив дозволяє доповнити характеристику становища сімей у сьогоденному глобалізованому

світі [див., напр.: 2]. Три чверті сімейних систем планети борються за виживання, причому особливою мірою це стосується родин на глобальному «Півдні». Частина сімей переживає стрес, оскільки їхній добробут опиняється під загрозою. Інші родини потерпають від насильства, різноманітних побоювань і підвищеного рівня смертності. Наприклад, нові батьки у сучасному світі нерідко хвилюються з приводу виживання їхньої дитини. Вельми поширені колізії, причиною яких є обтяжливий обсяг витрат на доглядання за хворими членами сімей похилого віку та дітьми. Дуже часто батьки відчують хвилювання з приводу того, чи матимуть вони достатній обсяг роботи, щоб забезпечити достатній рівень доходів і змогу для всіх членів родини належним чином стежити за станом здоров'я. Також у жінок джерелом психічних розладів нерідко виступає домашнє насильство та вживання дітьми наркотиків [див.: 7, р. 21–22].

Як нам уже доводилося зазначати, специфіка підходу управлінсько-політичних наук полягає, зокрема, в тому, що він свідомо й відкрито *ціннісно орієнтований*. У багатьох випадках дослідження, здійснювані в межах цієї галузі, присвячуються питанням демократичного етосу та людської гідності [див.: 6, р. 41]. Інакше кажучи, визнається, що жодна соціальна проблема та методологічна стратегія не є вільними від цінностей. Отже, для адекватного розуміння проблематики потрібно брати до уваги її ціннісні складники. Так само жоден дослідник у галузі управлінсько-політичних наук не позбавлений власних цінностей, проблему впливу яких він також повинен принаймні визнавати, якщо не вирішувати [див.: 3, р. 588–591].

Подібним чином «свідомо й відкрито ціннісно орієнтованими» мають бути й зусилля з формування та провадження сімейної політики держави. На користь цього красномовно свідчить міжнародний досвід, накопичений у відповідній царині. Зокрема, вчені, що заклали підвалини родиноцентричного підходу до управлінської політики та практики, наголошують: цей підхід базується на чіткому визначенні цінностей. Звернення до першоджерел та узагальнення одержаної інформації дозволяють стверджувати, що **цінності державної сімейної політики** складають досить послідовну, цілісну сукупність або систему, і до їх числа можна включити наступні «категоричні імперативи» [див. у першу чергу: 7, р. 61–62]:

- поважати родинний плюралізм, різноманітність і різні варіанти концептуалізації поняття сім'ї, підходячи до сімей як до систем, що вкорінені у множинних соціальних контекстах і стикаються із внутрішніми та зовнішніми проблемами нерівних можливостей і розподілу влади;

- сприймати як належне ту обставину, що управлінська політика не може «примушувати» сім'ї діяти певним чином або ж «керувати» ними:

сім'ї є активними агентами, що самі обирають напрями діяльності, які вони вважають раціональними – з точки зору досягнення цілей, що їх самі ж родини визначають як важливі;

- втручатися, коли права сімей порушуються, ризики стосовно членів сімей ідентифіковані та спричинення шкоди документально зафіксовано;

- задовольняти потреби та побажання і формулювати рішення на рівні, максимально наближеному до царини власне родинного життя, до рівня окремих сімей;

- спиратися на сильні сторони, прагнення, цілі та сфери компетентності сімей під час пошуку шляхів покращення механізмів функціонування родинних систем;

- здійснювати надання сім'ям управлінсько-політичних повноважень шляхом їхнього залучення до процесу обговорення та прийняття рішень стосовно напрямів і механізмів змін, передусім заохочуючи сім'ї до визначення їхніх потреб і участі у знаходженні способів розв'язання проблем (надання повноважень означає, що сім'ї роблять «внутрішніми» експертами, даючи зрозуміти, що вважають їх достатньо компетентними для формування та провадження управлінської політики, плекаючи їхнє відчуття повноцінної участі у процесі та власної значущості, дозволяючи їм визначати своє майбуття та підкреслюючи їхню автономність, самостійність по відношенню до державних структур);

- заохочувати та певним чином винагороджувати співпрацю між сім'ями та «зовнішніми» експертами – такими, як спеціалісти з надання послуг у сфері родинного життя та державні службовці, що займаються відповідними питаннями;

- забезпечувати всебічний зв'язок планів стосовно цілісного, справедливого, стабільного і такого, що враховує культурні потреби, економічного та соціального розвитку із планами стосовно підвищення особистого та сімейного добробуту;

- розглядати сім'ї як провідників та агентів стійкого економічного й соціального розвитку та водночас головних одержувачів вигоди від його забезпечення;

- інтегрувати стратегії розвитку обслуговування, посилення підтримки та ресурсного забезпечення за рахунок послідовної орієнтації на сімейні потреби та цілі і гарантувати співпрацю між спеціалістами різних профілів із надання послуг у сфері родинного життя.

Підкреслимо, що додержання перелічених цінностей належним чином спрацьовує лише у випадку, коли їх розглядають як систему. Це означає, що, з одного боку, важливим є втілення у практичну політику кожної з них, а з іншого – забезпечується їхня всебічна узгодженість за допомогою побудови та використання відповідних механізмів державного управління.

ВИСНОВКИ. Наукова новизна результатів дослідження полягає в тому, що продовжено систематизацію та поглиблено аналіз нових підходів до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження сімейної політики. Ці результати відображено, зокрема, в наступних положеннях:

- наголошено на тому, що згадані підходи свідомо та послідовно зорієнтовані на пошуки консенсусу й узгодження наявних позицій, а їх представники всіяко намагаються запобігти виникненню дихотомій під час опрацювання та формулювання сімейної політики держави;

- у документах Організації Об'єднаних Націй кінця минулого століття неодноразово вказувалося на необхідність створення більш різнобічної та гнучкої концепції сімей, ніж та, що домінувала, як на передумову істотного вдосконалення механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження сімейної політики;

- доведено, що сприяє формуванню такої концепції використання метафоричного поняття (наукової метафори) сімейної системи, зміст якого визначається самостійно членами відповідних соціальних утворень і сприймається в якості орієнтиру всіма залученими до процесу формування та провадження державної сімейної політики;

- сімейним системам країн світу притаманні фундаментальні риси подібності: йдеться про схожість їхніх базових потреб, виконуваних у суспільстві функцій та головних проблем, із якими вони тепер стикаються;

- важливим і вдалим доповненням сімейно-системного підходу є так званий соціоекологічний аналіз, що концентрує увагу на взаємодії між, з одного боку, людьми, з іншого – навколишнім природним середовищем і соціальними інститутами і базується на метафорі гармонійних, симбіотичних відносин між біо-природною, соціальною та культурною екосистемами;

- для адекватної оцінки становища глобальної сфери родинних відносин та успішної розбудови механізмів державно-управлінської сімейної політики ключове значення має той факт, що три чверті сімейних систем у сучасному світі постійно борються за виживання, а у країнах, що розвиваються (до їх числа належить Україна), питома вага таких сімейних систем ще вища;

- вдосконалення системи механізмів державного управління сферою родинних відносин необхідно здійснювати, орієнтуючись на певну систему цінностей державно-управлінської сімейної політики;

- на підґрунті спеціальних досліджень сфери родинних відносин, що здійснюються фахівцями ООН, охарактеризовано систему цінностей сімейної політики держави, що відповідають сучасним світовим реаліям і відображають ефективні інструментальні аспекти діяльності в цій царині.

Теоретичне значення відповідних положень обумовлюється тим, що вони являють собою важливу сукупність елементів теоретико-методологічної бази створення наукової концепції вдосконалення механізмів державного управління сферою сімейних (родинних) відносин в Україні на сучасному етапі суспільного розвитку. Їхня практична значущість випливає з можливості та корисності застосування одержаних результатів із

метою збільшення результативності та підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи механізмів державного управління у відповідній частині. Подальші розробки з цієї теми, на нашу думку, мають бути пов'язані насамперед із науковим дослідженням методології та інструментарію формування та провадження державної сімейної політики, які є соціально-культурними універсальностями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кондратюк Т. В. Загальносоціологічні підвалини дослідження сфери сімейних відносин як об'єкта державного управління / Т. В. Кондратюк // Статистика України. – 2009. – № 3. – С. 124–128.
2. Кондратюк Т. В. Характеристика сфери сімейних відносин суспільств сучасного типу як об'єкта державного управління / Т. В. Кондратюк // Економіка та держава. – 2009. – № 8. – С. 52–55.
3. Amy D. J. Why policy analysis and ethics are incompatible / D. J. Amy // Journal of Policy Analysis and Management. – 1984. – Vol. 3. – No. 4: Summer. – P. 573–591.
4. Butterfield A. K. The dynamics of family policy / A. K. Butterfield, C. J. Rocha, W. H. Butterfield. – Chicago : Lyceum Books, 2010. – XXVII, 445 p.
5. Curtis S. Is there a place for geography in the analysis of health inequality? / S. Curtis, I. Jones // Sociology of Health and Illness. – 1998. – Vol. 20. – P. 645–672.
6. DeLeon P. The historical roots of the field / P. deLeon // The Oxford handbook of public policy / [edited by M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin]. – New York : Oxford University, 2008. – P. 39–57.
7. Family-centered policies and practices: international implications / K. Briar-Lawson, H. A. Lawson, and C. B. Hennon, with A. R. Jones. – New York : Columbia University, 2001. – XVII, 462 p.
8. Hennon C. B. The conceptualization of variant family forms / C. B. Hennon // Cybernetica. – 1981. – Vol. 24. – P. 199–214.
9. Lawson H. Toward a socio-ecological conception of health / H. Lawson // Quest. – 1992. – Vol. 44. – P. 105–121.
10. Men in families and family policy in a changing world / UN Department of Economic and Social Affairs; Division for Social Policy and Development. – New York : United Nations, 2011. – V, 201 p.
11. Schön D. Hirschman's elusive theory of social learning / D. Schön // Rethinking the development experience: Essays provoked by the work of Albert O. Hirschman / [editors L. Rodwin & D. Schön]. – Washington, DC : Brookings Institution Press, 1994. – P. 67–95.
12. Social policy for children and families: a risk and resilience perspective / [editors J. M. Jenson and M. W. Fraser]. – 2nd ed. – Thousand Oaks (California) : SAGE, 2011. – XIII, 400 p.
13. Trost J. Family structure and relationships: The dyadic approach / J. Trost // Journal of Comparative Family Studies. – 1996. – Vol. 27. – P. 395–408.
14. Trzcinski E. An ecological perspective on family policy: A conceptual and philosophical framework / E. Trzcinski // Journal of Family and Economic Issues. – 1995. – Vol. 16. – P. 7–33.

Рецензенти: Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Кондратюк Т. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 12.10.2011 р.

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ БОЛОНСЬКОЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: «ЗА» І «ПРОТИ»

У статті аналізується поняття болонського процесу, його позитивні і негативні сторони, а також реалізація основних принципів, положень та критеріїв еволюції Болонського процесу у сфері вищої освіти України. Розглядається вплив Болонської системи на розвиток освіти в цілому, запровадження кредитно-модульної системи як засобу покращення умов навчання для студентів.

Ключові слова: болонський процес, вища освіта, кредитно-модульна система, суспільство, держава, умови, студенти.

В статье анализируется понятие болонского процесса, его положительные и отрицательные стороны, а также реализация основных принципов, положений и критериев эволюции Болонского процесса в высшем образовании Украины. Рассматривается влияние болонской системы на развитие образования в целом, внедрение кредитно модульной системы как средства улучшения условий обучения для студентов.

Ключевые слова: болонский процесс, высшее образование, кредитно-модульная система, общество, государство, условия, студенты.

The article analyzes the concept of the Bologna process all its positive and negative sides, and implementation of the basic principles, provisions and criteria for the evolution of the Bologna process in higher education in Ukraine. Impact of the Bologna system of education development in general, the introduction of modular credit system as a means to improve the learning environment for students.

Key words: Bologna process, higher education, loan modular system, society, state.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку освіти постало гостро питання стосовно переходу України на Болонську систему освіти, чи є ця система корисною для покращення розвитку вищої освіти, чи навпаки вона буде гальмувати навчальний процес в державі. Також постає питання щодо перспектив на майбутнє в нашій країні, адже вітчизняна система вищої освіти має адаптуватися до європейських освітніх стандартів. Слід зауважити, що відрізок часу на адаптування є коротким, а тому негайно треба вирішити питання чи не стане ця система негативною для країни, а бо навпаки боязнь залишитися на останньому місці підштовхне суспільство до активного розвитку і входження держави в Євросоюз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню проблематики щодо формування Болонської системи в галузі освіти, її становлення та розвитку в Україні присвятили свої праці вітчизняні учені та фахівці.

Серед них заслуговують на увагу наукові доробки: Гург А.М. [2], Гудзь В.В. [3], Люзняк М.Е. [7], Пономорьов О.С., Шпатенко С.А. [8]. Проблеми модернізації освіти, в тому числі із приєднанням до Болонських угод, цілком природно привертають пильну увагу широкого загалу науково-педагогічної громадськості, політичних і громадських діячів. У цьому можна перекоонатись у процесі ознайомлення з працями Андрущенко В.П. [1], Журавського В.С., Згурського М.З. [4], Кременя В.Г. [5], Ничкало Н.Г. [1], Ніколаєнка С.М., Г.Півняка, Сисоевої С.О., Сминтини В.А. [9], Степка М.Ф. [10], Товажнянського Л. Л. [11], Тимошенко З.И. [12] та ін. Проте проблема невизначеності багатьох аспектів у сфері освіти залишається й сьогодні.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Процес входження української освіти в європейський освітній простір асоціюють із Болонським процесом, головною метою якого є консолідація зусиль наукової та освітньої громадськості й урядів країн Європи для істотного

підвищення спроможності європейської освіти і науки у світовому вимірі, але державою не було враховано усі труднощі, які можуть виникнути під час входження України в європейську систему. Наприклад, формування структури, недостатнє визнання в суспільстві рівня «бакалавр» як кваліфікаційного рівня, його незатребуваність вітчизняною економікою. Необхідно також звернути особливу увагу на загрозливу в масовому вимірі тенденцію до погіршення якості вищої освіти, що наростає з часом, збільшення розриву зв'язків між освітянами і працедавцями, між сферою освіти і ринком праці, невиправдану плутанину в розумінні рівнів спеціаліста й магістра. З одного боку, має місце близькість програм підготовки спеціаліста й магістра, їхня еквівалентність за освітньо-кваліфікаційним статусом, а з іншого – вони акредитуються за різними рівнями, відповідно за III і IV.

Неадекватно до потреб суспільства й ринку праці вирішується доля такої розповсюдженої ланки освіти, як технікуми і коледжі, це при тому, що їхня чисельність в державі в чотири рази більша, ніж ВНЗ III та IV рівнів акредитації разом узятих.

Формулювання мети статті. Метою статті є авторське бачення розгляд основних проблем у формуванні Болонської системи в Україні, визначення перспективи, яка пов'язана з входженням до загальноєвропейського освітнього простору.

Виклад основного матеріалу дослідження. У 1998 році у м. Болоньї європейськими міністрами освіти була підписана спільна Декларація про єдині засади розбудови системи вищої освіти у Європі.

Болонський процес спрямований на формування єдиного відкритого європейського простору у сфері освіти, впровадження кредитних технологій на базі європейської системи трансферу кредитів, стимулювання мобільності і створення умов для вільного пересування студентів, викладачів, науковців в межах європейського регіону, спрощення процедури визначення кваліфікацій, що сприятиме працевлаштуванню випускників і студентів на європейському ринку праці [5].

Болонський процес в Україні офіційно розпочався 19 травня 2005 року з підписанням декларації на Бергенській конференції.

Наприкінці минулого року з ініціативи Міністерства освіти та науки України відбулася Міжгалузева нарада з питань розвитку науки у вищих навчальних закладах. Метою цієї наради було визначення та прийняття рішення щодо розвитку науки у ВНЗ, переходу системи вищої освіти на якісно новий рівень в умовах реалізації завдань Болонського процесу, до якого Україна приєдналась ще у травні 2005 року.

Для досягнення даної мети слід здійснити такі кроки:

- удосконалити двоступеневу структуру вищої освіти;
- визначити чіткі критерії градації дипломів, ступенів та кваліфікацій;
- ввести єдину систему кредитних одиниць і додатка до диплома;
- запозичити європейську практику організації акредитації та контролю якості освіти;
- дотримуватися європейських стандартів якості;
- забезпечити мобільність студентів, викладачів і дослідників;
- належним чином організувати самоврядування в системі вищої освіти та науки.

Визначено також основні площини, які потребують реформування та модернізації. Перша – це введення дворівневої системи вищої освіти. У цьому контексті найбільш поширена проблема полягає в механічному перетворенні цілісної програми навчання на дворівневу структуру, при цьому залишається поза увагою введення суттєвих програмних змін [6].

Аналіз змін законодавчої бази у сфері освіти дозволяє зробити висновок, що на даний час відбувається інтенсивна реорганізація структури університетів, проводиться адміністративна реформа та деякі перебудови у системі навчання:

- введення модульно-рейтингової системи у багатьох ВНЗ;
- оцінювання за стобальною системою.

Згідно з рішенням колегії Міністерства освіти і науки України від 24 квітня 2003 року, запровадження кредитно-модульної системи є актуальним з огляду на цілу низку недоліків, які мала попередня система оцінювання. Було визначено коло проблем, що гальмують входження вітчизняної науки в європейський науково-освітній простір, серед яких підготовка науково-педагогічних кадрів, а також необхідність підтримки молодих науковців не лише підвищенням стипендій, а й наприклад, наданням кращим науковцям грантів для наукового стажування за кордоном.

Також впровадження кредитно-модульної системи навчання стимулюватиме студента вчитися протягом навчального року, забезпечить ефективну й цікаву співпрацю викладача зі студентом, стимулюватиме студента до досягнення високих результатів, що допоможе, у свою чергу, знайти найобдарованіших студентів. Створення європейської зони вищої освіти передбачає досягнення більшої сумісності та порівнюваності систем вищої освіти, формування і зміцнення інтелектуального, культурного, соціального та науково-технічного потенціалу України як складової Європи, а також підвищення визначальної ролі університетів у розвитку національних та європейських культурних цінностей [2].

Незважаючи на те, що перехід на Болонську систему є тривалим та складним процесом, її запровадження вже зараз дає позитивні

результати. Проведення реформування освіти дозволить створити єдиний ринок праці вищої кваліфікації, забезпечить мобільність викладачів і студентів за рахунок стандартизації ступенів вищої освіти та, відповідно, дипломів. У той же час зросте рівень конкуренції на ринку освітніх послуг, це змусить університети поліпшувати свій імідж шляхом підвищення якості освіти і бути спроможними забезпечити рівень знань, що гарантує студенту в майбутньому працевлаштування на європейському ринку праці.

Сьогодні найактуальнішою проблемою вищої освіти України є приєднання до Болонського процесу. Однією з вагомих перешкод для змістовного обговорення реальних і перспективних проблем є часто-густо використовувані стереотипи «єдиної української освітньої системи» і такої ж єдиної «європейської альтернативи», що формулюється в межах Болонського процесу. У контексті цієї диспозиції будь-яка взаємодія отримує свідомо ідеологічну оцінку:

- з точки зору ліберального підходу прийняття «болонських норм» – це природне входження в «європейську цивілізацію»;
- з державно-патріотичного – здавання позицій, по суті, капітуляційний поступ до втрати суверенітету в освітній сфері [11].

Є ряд проблем, які заважають Україні адаптуватися до Болонської системи. Перша – недооцінювання освітнього рівня «бакалавр» як з боку студентів, так і з боку роботодавців. У цілому для західних освітніх систем рівень бакалавра є вже достатнім для того, щоб випускник вважався спеціалістом у своїй сфері і мав змогу займати відповідну виробничу позицію. Для України кваліфікаційний рівень бакалавра поки що виглядає чимось дивним і екзотичним, а на побутовому рівні (і навіть на співбесідах з роботодавцями) сприймається як незакінчена вища освіта. Не краща ситуація і щодо рівнів «магістр» і «спеціаліст». З одного боку, програми навчання у своїй основі схожі. З іншого боку, спеціалісти і магістри акредитуються за різними рівнями – III і IV відповідно. Це за умов, що ступінь бакалавра теж набувається за III рівнем акредитації. У результаті, намагаючись формально наблизити українську систему освіти до європейських вимог, ми тільки заплутали систему освітньо-кваліфікаційних рівнів, не змінивши змістовної частини навчальних планів. Вимоги до рівня спеціаліста не зазнали змін, а рівні бакалавра і магістра не отримали якогось нового змістовного наповнення – це виявились або урізані, або дещо розширені програми спеціалістів.

Другою проблемою є розмежування в системі навчання: спочатку вона вкладалася у відносини суб'єкт – об'єкт (де суб'єктом виступав викладач, а об'єктом – студент), то тепер студент також стає суб'єктом навчання, як результат – маємо «активну співпрацю, в ході якої студент отримує знання і вміння, а викладач – майстерність».

Способом реалізації такої співпраці викладачів і студентів є модульно-кредитна система, яка є однією з умов Болонського процесу. Вона передбачає модульну перевірку знань на початку, в середині і кінці навчального курсу (модульні заліки), самопідготовку і активну участь у пропонуваніх протягом курсу формах роботи – семінарах, колоквіумах, індивідуальних заняттях.

Третьою проблемою є якість освіти, передусім мають на увазі їх дієвість – здатність використовувати набуті знання і вміння на практиці. За експертними оцінками цим параметром поступаємося нашим європейським колегам найбільше. Знають наші випускники багато, а от навички практичного застосування знань сформовані недостатньо. За європейським стандартом дипломований фахівець відразу займає робоче місце і виконує свої посадові обов'язки, гарантією чого є диплом і авторитет вищого навчального закладу.

Четвертою проблемою є система наукових ступенів, що, в свою чергу, ускладнює мобільність викладачів і науковців в Європі.

П'ятою є проблема незавершеності адаптації національного законодавства до стандартів європейського права, а також неготовність європейських країн та ЄС до усунення міграційних перешкод для громадян України, зміни законодавства, пов'язаної із полегшенням пересування та працевлаштування студентів. Це обмеження суперечить і не дасть змогу реалізувати принцип мобільності у Болонському процесі для України.

Шостою проблемою є відсутність постійно діючих громадських структур – форумів освітян та їхня співпраця з асоціаціями освіти та наукових досліджень Європи, використання досвіду Європейської мережі забезпечення якості у сфері вищої освіти (European Network of Quality Assurance in Higher Education) та інформаційного обміну й забезпечення завдань і принципів Болонського процесу в освітньому середовищі України, а також інформування громадськості про їх переваги для української вищої освіти [1].

Незважаючи на проблеми, що постали перед освітньою системою України, входження у Болонський простір є для українського суспільства важливим і необхідним через потребу вирішити проблеми визнання українських дипломів за кордоном, підвищення ефективності та якості освіти і відповідно конкурентоспроможності українських вузів та їх випускників на європейському й світовому ринках праці.

Болонський процес вийшов за межі Європейського Союзу та Європи і стає частиною процесу глобалізації вищої освіти та глобального ринку праці. Приєднання до Болонського процесу сприятиме утвердженню принципу автономії в університетській освіті України, послабленню, а в перспективі зникненню жорсткого адміністративного та фінансового контролю з боку державних органів за функціонуванням університетів,

ефективному залученню та використанню власних ресурсів у навчальному процесі, організації стажування та обмінів для студентів і викладачів [12].

Стратегією розвитку освітньої системи в умовах Болонського процесу має бути не формальна узгодженість норм і принципів, а її ґрунтовна модернізація на основі національних інтересів і потреб нашої економіки, науки і культури. Зокрема, сьогодні домінантою діяльності нашої вищої школи все більш відчутно стає її орієнтація на формування професійної компетенції майбутніх фахівців без належної уваги до їхнього виховання та особистісного розвитку. Між тим, роль цих завдань постійно зростає відповідно до суспільних вимог і викликів часу. Розвиток же особистості, як справедливо підкреслюють С. О. Сисоєва і Т. Б. Поясок, – «це цілеспрямований процес функціонального удосконалення якостей соціальних суб'єктів відповідно до характеру завдань, що вирішуються, та власних потреб». У зв'язку з метою і предметом нашого дослідження доцільним уявляється навести думку цих учених стосовно того, що «основними складовими розвитку є соціальний, культурний, інтелектуальний, фізичний та професійний розвиток, розвиток здібностей (творчих, організаторських, педагогічних, управлінських, економічних та ін.), відповідних пізнавальних, ділових, вольових, фізичних та професійних якостей» [12, с. 412].

Варто зауважити, що Болонський процес проголошено як добровільний, який ґрунтується на цінностях європейської освіти і культури, такий, що не нівелює національні особливості освітніх систем різних країн Європи, а спрямований на їх гармонійне поєднання. Однак, добровільність цієї освітньої реформи для України є умовною, оскільки вітчизняні прагнення щодо вступу до Європейського Союзу автоматично відхиляють будь-які альтернативи Болонському процесу. Цей процес для нашої системи вищої освіти є непростим, враховуючи глибинні традиції у галузі фундаментальної освіти. Саме тому необхідним є не лише переймання зарубіжного досвіду, а й подання пропозицій європейському співтовариству щодо власних досягнень у галузі освіти. З іншого боку, на сьогодні більшість українських випускників вищих навчальних закладів є неконкурентоспроможними на європейському ринку праці. Саме це зумовлює необхідність аналізу світового досвіду реформування освіти та подальшого вдосконалення нашої професійної сфери діяльності [10].

Щодо перспектив Болонського процесу для українських студентів варто виокремити такі:

- підвищення якості освіти, що знаходить своє відображення в посиленні пошукової, творчої діяльності студентів;
- активне включення студентів до самостійної професійно орієнтованої діяльності;

впровадження гнучкої взаємодії теоретичних, прикладних і практичних аспектів навчання;

- забезпечення взаємного визнання дипломів на європейському рівні;
- підвищення мобільності в європейському просторі для студентів;
- конкурентоспроможність на європейському і світовому ринках праці;
- забезпечення працевлаштування випускників, тобто поступове вирішення проблеми розриву зв'язків між сферою різними країнами [7].

Студента стимулює до навчання демократизація навчального процесу, також підвищується його мотивація до навчання через активне застосування новітніх інформаційних технологій, використання комп'ютерної техніки, локальних інформаційних мереж. Необхідним елементом таких перетворень в освіті є зміна традиційних підходів до процесів навчання. Традиційний підхід підготовки фахівців базується здебільшого на засвоєнні та відтворенні відповідного матеріалу якнайближче до оригіналу. Така здібність студента, як здатність до незалежного мислення, не завжди є пріоритетом. Студентів необхідно заохочувати у розвитку їхніх творчих здібностей і потенціалу. Дипломований фахівець повинен не тільки володіти високими теоретичними знаннями, а й бути здатним демонструвати розвинені навички вирішення проблем, комунікативності та ділового спілкування. Виховання таких здібностей має бути пріоритетним аспектом будь-якої програми вищої освіти, що готує рядових економістів, не говорячи вже про успіх у глобальній конкурентній економіці.

Висновки. Щодо концепції створення єдиного європейського простору вищої освіти в Україні затверджується Національна доктрина розвитку освіти, в якій, зокрема, зазначається, що одним із пріоритетних напрямів її розвитку є інтеграція до європейського та світового освітнього просторів, незважаючи на певні досягнення, законодавча й нормативно-правова база освіти потребує перегляду та адаптації до загальноєвропейських освітніх стандартів за умови збереження вітчизняних надбань [2].

Аналіз підсумкових документів науково-практичних форумів дає змогу констатувати, що інноваційні процеси в системі вищої освіти повинні здійснюватися з метою забезпечення рівного доступу до здобуття якісної освіти громадянами України незалежно від місця їхнього проживання та соціального стану, підвищення якості навчально-виховного процесу у ВНЗ та його адаптації до вимог соціально орієнтованої ринкової економіки, інтеграції системи вищої освіти України в європейський і світовий освітній простір.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у формуванні. По-перше, національна система вищої освіти України потребує свого подальшого розвитку і модернізації відповідно до нових вимог часу,

нових суспільних потреб і принципів Болонського процесу. По-друге, для успішного здійснення модернізації нашої вищої школи необхідні нова філософія освіти, визначення її цілей, змісту і педагогічних технологій організації навчально-виховного процесу, що використовуються. По-третє, основним завданням вищої школи сьогодні

постає забезпечення сталого інноваційного розвитку країни та істотне підвищення рівня конкурентоспроможності її економіки на світовому ринку. По-четверте, домінантою навчально-виховного процесу має стати розвиток креативних здібностей студентів і створення умов реалізації їхнього особистісного потенціалу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрущенко В. П. Гуманітарна складова формування технічної еліти України // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти. – 2002. – Вип. 3. – С. 14
2. Гурч Л. М. Приєднання України до Болонського процесу: «за» і «проти» // Болонський процес: перспективи та розвитку України. – К. – Вид. Д. П. Видавничий дім «персонал». – 2008. – С. 21
3. Гудзь В. В. Виховання історичної пам'яті у студентської молоді на заняттях з історії України в умовах переходу на Болонську систему освіти // Болонський процес: перспективи та розвитку України. – К. – Вид. Д. П. Видавничий дім «персонал». – 2008. – С. 233
4. Журавський В. С., Згуровський М. З. Болонський процес: головні принципи входження в Європейський простір вищої освіти. – К.: ІВЦ «Вид-во «Політехніка», 2003. – 200 с.
5. Кремень В. Г. Болонський процес: зближення, а не уніфікація // Дзеркало тижня. – 2003. – № 48 (473). – 13–19 груд.
6. Кремень В. Г. Майбутнє України неможливе без освіти // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти. – 2002. – Вип. 3. – С. 3–8.
7. Люзник М. Е. Болонський процес і його перспективи для українських студентів // Болонський процес: перспективи та розвитку України. – К. – Вид. Д. П. Видавничий дім «персонал». – 2008. – С. 287.
8. Пономарьов О. С., Шпатенко С. А. Болонський процес і розвиток вищої освіти в Україні // Болонський процес: перспективи та розвитку України. – К. – Вид. Д. П. Видавничий дім «персонал». – 2008. – С. 61.
9. Сисоєва С. О., Поясок Т. Б. Педагогіка та психологія: Підруч. Для студ. вищ. навч. закл. непер. профілю традиційної та дистанційної форм навчання. – К.: Міленіум, 2005. – 520 с.
10. Степко М. Ф., Клименко Б. В., ТОВАЖНЯНСЬКИЙ Л. Л. Болонський процес і навчання впродовж життя. – Харків: НТУ «ХПІ», 2004. – 112 с.
11. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ Л. Л. Болонський процес і підготовка гуманітарно-технічної еліти // Теорія і практика управління соціальними системами. – 2004. – № 2. – С. 11–18.
12. Тимошенко З. І. Соціально-політичні аспекти та перспективи участі України в Болонському процесі // Україна – суб'єкт європейського освітнього простору. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2005. – С. 5.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н.

© Коваль Г. В., Костирко Н., 2011

Стаття надійшла до редколегії 19.10.2011 р.

СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД УРЯДОМ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена визначенню сутності контролю в державному управлінні та безпосередньо парламентського контролю уряду як його різновиду. Особлива увага приділена виокремленню основних механізмів парламентського контролю уряду.

Ключові слова: контроль у державному управлінні, парламентський контроль уряду, механізми парламентського контролю.

Статья посвящена определению сущности контроля в государственном управлении и непосредственно парламентского контроля правительства как его разновидности. Особенное внимание уделено основным механизмам парламентского контроля над правительством.

Ключевые слова: контроль в государственном управлении, парламентский контроль над правительством, механизмы парламентского контроля.

The article is devoted to determination of control essence in public administration and directly parliamentary control of government as his variety. The special attention is spared the basic mechanisms of parliamentary control above a government.

Key words: control in public administration, parliamentary control above a government, mechanisms of parliamentary control.

У вільній державі законодавча влада не повинна мати право зупиняти виконавчу владу, але має право і повинна розглядати яким чином виконуються створені нею закони...

Шарль Луї де Монтеск'є (1689-1755)

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Наприкінці XX – на початку XXI століття в Україні здійснювалися масштабні державно-управлінські реформи та становлення ряду нових державних інститутів. Відбувалася якісна зміна функцій окремих органів державної влади, у тому числі й коригування контрольно-наглядової діяльності держави. Ймовірно, тут позначилося характерне для умов реформування негативне відношення до контрольної функції держави і абсолютизація ідеї про те, що в умовах ринкових відносин її значення буде зведено до мінімуму. Однак, як показала практика, недооцінка контрольної функції неминує спричиняє негативні наслідки. У зв'язку з цим важливого значення набуває необхідність вдосконалення інституту парламентського контролю, який, незважаючи на негативні соціально-політичні та правові умови, все ж сформувався в сучасній Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

Тема контролю в державному управлінні та парламентського контролю над урядом як його різновиду не є новою як для вітчизняної, так і для зарубіжної науки. Серед досліджень теоретичних та організаційних аспектів контролю в державному управлінні, а також системи державного контролю виконавчої влади слід відзначити праці Є. А. Кочерина [11], О. П. Полінця [17], А. З. Завалунова [6], О. І. Сушинського [19], В. М. Гаращука [3]. Особливостям теоретико-методологічних аспектів парламентського контролю уряду, практиці його застосування в Україні та в зарубіжних країнах присвятили свої дослідження українські автори О. О. Майданник [13], І. К. Залюбовська [7] У. Ільницька [9], П. Г. Доронний [4], Ю. Г. Барабаш [2], Г. С. Журавльова [5], російські – О. В. Коврякова [10], О. В. Яценко [20], В. К. Стенина [18] та дослідники з країн Європейського Союзу П. Сарнецький [23, 24],

Р. Мояк [22], М. Стебельський [25], Т. Бергман, В. Мюллер, К. Стром та М. Бломгрен [21].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Однак зважаючи на те, що вищеперераховані дослідження мають ґрунтовний характер і їх автори зробили значний внесок у дослідження явища парламентського контролю уряду, однак на думку автора, деякі твердження озвучені в них вимагають уточнення, а деякі носять досить спірний характер. Також при розгляді механізмів парламентського контролю уряду автори аналізують лише окремі з них, які є більш розповсюдженими, а отже не підходять до проблеми парламентського контролю комплексно.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

В процесі дослідження автор окреслив наступні завдання:

- визначити сутність контролю в державному управлінні та безпосередньо парламентського контролю уряду як його різновиду;
- виокремити основні механізми парламентського контролю уряду.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Автор вважає необхідним перед тим, як звернутися до особливостей саме парламентського контролю, розглянути сутність контролю в державному управлінні, тому що парламентський контроль є різновидом державного контролю, оскільки здійснюється таким органом державної влади як парламент. Контроль є важливим ресурсом державного управління, визначальною рисою якого є його маловитратність у поєднанні з високою ефективністю. Часто контроль називають ресурсом саморозвитку системи, тому що він дозволяє удосконалювати її найбільш оптимальним шляхом, не порушуючи загальну структуру. Контроль водночас є важливою ланкою системи державного управління і складовою частиною управлінського механізму. Саме завдяки механізму контролю відбувається зворотній зв'язок між об'єктом та суб'єктом управління. Отже, якість системи управління багато в чому визначається якістю роботи механізмів контролю [11, с. 347].

Існує багато визначень поняття контролю в державному управлінні. Автор хотів би зосередитися на тих його трактуваннях, які найбільш чітко виражають сутність контролю та його відмінності від інших функцій державного управління. Отже, контроль у державному управлінні – (від фр. *controle* – зустрічний, вторинний запис з метою перевірки першого) це загальна функція державного управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі чи сфері державного управління з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки та

помилки в роботі та попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших управлінських функцій поставленим цілям (завданням). Інше значення контролю визначає його як процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв [14, с. 96-97].

При визначенні поняття контролю в державному управлінні не можна не наголосити на тому, що даний процес спрямований на збереження стійкості та функціональності системи. Як визначає О.П. Полінець, «контроль в державному управлінні» означає сукупність дій, які контролюючі суб'єкти здійснюють стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [11, с. 5-6]. За допомогою контролю забезпечується своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ у сфері державного управління, виявлення порушень чинного законодавства.

В процесі аналізу важливо наголосити на комплексності категорії що розглядається, не допустити обмеження контролю як функції державного управління. У зв'язку із цим автор вважає за необхідне виокремити низку спірних тверджень, якими характеризують поняття контролю в державному управлінні в науковій літературі:

1) Погляд на контроль як на завершальний етап управлінської діяльності, кінцеву позицію в системі управлінських функцій, що дозволяє зіставити досягнуті результати із запланованими. Як стверджує О.А. Кузьменко особливістю контролю є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто фактично після здійснення інших функцій управлінської діяльності, у зв'язку з чим контроль перевіряє і оцінює процес управлінської діяльності. Метою такої оцінки є приведення діяльності у відповідність із чинними правовими нормами та прийнятими згідно з ними управлінськими рішеннями. Отже, контроль «перевіряє» здійснення інших функцій управління і органічно пов'язаний з ними [12, с. 8].

2) Контроль – це спосіб, механізм, що забезпечує порівняння результатів з поставленими завданнями. Контроль зводиться до порівняння фактичних результатів зі встановленими показниками і до вжиття у разі потреби коригуючих заходів.

3) У ряді випадків контроль зв'язують з організацією зворотних зв'язків. Такий підхід, безумовно, правомірний, хоча і неповний. Водночас слід погодитися, що механізм зворотного зв'язку складає серцевину контролю.

Вищеперераховані погляди на контроль обмежують його сутність, призводячи часом до того, що він не виконує призначеної йому ролі. Більш повно відображає поняття погляд на контроль як на діяльність з виконання прийнятих рішень. Контроль розуміється як робота зі спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і т. д.; виявленню результатів дії суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, визначаються шляхи коригування організації об'єкта управління, способів впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи.

Зважаючи на різні погляди стосовно сутності контролю, автор підтримує думку російського дослідника Є.А.Кочерина, що контроль в управлінні слід розглядати у трьох основних аспектах: 1) контроль як систематична і конструктивна діяльність керівників, органів управління, одна з їх основних управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; 2) контроль як завершальна стадія процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; 3) контроль як невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, що безперервно супроводжує цей процес від його початку і до завершення [11, с. 11]. Водночас, на нашу думку, важливо відокремлювати контроль від інших владних діянь, зокрема надзору і керівництва, з якими його часто ототожнюють. Основною відмінністю контролю від згаданих категорій є те, що безпосередні прояви контрольної діяльності (пропозиції, рекомендації, рішення) не можуть мати наказового характеру для контрольованих об'єктів [22, с. 39].

Як будь-який процес контроль має стадії реалізації. Виокремлюють наступні стадії контролю: 1) констатація фактів і перевірка виконання планів, завдань, прийнятих рішень; 2) критична оцінка фактів або оцінка того, що якісні та кількісні показники досягнуті підконтрольним об'єктом, при цьому оцінка здійснюється не тільки з точки зору законності, але й доцільності; 3) розробка заходів по поліпшенню роботи і усуненню виявлених недоліків [12, с. 8].

Розглянувши сутність та особливості державного контролю як важливої державно-управлінської функції, перейдемо до аналізу поняття парламентського контролю. На початку зазначимо, що прийняття законів та контроль за їх виконанням є важливими складовими парламентської діяльності, тому контрольні повноваження законодавчого органу виходять з самої теорії розподілу державної влади. Сутність контрольної функції парламенту разом з тим обумовлена правом народу контролювати діяльність всіх структур, яким він передав владні повноваження.

Здійснюючи від імені народу вищу форму контролю, ці структури самі контролюються народом за допомогою різних інститутів прямої демократії.

Особливістю контрольної діяльності парламенту є те, що її часто досить складно чітко виокремити від інших функцій, які виконує парламент. Контроль є елементом парламентських процедур в сфері виконання законодавчої та установчої функцій парламенту. Як влучно зауважив П. Сарнецький, в багатьох випадках практика доводить про відносність різниці між законодавчою та контрольною функціями парламенту [24, с. 10]. Прикладом може бути контроль парламенту за делегованим законодавством, тобто нормативними актами, які приймаються урядом за уповноваженням парламенту і мають силу закону. Здійснення такого контролю можна віднести в повній мірі як до контрольної, так і до законодавчої функції парламенту.

Проблемно-функціональний аналіз визначень поняття парламентського контролю дозволяє виокремити наступні підходи:

1. Акцентується увага на політичній та правовій відповідальності уряду перед парламентом. Так, на думку французьких дослідників, парламентський контроль – це комплекс заходів, що дозволяє парламенту скласти думку про діяльність уряду і повалити його у разі глибокої незгоди із здійснюваною політикою [8, с. 96]. Німецький дослідник В. Стефані вважає, що парламентський контроль означає парламентський процес перевірки і визначення (чи здійснення впливу) форми поведінки інших, зокрема уряду і органів управління, при безпосередній (опозиція) більшості) і/або непрямій (опозиція) можливості застосування санкцій або обов'язкового в правовому відношенні прийняття рішення, а також висловлення політичної позиції в результаті отримання інформації, її переробки і оцінки, включаючи схвалення та критику [16, с. 136].

2. Визначення парламентського контролю як форми непрямого контролю громадян. Парламентський контроль – це здійснюваний громадянами, за допомогою обраних ними представників, комплекс заходів з постійного спостереження і перевірки діяльності системи виконавчої влади, а також з усунення виявлених в результаті такої перевірки порушень і попередженню можливих невідповідностей [1].

3. Наголошується на механізмах здійснення парламентського контролю, визначення його як системи норм, що регулює встановлений порядок проведення спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, що здійснюється як парламентською більшістю і опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпідменту тощо) [10, с. 12]. Цього ж підходу дотримується

В.В. Марченко, визначаючи парламентський контроль за діяльністю уряду як засновані на конституційних приписах систематичні спостереження, аналіз та оцінювання законності дій вищого органу виконавчої влади, які здійснюються як парламентом взагалі, так і його органами зокрема, і можуть мати своїми наслідками застосування санкцій в разі виявлення порушень вимог законодавства [15, с. 10].

Слід зауважити, що всі перелічені визначення достатньо адекватно передають сутність парламентського контролю, являючи собою авторські трактування цього феномену. Автор цілком погоджується з кожним з них, лише хотів би уточнити деякі особливості парламентського контролю, на яких слід зупинитися при розгляді механізмів взаємодії уряду та парламенту як органів державної влади.

В цьому контексті важливим питанням ефективності реалізації парламентського контролю уряду є визначення його основних етапів. Російська дослідниця Коврякова О.В. виокремлює наступні: (1) отримання або збір інформації, необхідної для ухвалення відповідальних рішень і вироблення позицій з того або іншого питання (отримання інформації); (2) попередня обробка отриманої інформації; (3) аналіз і оцінка отриманої інформації (аналіз інформації); (4) вироблення парламентом певної позиції з того або іншого питання або прийняття на основі отриманої інформації рішення, включаючи можливість безпосереднього застосування санкцій [10, с. 14]. Стосовно останнього етапу, слід зауважити, що сенс проведення контролю полягає саме на можливості певного впливу на діяльність контролюваного об'єкта, тому застосування засобів, що коригують його діяльність, становить окремий етап та одночасно є закінченням процесу контролю. Однак в цьому контексті слід пам'ятати, що засоби які слугують удосконаленню діяльності контролюваного об'єкта в майбутньому не можуть мати юридично обов'язкового характеру, жорстко регламентувати його діяльність. В протилежній ситуації відбувається відхід за межі поняття контролю і втручання в сферу таких понять як нагляд та керівництво. Таким чином, контроль передбачає певний кінцевий дуалізм між тим, хто контролює та контрольованим об'єктом і хоча б мінімальний ступінь самостійності другого.

Взагалі корекційно-правові акти, що приймає парламент, у яких поряд із оцінкою діяльності підконтрольного об'єкту конкретизуються його повноваження стосовно усунення недоліків та проведення превентивних заходів, є інтегральною частиною парламентського контролю уряду. В ідеалі вони мають призводити до модифікації способу проведення урядової політики згідно з очікуваннями парламенту. Йдеться про дослідження парламентом відповідності діяльності уряду основним політичним засадам парламенту.

Більш докладно визначає види реалізації парламентом контрольної функції, які одночасно представляють собою етапи її здійснення, українська дослідниця О. О. Майданник. До них належать: а) планування контрольної діяльності парламенту; б) виявлення, отримання інформації щодо процесів, які відбуваються у різних сферах суспільного і державного життя, стосовно діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів; в) аналіз отриманої інформації; г) співставлення отриманої інформації, даних щодо діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів із приписами чинних законів та її оцінка; д) встановлення невідповідності, порушень, відхилень від вимог законодавства з боку підконтрольних суб'єктів; е) висування вимог та пропозицій щодо усунення допущених порушень та недоліків у діяльності підконтрольних суб'єктів; ж) вдосконалення законів та розробка заходів, що мають запобігати у майбутньому допущенню аналогічних порушень [13, с. 17]. Як видно у даній схемі значна увага приділена превентивним заходам та профілактиці порушень з боку виконавчої влади.

Періодизація основних етапів парламентського контролю запропонована вищезазначеними авторами однак не передбачає етапу, який на нашу думку є обов'язковим при здійсненні процесу контролю уряду, а саме етапу моніторингу виконання прийнятих парламентом рішень, вирішення проблемної ситуації виконавчим органом. Саме він визначає ефективність контрольної діяльності, тому що відсутність результату вирішення кожної конкретної ситуації нівелює всі попередні стадії і процес парламентського контролю в цілому.

Періодизація розроблена І.К. Залюбовською передбачає етап моніторингу за процесом виконання парламентських рішень і має такий вигляд: а) встановлення фактичного виконання органами виконавчої влади своїх обов'язків; б) надання правильної (об'єктивної) суспільно-політичної та спеціально-юридичної оцінки дій органів виконавчої влади; в) прийняття ефективних рішень щодо удосконалення діяльності підконтрольного об'єкту, а у випадках виявлення неправомірних дій – приведення в дію відповідних правоохоронних механізмів, вжиття заходів щодо попередження відхилень у майбутньому; г) досягнення оперативного, найбільш повного та якісного виконання прийнятого парламентом у рамках проведення контрольних заходів рішення [7, с. 9-10]. Проте остання стадія наголошує на беззаперечній обов'язковості прийнятого парламентом рішення, що за певних обставин може означати пряме втручання в діяльність виконавчих органів та порушувати баланс гілок державної влади.

В контексті дослідження нас глибше цікавить саме парламентський контроль уряду, до якого можна віднести ту діяльність парламенту, метою якої є здійснення фактичного аналізу особливостей функціонування уряду, окремих міністрів та

органів урядової адміністрації, що їм підпорядковується. Наслідком таких дій є формулювання оцінки діяльності контрольованих об'єктів. Така оцінка може мати як критичний характер, так і характер схвалення парламентом основних напрямів політики та діяльності уряду. Задля цього парламент приймає різноманітні пропозиції, резолюції, рекомендації, які, зокрема, надаються для ознайомлення та осмислення уряду та окремим міністрам. Зрозуміло що предметом контрольної діяльності є здійснення впливу на урядову діяльність, її удосконалення. У надзвичайних випадках це може доходити до зміни самого уряду.

Механізм парламентського контролю уряду являє собою багаторівневу систему суб'єктів. На думку автора, перша ланка включає в себе безпосередньо парламент – як орган, що здійснює контроль за урядом колективно. До другої ланки входять органи парламенту – комітети та комісії, а також окремі представники парламенту, які теж мають повноваження з контролю. До третьої – органи що підпорядковуються парламенту – спеціалізовані допоміжні парламентські інституції, зокрема Уповноважений з прав людини та Рахункова палата, які, порівняно з першою та другою групою суб'єктів, наділені досить широкою незалежністю та самостійністю у здійсненні контролю. Важливо зазначити в цьому контексті, що суб'єкти парламентського контролю можуть здійснювати контрольні заходи самостійно, а також доручати проведення окремих контрольних заходів іншим органам державної влади або залучати інші органи, установи, організації, окремих осіб для надання пропозицій, проведення експертиз, досліджень.

Мету парламентського контролю уряду, на думку польського дослідника Р. Мояка, слід розглядати на фоні політичної конструкції парламентських урядів. Істотою цієї системи є те, що уряд походить з парламенту і є політичним відображенням правлячої парламентської більшості. Існуюча парламентська опозиція повинна мати можливість ознайомлення з діяльністю уряду і урядової адміністрації та оцінювати різні аспекти їх діяльності, що для парламентської більшості може бути не вигідним. Правляча парламентська більшість, яка політично підтримує уряд з очевидних причин не зацікавлена у тому щоб парламентський контроль виявляв помилки та похибки урядування [22, с.154].

В залежності від особливостей форм державного правління у світовій теорії і практиці сформувалися відповідні моделі парламентського контролю уряду. Перша модель притаманна для країн, де встановилася парламентська форма правління. Особливістю даної моделі є наявність взаємного контролю парламенту і уряду, тісних взаємовідносин законодавчої та виконавчої гілок влади. Парламент контролює уряд за допомогою інституту парламентської відповідальності уряду (вотум недовіри, відмова у довірі, інститут

імпичменту), призначає уряд та відправляє його у відставку. Водночас уряд може теж досить ефективно впливати на діяльність парламенту, має повноваження ініціювати розпуск парламенту за відповідних умов.

Для країн із президентською формою правління характерна інша модель здійснення парламентського контролю. У таких країнах державний механізм побудовано на засадах жорсткого поділу гілок влади, максимального організаційного і функціонального їх роз'єднання. Виконавчі органи влади не відповідальні перед парламентом і мають значну автономію. Відповідно члени уряду призначаються президентом і не повинні бути представниками законодавчого органу. Разом із тим, система розподілу влади, стримувань і противаг у президентських республіках, за умови існування демократичного режиму, забезпечує реальні можливості законодавчої влади здійснювати контроль за діяльністю виконавчої влади. Парламент, зокрема, застосовує такі засоби контролю, як проведення розслідувань, слухань щодо діяльності виконавчої влади. Під час цих процедур парламент не уповноважений застосовувати до уряду конституційно-правові або політичні санкції, проте, парламент має право звинувачувати запрошених у неповазі до нього, у наданні неправдивої інформації, що тягне за собою кримінальну відповідальність.

На відміну від парламентських, у президентських країнах не існує інституту розпуску парламентів. Уряд не має права ні розпустити парламент, ні здійснювати постійний вплив на членів парламенту під час засідань. Проте і в цих країнах президент як голова уряду має у своєму розпорядженні достатньо засобів впливу на парламенти, зокрема, право відкладального вето. Отже, якщо законодавчий орган не представлений сильним парламентом, то виконавча влада схильна домінувати над ним.

Третя модель парламентського контролю властива країнам зі змішаною формою державного правління і поєднує в собі якості притаманні як першій, так і другій моделі. У таких країнах існує інститут парламентської відповідальності уряду і законодавчий орган може відправити його у відставку. Президент в свою чергу має повноваження щодо вирішення питання про розпуск парламенту, а також відправлення уряду у відставку. Така модель теж передбачає досить тісну взаємодію законодавчої та виконавчої гілок влади.

Узагальнюючи вищезазначене слід сказати, що реальний обсяг повноважень парламенту кожної конкретної країни в сфері контролю залежить не лише від форми правління, а також від низки факторів, таких як державний устрій, політичний режим, історичні особливості розвитку вищих органів державної влади та традиції їх взаємодії.

Розглянувши сутність парламентського контролю уряду та моделі, які склалися в різних країнах,

перейдемо до аналізу основних механізмів його здійснення. Зважаючи на різні цілі контрольної діяльності слід розмежувати основні її напрямки та застосування до відповідних сфер діяльності уряду й урядової адміністрації. Автор дотримується думки, згідно з якою здійснення установчої функції парламенту щодо уряду відбувається в межах контрольної функції парламенту. А отже, інститут парламентської відповідальності уряду як основний засіб його формування, а також відправлення у відставку, становить окремий напрям парламентського контролю уряду.

Автор поставив завданням докладно розглянути основні механізми парламентського контролю,

аналіз яких буде здійснено під час подальшого розгляду. Це необхідно, тому що, як правило, дослідники проблем парламентського контролю уряду розглядають лише окремі механізми його здійснення, забуваючи про менш значимі на їх погляд, але важливі процедури, які роблять контроль уряду більш комплексним та ефективним. Вважаємо за необхідне окремо виділити механізми які реалізуються в процесі поточного контролю уряду та механізми пов'язані з інститутом парламентської відповідальності уряду і представити їх у вигляді нижченаведеної таблиці.

Таблиця 1

Механізми парламентського контролю уряду

Механізми поточного (інформаційно-коригуючого) парламентського контролю уряду	Контроль в межах парламентської відповідальності уряду
Діяльність слідчих комісій (парламентські розслідування)	Формування уряду та призначення окремих його представників
Інститут інтерпеляцій	Схвалення програми діяльності уряду або урядової декларації (як правило відбувається під час формування уряду)
Парламентські, депутатські запити та звернення	Вотум недовіри прем'єр-міністру або уряду в цілому
Слухання та дебати у парламенті з питань діяльності уряду	Постановка питання про довіру уряду (вотум довіри)
Усні та письмові питання до уряду на засіданнях парламенту	Індивідуальний вотум недовіри представникам уряду
Розгляд доповідей та звітів уряду та його членів	Притягнення посадових осіб до відповідальності в порядку імпичменту або процедур подібних до нього
Галузевий контроль комісій та комітетів парламенту, прийняття ними рекомендацій, висновків, пропозицій	
Прийняття парламентом постанов, резолюцій, декларацій про критику або схвалення діяльності уряду	
Затвердження парламентом урядових програм загальнодержавного розвитку	
Контроль що здійснюється спеціалізованими допоміжними органами, які підпорядковуються парламенту (Уповноважені з прав людини, Рахункові палата, Парламентські комісари тощо)	
Контроль за делегованим законодавством (нормативні акти, які приймаються урядом за уповноваженням парламенту і мають силу закону)	

Слід зазначити, що контрольна діяльність парламенту стосовно делегованого законодавства представляє собою реалізацію як контрольної, так і законодавчої функції парламенту. На думку автора, в більшій мірі останньої, тому даний інститут розглянутий у дисертації в розділі присвяченому взаємодії уряду та парламенту в процесі виконання законодавчої функції.

Механізми здійснення парламентського контролю закріплюються у законодавчих актах, що робить їх юридично обов'язковими компонентами системи державного управління. Виділяють наступні форми законодавчого закріплення положень про парламентський контроль:

1) фіксація основних засад контрольної діяльності в розділах основних законів, присвячених статусу та компетенції парламенту;

2) зосередження норм, присвячених парламентському контролю, в окремих автономних розділах основних законів країни;

3) закріплення окремих положень, присвячених напрямам контрольної діяльності, її формам в розділах основних законів, присвячених статусу та компетенції парламенту, на додаток до яких ухвалюється спеціальний закон, що регламентує парламентський контроль;

4) наявність в національних конституціях норм, що дозволяють парламенту сформувати, а у ряді випадків і визначити зміст діяльності органів парламентського контролю [18, с. 12].

Важливо, що особливості закріплення форм парламентського контролю впливають на ефективність його здійснення, але не є визначальним фактором в цьому. Значну роль відіграє наявність в країні демократичного режиму. В країнах з недемократичним режимом інститут парламентського контролю може існувати згідно із законодавством, але він не буде реалізований або буде неефективним не відповідаючи своїй функціональній природі. Великий вплив на

здійснення контролю накладає загальний характер взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади, що визначається формою державного правління та устрою, державними традиціями тощо. На сучасному етапі помітну роль у посиленні дієвості парламентського контролю відіграють політичні партії, які інколи спотворюють систему розподілу державної влади. В таких умовах особливого значення набувають елементи конституційного устрою, які забезпечують права парламентської меншості, створюючи перешкоди для повного підпорядкування парламенту урядовій більшості.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Зважаючи на вищезазначене, актуальним в процесі здійснення парламентського контролю уряду є недопущення ситуації, коли парламент

втручається в сферу влади яка йому не належить, перетворюючи уряд в неефективний орган державної влади. Водночас недостатній контроль з боку уряду може спричинити неефективне управління державою, корумпованість виконавчої влади, узурпацію влади виконавчими органами держави. Отже, оптимальним є такий парламентський контроль уряду, який з одного боку є надійною гарантією від перевищення урядом власних повноважень, а з іншого – не буде надмірно обмежувати його, дозволяючи належним чином проводити власну державну політику.

Перспективами подальших наукових досліджень в напрямку вивчення парламентського контролю уряду може стати докладний аналіз механізмів його здійснення та ефективності для системи державного управління в окремих країнах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аринин А. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России [Електронний ресурс] // А. Аринин. – Режим доступу: <http://politobraz.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii-1>.
2. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: конституційно-правовий аспект. – Х.: Легас, 2004. – 191с.
3. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Гарашук. – Х., 2003. – 35с.
4. Дородний П.Г. Форми парламентського контролю у державах з парламентською формою правління / П.Г.Дородний // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11-12 (85-86). – С. 112-119.
5. Журавльова Г.С. Форми та механізм парламентського контролю / Г.С. Журавльова // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 2. – С. 41-47.
6. Завалунов А.З. Система государственного контроля в сфере исполнительной власти / А.З. Завалунов // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2. – С. 169-175.
7. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.К. Залюбовська; – О., 2002. – 20 с.
8. Исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть во Франции. Российско-французская серия: Информационные и учебные материалы. – М.: Посольство Франции в России. МИД Франции, 1996. – 182 с.
9. Ільницька У. Механізми реалізації парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в країнах з різними формами державного правління / У. Ільницька // Гуманітарні та соціальні науки: матеріали І Міжнародної конференції молодих вчених (Львів 14-16 травня 2009 р.) / Національний університет «Львівська політехніка». – Л.: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2009. – С. 143-145.
10. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. В.Коврякова. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 191с.
11. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля / Е.А. Кочерин – М. : Информационно- издательский дом «Филинъ», 2000. – 377 с.
12. Кузьменко О.А. Контроль за исполнением Государственного бюджета Украины как функция управления: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.А. Кузьменко. – К., 2002. – 21 с.
13. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02 / О.О. Майданник. – К., 2007. – 36 с.
14. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я.Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. й перероб., – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
15. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Марченко. – Х., 2008. – 19 с.
16. Парламентское право России / [Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Коврякова Е.В.]; под. ред. О.Н. Булакова. – М.: Ексмо, 2006. – 654 с.
17. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: Автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О.П. Полінець. – К., 2003. – 20с.
18. Стенина В.К. Конституционно-правовой механизм осуществления парламентского контроля в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / В.К. Стенина. – М., 2007. – 22 с.
19. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. І. Сушинський. – К., 2003. – 36 с.
20. Яценко О.В. Институт парламентского контроля как фактор формирования правового государства / О.В. Яценко // Философия права. – 2010. – № 2. – С. 93-97.
21. Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns / [Bergman T., Muller W., Strom K., Blomgren M.] // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 109-220.

22. Mojak R. Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP / R. Mojak // Przegląd Sejmowy. – 2008. – № 3 (86). – С. 151-174.
23. Samecki P. Formy kontroli Sejmu nad działalnością Rady Ministrów w ramach art. 95 ust. 2 Konstytucji / P. Samecki // Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu – 2000. – № 3 (39). – S. 40-45.
24. Samecki P. Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej / P. Samecki // Przegląd Sejmowy. – 2000. – № 6 (41). – S. 9-27.
25. Stębelński M. Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym / M. Stębelński // Przegląd Sejmowy. – 2008. – № 3(86). – S. 37-56.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор
 Шевчук О. В. – д.політ.н., доцент

© Сорока С. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 23.10.2011 р.

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ 2011 РОКУ

Стаття присвячена дослідженню змін у законодавстві України в 2011 році щодо забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації як однієї з найважливіших гарантій становлення демократичного суспільства, проблеми інформаційної відкритості, прозорості та підзвітності влади суспільству.

Ключові слова: публічна інформація, державне управління, інформаційна сфера, інформаційне законодавство України, інформація з обмеженим доступом, офіційна інформація, європейські стандарти.

Статья посвящена исследованию изменений в законодательстве Украины в 2011 году относительно обеспечения права граждан на доступ к публичной информации как одной из самых важных гарантий установления демократического общества, проблеме информационной открытости, прозрачности и подотчетности власти обществу.

Ключевые слова: публичная информация, государственное управление, информационная сфера, информационное законодательство Украины, информация с ограниченным доступом, официальная информация, европейские стандарты.

The article is devoted to investigation legislative changes in Ukraine in 2011 deal with maintenance citizen rights to receive public information as the most important guaranties to create democratic society, problem of an information openness, power transparency and it responsible before society.

Key words: public information, public administration, the sphere of information, information legislation in Ukraine, the information with the limited access, official information, the European standards.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Відсутність інформаційної відкритості, прозорості та підзвітності влади суспільству, необґрунтоване засекречування інформації й обмеження свободи інформаційного обміну є дуже небезпечним явищем для майбутнього будь-якої держави, особливо України. Інформаційна сфера є основою, на якій базуються політичні, адміністративні, економічні, будь-які рішення в царині галузей людської діяльності. Ці рішення будуть лише тоді обґрунтованими та ефективними, коли для їх прийняття буде використано якомога більше інформації. Найбільш важливі політичні рішення зазвичай закріплюються на правовому рівні, фіксуються в тих або інших нормативних актах. Коли на правовому рівні приймаються акти, що забороняють або обмежують доступ учасників проблемних політичних дискусій до інформації, тоді якість політичних рішень неминуче погіршується.

Правове забезпечення права на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного

суспільства. Досвід країн, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами інших основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим статтею 34 Конституції України, яка, у свою чергу, ґрунтується на положеннях статті 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, статті 19 Загальної декларації прав людини, статтях 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права тощо. Так, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського

порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [1, с. 8].

Парламентська Асамблея Ради Європи закликала органи влади України покращити правове регулювання доступу до інформації, неухильно дотримуватися статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час засекречування документів, а також відкрити доступ до офіційних документів, які були закриті для загального доступу всупереч закону (підпункт 13.17 пункту 13 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року № 1466).

З метою забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, 13 січня 2011 року Верховною Радою України прийнято нову редакцію Закону України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації», які набрали чинності 9 травня 2011 року [1, с. 8].

5-го травня 2011 року Президент України В. Янукович підписав Указ № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», де визначив перелік першочергових завдань для органів влади щодо належного виконання вимог Закону. Відповідно, Кабінет Міністрів України своїми протокольними рішеннями від 2 березня та 18 травня 2011 року визначив Держкомтелерадіо відповідальним за приведення чинного законодавства у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та моніторинг виконання органами виконавчої влади вимог вказаного Закону [1, с. 6].

Виклад основного матеріалу. Отже, згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації», пропонується наступне правове визначення поняття «публічна інформація» – це це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або 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, визначених цим Законом [2]. Інформація вважається публічною у зв'язку з тим, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається за рахунок бюджетних коштів, призначених на забезпечення діяльності відповідного органу влади.

Частиною другою статті 1 Закону встановлено, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, визначених законом [2]. Іншими словами, будь-які випадки обмеження доступу до публічної

інформації, мають визначатися законом. Наприклад, Податковим кодексом України, Сімейним кодексом України, Законами України «Про державну таємницю», «Про адвокатуру», «Про нотаріат», «Про банки і банківську діяльність» тощо.

Стаття 2 у першій та другій частині визначає мету і сферу дії Закону. Відповідно, метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом [2].

Частинами третьою та четвертою статті 6 Закону встановлено, що інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше або якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше [2].

Статті 3 та 4 Закону щодо визначення гарантій та принципів забезпечення доступу до публічної інформації відповідають положенням Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Право на доступ до публічної інформації гарантується (стаття 3):

- 1) обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;
- 2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;
- 3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;
- 4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;
- 5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;
- 6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [2].

Доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах (стаття 4):

- 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 та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [2].

Пункт 4 статті 3 та пункт 7 частини першої статті 15 Закону [2]. Законом встановлено, що право на доступ до публічної інформації гарантується доступом до засідань колегіальних

суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством. Водночас, встановлено обов'язок розпорядника інформації оприлюднювати плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань.

Законом «Про доступ до публічної інформації» визначено суб'єктів, які мають право отримувати інформацію та надсилати запити. Такими суб'єктами (запитувачами) є не тільки фізичні та юридичні особи, а й об'єднання громадян без статусу юридичної особи. Суб'єкти владних повноважень, на відміну від редакції Закону України «Про інформацію» 1992 р., не є запитувачами (п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону) і можуть отримувати доступ до інформації лише на підставі спеціальних повноважень, передбачених у законах, які визначають статус і компетенцію того чи іншого суб'єкта владних повноважень.

До розпорядників інформації – суб'єктів, зобов'язаних надавати доступ до інформації віднесено суб'єктів владних повноважень (зокрема, органи місцевого самоврядування), осіб, що виконують делеговані повноваження цих суб'єктів, та інших суб'єктів (зокрема, юридичних осіб приватного права), які можуть володіти суспільно необхідною інформацією (ст. 13 Закону) [2].

Стаття 5 Закону чітко розподілила спосіб доступу до інформації на активний і пасивний.

Доступ до інформації забезпечується шляхом:

- систематичного та оперативного оприлюднення інформації – пасивний спосіб;
- надання інформації за запитами на інформацію – активний спосіб.

Активний спосіб передбачає подання усного, письмового прохання або прохання іншими засобами з боку особи/групи осіб надати публічну інформацію, що знаходиться у володінні розпорядника інформації. Вимоги щодо оформлення запиту зазначені у статті 19 Закону.

Пасивний спосіб передбачає оприлюднення інформації, перелік якої визначено Законом та іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення оприлюднює на веб-сайті Державний реєстр телерадіоорганізацій України [1, с. 14].

Поняття оприлюднення публічної інформації не є тотожним до публікації, наприклад, у друкованому засобі масової інформації. Оприлюднення, залежно від рівня органу влади, матеріально-технічних можливостей та кількості осіб, що споживатимуть інформацію у пасивний спосіб, можливе шляхом:

- публікації в офіційному друкованому виданні (бюлетень, газета тощо) та/або розміщення інформації на офіційному веб-сайті та/або [1, с. 14]
- розміщення на інформаційних стендах органу влади, за умови, що вони є загальнодоступними [1, с. 15].

Пасивний доступ, відповідно до ст. 15 Закону забезпечує доступ осіб до такої інформації:

- про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим;
- про нормативно-правові засади діяльності організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);
- загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку, розклад роботи та графік прийому громадян;
- інформація про місцезнаходження, поштова адреса, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;
- прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;
- нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником;
- проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, (не пізніше ніж за 20 днів до розгляду);
- плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;
- перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів та місце, де їх можна отримати, правила їх заповнення, у т.ч. порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- про систему обліку(реєстри), види інформації, яку зберігає розпорядник;
- про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації (громадські ради, консультаційні ради, громадські експертизи тощо);
- вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;
- перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;
- перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених із метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;
- про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом [1, с. 15];

– декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

Активний доступ передбачає надання за запитом інформації, доступ до якої забезпечено у пасивний спосіб. Додатково надається:

- інформація з обмеженим доступом правомірно оприлюднена розпорядником раніше;
- інформація з обмеженим доступом, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше;
- інформація з обмеженим доступом, якщо вона не відповідає вимогам трискладового тесту (ст. 6 Закону);
- інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по-батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, за умови, що доступ до такої інформації не завдає шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину;
- інформація, яка втратила статус службової або таємної в силу завершення виконання рішення, проекту або розкриття інформації на підставі рішення уповноваженої особи;
- інша публічна інформація, щодо якої не передбачено обов'язку розміщення [1, с. 16].

Щодо діяльності структурних підрозділів та відповідальних осіб з питань запитів на інформацію законодавством визначено наступне. Структурні підрозділи не є окремим розпорядниками, але Закон (зокрема ст. 16) покладає на них низку організаційних функцій по забезпеченню доступу до інформації. Це пов'язано з тим, що для забезпечення належного доступу до публічної інформації мають бути чітко визначені відповідальні особи, ці особи повинні мати спеціальні знання у сфері доступу до інформації, аби швидко і ефективно його забезпечувати.

Закон не зобов'язує створювати новий структурний підрозділ для роботи із запитами на інформацію: допускається доповнення функцій уже існуючого підрозділу або покладання цих функцій на визначених службових осіб. Також, закон, крім обов'язку розпорядника публічної інформації відповідати на інформаційні запити, визначив у статті 15 обов'язок розпорядників публічної інформації оприлюднювати певну інформацію за власною ініціативою, не чекаючи запиту щодо неї. Перелічена у вказаній статті інформація підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті розпорядника (за його наявності) у 5-денний строк з моменту затвердження документа (який підлягає оприлюдненню або яким визначено інформацію, що підлягає оприлюдненню).

При відсутності офіційного веб-сайту інформація повинна бути оприлюднена у вказаний строк іншим прийнятним способом: у друкованих засобах масової інформації, в офіційних бюлетенях, на інформаційних стендах (наприклад рішеннях сілради).

Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування мають бути оприлюднені не пізніше 20 робочих днів до моменту їх розгляду з метою прийняття. Це не стосується оприлюднення порядку денного засідань колегіальних органів, які оприлюднюються в інші строки, визначені законодавством. Закон, крім обов'язку розпорядника публічної інформації відповідати на інформаційні запити, чітко визначив у статті 15 обов'язок розпорядників публічної інформації оприлюднювати певну інформацію за власною ініціативою, не чекаючи запиту щодо неї.

Частиною третьою статті 6 Закону передбачено, що інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше.

Відповідно до частини шостої статті 6 Закону не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади; обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії [2].

У частині сьомій статті 6 Закону передбачено, що якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація з цього документа, доступ до якої необмежений.

У законодавчій сфері з обігу вилучається поняття «конфіденційна інформація». Це відбулося з огляду на те, що, по-перше, вилучається поняття права власності на інформацію як таке, оскільки право власності застосовується лише до речових (матеріальних) об'єктів, а для нематеріальних об'єктів, зокрема інформації, існують інші правові інститути регулювання.

По-друге, конфіденційна інформація є поняттям зі сфери приватного права й не може стосуватися суб'єктів владних повноважень, адже вони діють у публічній сфері, утримуються за рахунок платників податків і не повинні на власний розсуд обмежувати доступ до інформації, якою вони володіють.

Частково поняття конфіденційної інформації, що є власністю держави, замінюється поняттям службової інформації.

У статтях 19 та 20 Закону передбачено, що письмовий запит подається в довільній формі [2]. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм, які можна отримати на офіційному веб-сайті або в приміщенні відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію

щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

Розпорядник інформації має надати відповідь на інформаційний запит, як вже зазначалося вище, не пізніше 5 робочих днів з дня його отримання. У разі, якщо запит на інформацію стосується надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Якщо на запит необхідно надати великий обсяг інформації або її потрібно шукати серед значної кількості даних, строк розгляду запиту може бути продовжено з 5 до 20 робочих днів (ч. 4 ст. 20 Закону). При настанні обставин непереборної сили, наприклад стихійного лиха, частини 6 і 7 статті 22 Закону передбачають відстрочення задоволення запиту на час існування наслідків відповідної непереборної, які унеможливають надання відповіді. Закон України «Про інформацію» в редакції 1992 р. передбачав лише відстрочку задоволення запиту на невизначений строк за неможливості надання відповіді упродовж місця, але без конкретизації фактичних підстав, що спричиняють таку неможливість.

У статті 21 Закону зазначено, що у разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк [2]. В усіх інших випадках інформація надається безкоштовно.

Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі, якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. При наданні особі інформації про неї та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

За Законом, частина перша статті 22, підстав для відмови в задоволенні запиту на інформацію може бути чотири:

а) фактична відсутність запитуваної інформації в розпорядника при умові, що він також не зобов'язаний володіти даною інформацією відповідно до його компетенції;

б) належність запитуваної інформації до категорії обмеженого доступу й наявність підстав для обмеження доступу згідно з частиною другою статті 6 Закону;

в) невнесення плати за копіювання і друк, передбаченої статтею 21 Закону, якщо запитувач повідомлений про точну суму та реквізити для сплати;

г) відсутність в змісті запиту відомостей або реквізитів, наявність яких вимагається частиною п'ятою статті 19 Закону [2].

Висновки. Отже, підсумовуючи все вище-зазначене, варто загадати ще про такий важливий факт – під час розгляду в Парламенті 13 січня 2011 року в другому читанні й у цілому Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2], а також нової редакції Закону України «Про інформацію» [3], абсолютно всіма фракціями було підтримано їх прийняття. Подібні законодавчі ініціативи не завжди мали таку масову підтримку, але громадська кампанія з лобювання прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», позиція європейських структур та відсутність концептуальних заперечень з боку влади щодо ідеї розширення правових гарантій доступу суспільства до інформації дали змогу досягти компромісу й не лише краще врегулювати доступ до інформації, а й оновити закон «Про інформацію». Ухвалений Верховною Радою закон дає змогу суттєво покращити правове регулювання доступу до інформації в Україні.

Таким чином, наразі загалом згадані Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» відповідають європейським стандартам щодо забезпечення доступу до інформації, прозорості суб'єктів владних повноважень, і завдяки їх ухваленню, можна говорити про те, що Україна спромоглася виконати частину взятих на себе перед Радою Європи зобов'язань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.]; Укр. незалеж. Центр політ. Дослідж.. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 144 с.
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.
3. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13.01.2011 № 2938-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2938-17>.

Рецензенти: Іванов М. С. – д.політ.н, професор;
Сорока С. В. – к.політ.н.

© Попова Г. Л., 2011

Стаття надійшла до редколегії 12.10.2011 р.

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ВІТЧИЗНЯНИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті узагальнюються та систематизуються за різноманітними аспектами дослідження європейської інтеграції у сфері державного управління в Україні.

Ключові слова: європейська інтеграція, державне управління, державна політика, державне регулювання, дослідження, Україна, Європейський Союз.

В статье обобщаются и систематизируются по различным аспектам исследования европейской интеграции в сфере государственного управления в Украине.

Ключевые слова: европейская интеграция, государственное управление, государственная политика, государственное регулирование, исследование, Украина, Европейский Союз.

Research of various aspects of European integration in public administration in Ukraine is summarized and classified in the article.

Key words: European integration, public administration, public policy, state regulation, research, Ukraine, the European Union.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Різні аспекти європейської інтеграції України, особливо після проголошення Україною стратегічного курсу на інтеграцію до Європейського Союзу, були і залишаються об'єктом постійних наукових досліджень, у тому числі серед вітчизняних науковців у сфері державного управління. У зв'язку із продовженням переговорів України та ЄС про створення зони вільної торгівлі та підписання нової посиленої угоди існує необхідність в оцінці державної євроінтеграційної політики України для її удосконалення, у тому числі на основі аналізу відповідних теоретичних та рекомендаційних доробок українських дослідників з державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Автор спирається на дослідження європейської інтеграції науковців у сфері державного управління в Україні.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Стаття присвячується узагальненню та систематизації дослідження європейської інтеграції у сфері державного управління в Україні.

Формулювання мети статті. Мета статті полягає в аналізі та систематизації відповідно до різних аспектів вітчизняних досліджень євро-

пейської інтеграції України у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спеціалістами з державного управління розглядалися економічні аспекти інтеграції України до Європейського Союзу. Так, Л. Пісьмаченко [20, 21] у своєму докторському дослідженні «Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах інтеграції України у світовий економічний простір: механізми регулювання та контролю» зауважує, що «поступальний рух України в напрямі до світового економічного простору шляхом вступу до СОТ та інтеграції до ЄС є необхідною умовою подальшого становлення України як держави з розвинутою ринковою економікою» [21, с. 15]. О. Пойченко аналізувала державне регулювання торговельної інтеграції України у світовий економічний простір. Вона підсумувала, що для поглиблення торговельних інтеграційних процесів з Європейським Союзом потрібно скористатися засобами та інструментами, передбаченими СОТ, а в загальній інституційно-правовій системі економічної співпраці необхідним є підписання нової посиленої угоди, яка б передбачала створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС [22, с. 17-18].

У роботі Л. Ільченко-Сюйви удосконалено формування напрямів проведення грошово-кредитної політики України відповідно до вимог ЄС стосовно використання грошово-кредитних

інструментів, а також запропоновано трансформацію завдань і функцій органів державної влади, зокрема Центрального банку України, Міністерства фінансів України, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України з метою наближення до відповідних норм ЄС [10, с. 6]. Вона підсумовує, що у «контексті європейської інтеграції необхідно створити правові, організаційні, інституційні та інституціональні засади гармонізації грошово-кредитної політики України з комунітарною грошово-кредитною політикою Європейського центрального банку» [10, с. 13-14].

На думку Г. Дмитренка, як правило проблема євроінтеграції України розглядається в руслі глобального процесу економічної політики, спрямованої, з одного боку, на економічне зростання, а з другого, на забезпечення основних вимог соціальної політики [7, с. 3]. Дослідник зауважує, що в вітчизняній науковій літературі можна зустріти підміну понять «адаптація» і «гармонізація», що не властиво для сучасного стану розвитку та переговорного процесу України з ЄС. На погляд автора, доцільно користуватися терміном «адаптація», тобто пристосування до вже існуючого і функціонуючого в Європі податкового поля. Тому у своєму дослідженні із широкого кола питань, пов'язаних з інтеграційними процесами та вступом України в ЄС, автор аналізував проблему адаптації податкової системи України до вимог ЄС [7, с. 3]. В результаті зроблено висновок про те, що адаптація податкового законодавства України до законодавства ЄС створює умови для рівноправного партнерства України з Європейським Союзом, покращує умови діяльності іноземних компаній в Україні та створює сприятливий інвестиційний клімат [7, с. 16].

Достатньо популярними і досліджуваними тематиками європейської інтеграції серед науковців з державного управління є врядування в Україні в контексті європейської інтеграції, в тому числі і його регіональні аспекти.

Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні у своєму докторському дослідженні аналізував І. Грицяк [5, 6]. В ньому було обґрунтовано неминучість європеїзації державного управління в Україні як прояву закономірності світового розвитку; визначено, що застосування європейських підходів до реформування державного управління в Україні має передбачати насамперед упровадження принципів європейського управління; доведено, що формою територіального устрою в Україні має залишатися унітаризм, хоча в контексті регіоналізаційних процесів, що тривають в Європі, він має поступово набувати децентралізованої форми [6, с. 6]. Серед форм європеїзації державного управління в Україні виділив насамперед правову, що передбачає європеїзацію шляхом адаптації законодавства України до законодавства ЄС, і, в першу чергу, у галузі конституційного та адміністративного права,

законотворчого процесу [6, с. 17]. На думку автора, європейські підходи до вдосконалення системи державного управління в Україні передбачають застосування певної етапності європеїзаційних дій за такою логічною схемою: європеїзація – гармонізація – наближення – адаптація. У дослідженні визначено залежність забезпечення успішної реалізації державних стратегій європейського вибору України від ефективності функціонування інституту державної служби [6, с. 19].

У дисертаційному дослідженні «Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції» [13] І. Куліш відзначає, що одним із пріоритетів державного управління регіональним розвитком України, який відповідає за принципів інтеграції держав через інтеграцію регіонів, виступає діяльність єврорегіонів. Існує три типи єврорегіонів: 1) єврорегіони всередині ЄС; 2) єврорегіони між державами-членами ЄС та їх сусідами; 3) єврорегіони, створені між державами, які не належать до ЄС. В Україні наявні Єврорегіони другого і третього типів. АРР як інструменти регіонального розвитку довели свою ефективність у державах Європи, однак в Україні їх ефективність низька, що пояснюється відсутністю відповідного фінансового забезпечення. [13, с. 14]. Автор підсумувала, що «проголосивши своїм пріоритетом європейську інтеграцію, Україна здійснює підготовку теоретико-методологічного підґрунтя для нової системи державного управління, спрямованої на реалізацію планів регіонального розвитку відповідно до стандартів ЄС» [13, с. 17].

Як зауважує А. Лавренчук, об'єктивною необхідністю успішної європейської інтеграції України є розвиток соціально-економічного потенціалу її адміністративно-територіальних одиниць, включених до загальноєвропейської системи регіональної кооперації [15, с. 2]. У дослідженні «Становлення та розвиток регіональних механізмів інтеграції України до Європейського Союзу» [15] розглянуто як стратегії та механізми Європейського Союзу щодо інтегрування України на сучасному етапі, так і стратегії та механізми європейської інтеграції України і виявлено актуальну потребу в створенні регіональних механізмів регулювання діяльності всіх учасників міжрегіональних відносин. Більш того, аналіз етапів розвитку, механізмів міжрегіонального співробітництва та еволюції управлінських структур, які притаманні країнам-членам Європейського Союзу, дав змогу А. Лавренчуку визначити напрями вирішення проблеми інституціоналізації регіональних механізмів управління в умовах реалізації євроінтеграційної стратегії України. Дослідник робить один із висновків про необхідність перенесення «акценту євроінтеграційної політики з національного на регіональний рівень» [15, с. 13].

У результаті дослідження «Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень» [26]. Е. Топалова дійшла до висновку, що країни ЄС мають одну з найкращих у світі моделей регіональної політики, що може характеризуватися як стандарт. Кожна держава Європейського Союзу також формує власну регіональну політику, виходячи із рівня соціально-економічного розвитку і національних пріоритетів. Використання інструментів регіональної політики залежить від потенціалу регіонів, територіальних відмінностей їх розвитку, особливостей регіональних проблем, ступеня децентралізації державного управління та рівня автономії регіонів. В Україні, на відміну від країн ЄС, принципи врядування на регіональному рівні ще не набули повною мірою свого конституційного та законодавчого закріплення й здебільшого підміняються або ототожнюються з принципами місцевого самоврядування [26, с. 15].

Сучасна регіональна політика України, на думку О. Чумакової, має узгоджуватися з політикою Ради Європи, яка розкрила нове бачення регіону як транснаціональної території, що виходить за межі однієї держави, оскільки йдеться вже не про союз держав, а про союз регіонів [27, с. 13]. Враховуючи досвід держав ЄС, вона запропонувала розробити сучасну модель місцевого самоврядування в Україні, яка має бути втіленням концепції муніципального дуалізму, відповідно до якої місцеве самоврядування – це форма народовладдя, що забезпечує гарантовану державою реалізацію права населення, об'єднаного в територіальну громаду, задля самостійного і власного управління визначеною законом частиною місцевих справ у межах чинного законодавства [27, с. 14].

Науковці з державного управління приділяли значну увагу соціальним та гуманітарним питанням європейської інтеграції нашої держави.

Наприклад, дослідження механізмів входження освіти України до європейського освітнього простору становить постійний науковий інтерес серед фахівців в галузі державного управління. Так, Ю. Журавльова на основі комплексного дослідження діючих механізмів реалізації державної політики в освітній галузі, досягнень і недоліків її реформування на шляху інтеграції в європейський освітній простір визначила ключові напрями удосконалення організаційно-правового механізму державного управління реформуванням вищої освіти України у дослідженні «Механізми державного управління реформуванням вищої освіти України в умовах євроінтеграції» [9]. Автором аргументовано, що Болонський процес є не кінцевою метою реформування вищої освіти, а одним із засобів наближення вищої освіти України до європейських стандартів [9, с. 9]. У висновках зауважено, що курс на інтеграцію до ЄС ініціює зміну парадигми вищої школи, що вимагає використання таких механізмів, засобів та інструментарію державного управління вищою освітою, які забезпечать ефективність процесу

реформування за стандартами європейської освіти [9, с. 12].

Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу вивчав С. Андрейчук. У дисертаційній роботі науковець узагальнив досвід організації управління вищою освітою в зарубіжних системах освіти і наголосив на тому, що «пріоритетними напрямами діяльності управлінських структур повинні стати вироблення та реалізація загальної стратегії розвитку вищої освіти на принципах і засадах Болонського процесу із врахуванням національного досвіду, виконання освітніх стандартів, вирівнювання освітнього потенціалу регіонів» [1, с. 11-12]. У дисертації «Державне сприяння адаптації системи вищої освіти в Україні до вимог Болонського процесу» [23] Л. Пшеничною дістало подальший розвиток обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти України (інституційного, організаційного, соціально-економічного та розпорядчо-правового) з метою її адаптації до європейського освітнього середовища [23, с. 4]. Автор зауважує, що Україною обрано стратегічний курс на інтеграцію до ЄС, на входження у європейський освітній простір, а зміст інтеграційних процесів полягає у впровадженні європейських норм і стандартів в освіті, науці і техніці, поширенні власних культурних і науково-технічних здобутків у ЄС, що сприятиме підвищенню в Україні європейської культурної ідентичності [23, с. 9-10]. Державне управління вищою освітою має будуватись на основі оцінки перспектив розвитку європейського освітнього простору, тобто враховувати їх на рівні держави та регіону відповідно до запитів і потреб населення та громадських інституцій [23, с. 13], підсумовує автор.

Проведений І. Сікорською аналіз реформ системи вищої освіти в країнах Центральної та Східної Європи у дослідженні на тему «Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції» показав, що успіхи і проблеми реформування в країнах ЦЄС мають спільні й відмінні риси, які обумовлені рівнем демократії в цих країнах та рівнем втручання держави в процес реформування. Було виявлено, що реформа вищої освіти у країнах ЦЄС набула конструктивного характеру у зв'язку з отриманням цими країнами статусу країн-кандидатів на членство в ЄС. Аналіз проблем державного управління вищою освітою та діючого законодавства в контексті європейського вибору, на думку І. Сікорської, свідчить про те, що в Україні створена міцна законодавча база, яка забезпечує розвиток національної вищої освіти згідно сучасним вимогам [24, с. 19]. Однак, перед Україною стоять і багато викликів в реформуванні системи вищої освіти, для вирішення яких потрібно звертатися до досвіду нових держав-членів ЄС Центральної та Східної Європи.

Україна пов'язує перспективи свого подальшого розвитку з входженням в європейські структури. Це зобов'язує дотримуватися відповідних європейських стандартів в найважливіших галузях, в тому числі в сфері соціального захисту, як відзначає Ю. Бондаренко. У дисертаційному дослідженні «Державне управління соціальним захистом населення в умовах європейської інтеграції України» Ю. Бондаренком запропоновано нове тлумачення сутності соціальної політики як «системи заходів, які спрямовані на регулювання державними і громадськими організаціями соціальних відносин у реформуванні системи страхування, охорони праці, здоров'я, пенсійного забезпечення, політики зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до стандартів ЄС» [3, с. 6].

Механізми реалізації державної молодіжної політики в контексті європейського вибору України досліджувала Р. Сторожук. Порівняльний аналіз молодіжної політики в європейських країнах та Україні дозволив авторові сформулювати ряд рекомендацій щодо адаптації зарубіжного досвіду у сфері реалізації державної молодіжної політики, які стосуються: реалізації молодіжної політики за активної участі громадськості, з використанням європейської практики широкого та системного консультування; забезпечення прозорості процедури реалізації молодіжної політики; наявності стратегії реалізації молодіжних програм [25, с. 17].

У дисертаційній роботі з державного управління «Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект)» [4] О. Григор відзначає, що ЄС буде інформаційне суспільство разом з іншими державами, які прагнуть вступити до нього, наприклад, відповідно до програми «Електронна Європа Плюс», в якій визначені основні цілі та зусилля колишніх країн-кандидатів у члени Євросоюзу. На відміну від Європейського Союзу, наша країна тільки розпочинає свої кроки у напрямку формування інформаційного суспільства [4], підсумовує О. Григор. Механізми реалізації державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції досліджувала А. Баровська. У результаті дослідження вона стверджує, що поінформованими про діяльність Європейського Союзу та перспективи взаємовідносин України з ЄС вважають себе ті громадяни, які стикаються з даною інформацією в межах професійної діяльності; пересічні громадяни визнають себе досить мало / дуже мало поінформованими щодо ЄС або взагалі лише знають, що є така організація. Тому А. Баровська підсумовує, що метою державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції має бути формування компетентної проєвропейської громадської думки [2, с. 11-12].

О. Малиновська [18, 19] є фахівцем у сфері державного регулювання міграційних процесів в

Україні у контексті європейської інтеграції. У своєму докторському дослідженні з державного управління дослідник визначила механізми державного управління зовнішніми міграціями, цілі та принципи державної міграційної політики в умовах європейської інтеграції України, розробила напрями вдосконалення правової бази та системи органів державного управління цією сферою [19, с. 16]. Автор наголошує на тому, що вироблені Європейським Союзом принципи й стандарти є обов'язковими для країн-кандидатів на вступ. Так, під час підготовчого до вступу періоду держави-кандидати на вступ до ЄС докладали значних зусиль щодо розбудови кордону, створення імміграційного контролю, системи захисту біженців. Незважаючи на те, що досягнуті успіхи багато в чому завдячують постійній консультативній, фінансовій, технічній допомозі, яка надавалася з боку ЄС, вирішальне значення мала однозначна орієнтація влади й суспільства на євроінтеграцію [19, с. 10].

Дослідження О. Кушніренко «Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва» [14] показує, що транскордонне співробітництво прикордонних областей України і сусідніх країн умовно можна поділити на два напрями (перший – на кордоні України з ЄС, другий – уздовж кордонів колишніх радянських республік); транскордонне співробітництво у рамках євро-регіонів існує у двох площинах – як інструмент розвитку прикордонних територій і як чинник реалізації інтеграційних прагнень України [14, с. 13]. Європейський досвід свідчить, на думку автора, що ефективний розвиток транскордонного співробітництва може бути досягнутий лише за умови належного нормативно-правового, інституційного та організаційного забезпечення [14, с. 12].

Державною політикою України у сфері громадянства в контексті європейської інтеграції займалася К. Шкумбатюк, яка відзначила, що «приведення державної політики України у сфері громадянства (як, зрештою, в інших сферах суспільного і державного життя) у відповідність з міжнародно-правовими, в тому числі з європейськими стандартами, є важливою передумовою успішної європейської інтеграції України» [28, с. 17]. Ю. Лагутов зазначає, що українська діаспора країн ЄС виступає особливим чинником розвитку відносин України з державами ЄС. Громади української діаспори країн ЄС мають значний потенціал у політичній, економічній, культурній та науковій сферах, можуть скоординовано здійснювати громадсько-політичні акції, впливати на формування громадської думки країн проживання, чинити тиск на владні структури своїх країн. Це зумовлює необхідність системного залучення української діаспори країн ЄС до реалізації національних інтересів України в даному регіоні, зокрема процесу її європейської інтеграції [15, с. 9], вважає Ю. Лагутов.

Порівняльний аналіз механізмів державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС зробила І. Кравчук. Вона сформулювала спільні риси планування правотворчого процесу в напрямі адаптації національного права до *acquis communautaire* у країнах-кандидатах, які відображені в структурі Національних програм сприйняття *acquis communautaire*; виявила й охарактеризувала основні рівні державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС у державах-кандидатах [12, с. 3]. Узагальнюючи досвід країн Центральної та Східної Європи автор стверджує, що «в Україні в найближчій перспективі адаптація має бути спрямована на сприйняття законодавства ЄС у сфері внутрішнього ринку з метою створення зони вільної торгівлі з ЄС» [12, с. 12].

Крім того, державні управлінці досліджують і державно-управлінський досвід інших країн як, наприклад, Т. Ілюк щодо урядових інформаційних компаній з європейської інтеграції в Польщі [11].

Значна частина наукових досліджень, присвячених інтеграції в ЄС, займає проблема національної безпеки. Наприклад, наголос на національній безпеці України у зв'язку з євроінтеграційними процесами зробив у своїй науковій роботі з

державного управління В. Жаховський [8]. В. Ляшенко у праці «Державна політика запобігання тероризму в Україні» визначив засади співробітництва країн Європейського Союзу в межах правового регулювання боротьби з тероризмом, проаналізував участь України у міжнародних антитерористичних структурах та підсумував, що «проблема інтеграції України в систему міжнародної безпеки та співпраці зі світовими та європейськими інтеграційними структурами у сфері безпеки пов'язана з процесом формування рівних стандартів для різних країн у боротьбі з глобальним тероризмом» [17].

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, багатоаспектна проблематика європейської інтеграції України була і залишається предметом і об'єктом постійних наукових досліджень, наприклад, її економічна, соціальна, гуманітарна, безпекова складові. Разом із тим існує необхідність продовження наукових розробок з означеної проблематики в Україні, адже за межами дослідницького інтересу в галузі державного управління залишилися питання, пов'язані з комплексним дослідженням державної євроінтеграційної політики нашої країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрейчук С. К. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Андрейчук Станіслав Казимирович ; Львівський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Л., 2007. – 19 с.
2. Баровська А. В. Механізми реалізації державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Баровська Анастасія Валеріївна ; Акад. муніципального упр. – К., 2010. – 20 с.
3. Бондаренко Ю. М. Державне управління соціальним захистом населення в умовах європейської інтеграції України : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Бондаренко Юрій Миколайович ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2008. – 20 с.
4. Григор О. О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект) : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Григор Олег Олександрович ; Львівський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Львів, 2003. – 20 с.
5. Грицяк І. А. Європеїзація державного управління / І. А. Грицяк // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 38–45.
6. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Грицяк Ігор Андрійович ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2006. – 36 с.
7. Дмитренко Г. В. Державне управління процесами адаптації податкової системи України до вимог Європейського Союзу : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Дмитренко Геннадій Васильович ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2004. – 20 с.
8. Жаховський В. О. Державне управління системою формування кадрового потенціалу медичної служби Збройних Сил у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Жаховський Віктор Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2005. – 20 с.
9. Журавльова Ю. О. Механізми державного управління реформуванням вищої освіти України в умовах євроінтеграції : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Журавльова Юлія Олегівна ; Одеський регіон. ін-т держ. упр. ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – О., 2009. – 20 с.
10. Ільченко-Сюйва Л. В. Державний механізм монетарної політики України в контексті Європейської інтеграції : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Ільченко-Сюйва Леся Василівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2005. – 20 с.
11. Ілюк Т. М. Урядові інформаційні компанії з європейської інтеграції в Польщі : теоретико-методологічний підхід : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Ілюк Тетяна Михайлівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2009. – 20 с.
12. Кравчук І. В. Механізми державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС : порівняльний аналіз : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / І. В. Кравчук ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2006. – 20 с.
13. Куліш І. М. Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Куліш Інна Михайлівна ; Львівський регіон. ін-т держ. упр. Нац. академії держ. управління при Президенті України. – Л., 2009. – 24 с.
14. Кушніренко О. М. Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Кушніренко Олександр Миколайович ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2007. – 20 с.
15. Лавренчук А. О. Становлення та розвиток регіональних механізмів інтеграції України до Європейського Союзу : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Лавренчук Андрій Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2004. – 20 с.

16. Лагутов Ю. Е. Політико-управлінські засади взаємодії України з українською діаспорою в державах Європейського Союзу : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Лагутов Юрій Ернестович ; Нац. академія держ. упр. при Президентіві України. – К., 2008. – 20 с.
17. Ляшенко В. М. Державна політика запобігання тероризму в Україні [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Ляшенко Валерій Михайлович ; Львівський регіон. ін-т держ. управління Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Л., 2007. – 19 с.
18. Малиновська О. А. Формування міграційної політики України / О. А. Малиновська // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 10. – С. 339–350.
19. Малиновська О. А. Управління зовнішніми міграціями в контексті європейської інтеграції України : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Малиновська Олена Анатоліївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2005. – 32 с.
20. Письмаченко Л. М. Організаційно-методологічні підходи до забезпечення якісного державного контролю зовнішньоекономічної діяльності в умовах євроінтеграції / Л. М. Письмаченко // Держава та регіони. – 2007. – № 4. – С. 173–177.
21. Письмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах інтеграції України у світовий економічний простір: механізми регулювання та контролю [Текст] : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Письмаченко Людмила Миколаївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2008. – 36 с.
22. Пойченко О. А. Державне регулювання торговельної інтеграції України у світовий економічний простір [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Пойченко Ольга Анатоліївна ; Одеський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – О., 2008. – 20 с.
23. Пшенична Л. В. Державне сприяння адаптації системи вищої освіти в Україні до вимог Болонського процесу [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Пшенична Любов Василівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Харківський регіон. ін-т держ. упр.. – Х., 2009. – 18 с.
24. Сікорська І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Сікорська Ірина Миколаївна ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – 21 с.
25. Сторожук Р. П. Державна молодіжна політика в контексті європейського вибору України : механізми реалізації : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Сторожук Руслана Петрівна ; Одеський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – О., 2007. – 20 с.
26. Топалова Е. Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Топалова Ельзара Халалівна ; Одеський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – О., 2008. – 20 с.
27. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Чумакова Ольга Володимирівна ; Дніпропетровський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Д., 2008. – 20 с.
28. Шкумбатюк К. Л. Державна політика України у сфері громадянства в контексті європейської інтеграції : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Шкумбатюк Каріна Любомирівна ; Львівський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Л., 2004. – 19 с.

Рецензенти: Сорока С. В. – к.політ.н., докторант
 Деріга В. В. – к.політ.н., доцент

© Палагнюк Ю. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 05.10.2011 р.

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті розглядаються напрямки підвищення ефективності функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю. Проаналізовані особливості модернізації механізмів взаємодії органів державної влади з внутрішньою та зовнішньою громадськістю та визначені напрямки подальших розвідок даної проблематики в системі державного управління.

Ключові слова: механізми взаємодії органів державної влади з громадськістю; комунікативна діяльність; інформування; електронне управління.

В статье рассматриваются направления повышения эффективности функционирования механизмов взаимодействия органов государственной власти с общественностью. Проанализированы особенности модернизации механизмов взаимодействия органов государственной власти с внешней и внутренней общественностью и определены направления дальнейших исследований данной проблематики в системе государственного управления.

Ключевые слова: механизмы взаимодействия органов государственной власти с общественностью; коммуникативная деятельность; информирование; электронное управление.

In the article the trends of effectiveness rising of mechanisms of interaction administrative institutes with public has been researched. Peculiarities of modernization of mechanisms of interaction administrative institutes with external and internal public have been analyzed and ways of future researches of this problematic have been designated.

Key words: mechanisms of interaction administrative institutes with public; communicative activity; informing; e-government.

Постановка проблеми. Посилення демократичних засад державного управління в Україні в контексті панування інформаційного суспільства актуалізує питання транспарентності й відкритості діяльності органів державного управління, формування довіри громадськості до них. Це вимагає акцептування інформаційно-комунікативних тенденцій розвитку сучасного постіндустріального суспільства в побудові взаємодії влади та громадськості, удосконалення функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю, підвищення їх ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю отримали часткове висвітлення у наукових працях. Це, зокрема, дослідження авторів Г.Банних [11], І.Ісаєнко [6], С.Кравченко [8], А.Серонок [12], А.Хмелевського [10], тощо. У працях дослідників механізми взаємодії влади й громадськості

аналізуються з позицій різних теоретико-методологічних підходів. Значний обсяг досліджень проблематики функціонування механізмів взаємодії з громадськістю у державному управлінні присвячений саме новітнім модернізаційним тенденціям за лінією влада-інформація-громадськість. Метою розробки новітніх напрямків функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю є оптимізація даного процесу та скорочення часових та матеріальних витрат у даному процесі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Здебільшого розробка пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю зводиться до віртуалізації взаємодії, розкриття ролі мережі Інтернет у цьому процесі та вивчення підсистеми механізмів взаємодії крізь призму електронного каналу взаємодії як домінуючого. Проте чіткого

виокремлення напрямків удосконалення функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю проведено не було.

Мета статті. Метою даної статті є визначення та аналіз напрямків удосконалення та підвищення ефективності функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи нові етапи трансформації державного управління в глобальному інформаційному просторі Г.Банних виділяє наступні тенденції:

- формування «електронного уряду» (впровадження в практику управління електронних засобів передавання даних, розповсюдження електронних баз даних, технології електронного документообігу, включення внутрішніх комунікаційних мереж в інфраструктуру зовнішніх мереж, в тому числі глобальної мережі Інтернет);
- віртуалізована система управління (розповсюдження дистанційних методів аудіовізуальної взаємодії, застосування об'єктно орієнтованих баз даних; поступове розповсюдження віддаленої зайнятості співробітників, поява віртуальних консультантів);
- віртуальна модель управління (широке застосування управлінської мультисистеми віртуальних агентів, що базується на технологіях штучного інтелекту та нейротехнологіях, віртуальний простір стає основним полем управлінського впливу) [11].

Дослідження явища електронного управління є нерозривно пов'язаним з поняттям інформаційно-комунікативного забезпечення державного управління, адже розглядається у якості його стратегії. Аналіз новітніх тенденцій функціонування механізмів взаємодії у системі державного управління присвячений вивченню досвіду електронного управління та дослідженню інформаційно-комунікативного забезпечення державного управління.

А.Серонюк зазначає, що на сьогодні у системі державного управління України практично не враховується потенціал інформаційно-комунікативних технологій у соціально-політичній організації суспільства. Проте в умовах розвитку інформаційного суспільства інтернет-представництва органів влади як засіб інформаційної взаємодії держави та суспільства є найбільш оптимальним при модернізації державного управління в галузі розвитку інститутів прямої електронної демократії.

Автор зазначає, що якщо взяти до уваги технології електронної демократії, то нормою вже сьогодні повинні бути на офіційних Інтернет-представництвах органів влади такі сервісні елементи взаємодії з користувачами, як:

- он-лайн форуми;
- форми для відправлення електронних петицій;
- форми для електронних консультацій;
- форми опитувань на різні теми;
- форми для коментарів користувачів на різні теми;

- веб-конференції по найбільш актуальним темам управління та життя громади;
- сервіс розсилки новин та стрічки RSS-новин на замовлення [12].

Автор визначає поняття сервісної електронної взаємодії, яка безпосередньо працює саме на задоволення потреб користувачів в управлінських послугах через офіційні інтернет-представництва органів влади [12].

Удосконалення механізмів взаємодії відбувається не лише у напрямку взаємодії із зовнішньою, а й внутрішньою громадськістю. І.Ісаєнко зазначає, що стрімкий розвиток ринку інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє передбачити, що у подальшому будуть з'являтися нові інструменти, які можуть у кілька разів пришвидшити комунікативні зв'язки у межах взаємодії між органами виконавчої влади. З активізацією розвитку мережі Інтернет широке розповсюдження отримали портальні технології [6, с.299].

В Україні, як вже було зазначено вище, аналіз новітніх тенденцій функціонування механізмів взаємодії у системі державного управління здебільшого зводиться до вивчення досвіду електронного управління та дослідження можливостей модернізації інформаційно-комунікативного забезпечення державного управління.

Електронне управління є засобом функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю на всіх рівнях у системі державного управління, в тому числі на рівні регіону. Субординаційні, координаційні та реординаційні напрямки функціонування механізмів взаємодії в інформаційному суспільстві також можуть реалізуватися в межах електронного каналу взаємодії. Проте для реалізації цього потенціалу потрібні значні матеріально-технічні потужності.

Розглядаючи проблеми та пріоритети електронного управління щодо його впровадження в Україні можемо помітити наявність певної стратегії щодо реалізації даної системи в Україні. Законодавчою базою цього є Укази Президента України та Постанови Кабінету Міністрів України, законопроекти розроблені Державним комітетом інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України й Державним комітетом зв'язку та інформатизації України. Наприклад, Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 р. № 928 [2], Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [4]. Важливе значення також має Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 року [1].

Проте для нинішньої ситуації показовими є недовідатні та повільні темпи залучення державних органів влади України до національного сегмента

глобальної інформаційної мережі Інтернет. Досі окремі міністерства та відомства, не кажучи вже про органи місцевого самоврядування та регіональної влади, не представлені у мережі Інтернет. Впровадження принципів електронного управління змінює розуміння системи взаємодії в органах державного управління, проте цей процес відбувається надто повільно.

Як зазначає А. Хмелевський, новітні мережево-комунікаційні технології – особливо Інтернет – пропонують значні можливості для досягнення цих цілей, сприяючи розширенню можливостей функціонування механізмів взаємодії між державою і громадянами, а головне – створюючи принципово новий тип інтерактивної взаємодії [10, с.286]. Звісно, такі ситуативні зміни у функціонуванні механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю потребують методичного перегляду дослідження механізмів взаємодії у державному управлінні.

Треба додати, що електронний характер взаємодії у державному управлінні змінює, як вже було зазначено вище, не тільки зовнішні (влада-громадяни), а внутрішні державно-управлінські відносини. Проте електронне управління ще не є чіткою й сталою концепцією. Воно має свої особливості впровадження залежно від регіону та зацікавленості держави. Часто цей напрямок зводиться до концепції електронізації та інформатизації виконавчої влади. Дійсно, необхідно наголосити на важливості забезпечення відкритості влади на регіональному рівні. Це суттєво, адже електронні технології здійснюють радикальний вплив на сутність державно-управлінських взаємодій. Вони суттєво розширюють можливості зворотнього зв'язку, створюють передумови для функціонування органів державної влади у діалоговому режимі.

Хоча положення про те, що адекватне та ефективне забезпечення транспарентності органів державної влади на місцях є неможливим без впровадження сучасного комп'ютерного та комунікаційного обладнання, формування кваліфікованого кадрового потенціалу, розробки нових та удосконалення існуючих стандартів інформаційної діяльності, стало беззаперечним. Зокрема, мають бути визначені електронні напрямки руху інформації, способи її верифікації оприлюднення, технічні засоби реалізації цих завдань.

Механізми взаємодії органів державної влади з громадськістю, що функціонують за допомогою електронного каналу в зв'язках з громадськістю органів державної влади, зокрема в процесі інформування громадськості, отримують усе більш вагоме значення. Мережа Інтернет, як основний зовнішній канал електронної взаємодії, є базою для побудови різноспрямованих моделей інформування громадськості про діяльність державної влади, а також налагодження механізмів інтерактивної взаємодії влади й громадськості, опосередкованої цим каналом.

Ми вважаємо, що наразі громадськість у державно-управлінських відносинах системи взаємодії виступає скоріше реципієнтом, проте така ситуація поступово себе вичерпує, адже мережа Інтернет, як принципово новий засіб зв'язку, є іманентно двосторонньою і передбачає реальні можливості побудови механізмів горизонтальної інтерактивної взаємодії між суб'єктами державного управління та громадськістю за принципом суб'єкт-суб'єктних відносин взаємодії. Тобто, нові інформаційно-комунікативні технології якісно змінюють відносини за лінією влада-громада, виступаючи напрямками модернізації цього процесу.

Крім того, при використанні каналу Інтернет механізми взаємодії органів державної влади з громадськістю влади отримують певні специфічні особливості, які необхідно враховувати при дослідженні механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю. Ці ж комунікативні особливості потрібно враховувати й при оцінці результативності інформування громадськості через зазначений канал. Зрозуміло, що традиційні кількісні критерії інформаційної ефективності поступаються якісними показниками громадської «відповіді».

В Україні інформування громадськості органами державної влади через мережу Інтернет регламентується Постановою КМУ «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р. [4]. Проте, як продемонстрував проведений вище аналіз, нормативний акт висвітлює здебільшого лише «інформаційне наповнення» віртуального простору відомостями про діяльність влади. Така обов'язкова риса каналу Інтернет, як інтерактивність, що забезпечує взаємну двосторонню суб'єктність взаємодії помітно не врахована, хоча про можливість «добровільної» реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку» у документі зазначається. Розробка окремих положень про проведення web-конференцій, web-форумів, діалогів представників влади і громадськості в режимі online видається надзвичайно актуальним, адже механізми взаємодії з громадськістю, опосередковані мережею Інтернет, не можуть зводитись до викладу інформації про результати діяльності органів державної влади.

Для нинішньої ситуації показовими є недостатні та повільні темпи залучення державних органів влади України до національного сегмента глобальної інформаційної мережі Інтернет. Наразі Україна знаходиться на 54-му місці за показником розвитку електронного управління згідно зі Звітом ООН з електронного врядування за 2010 рік. Даний індекс оцінює готовність урядів 184 країн використовувати Інтернет та мобільні технології для виконання урядових функцій. Впровадження електронного врядування в більшості органах місцевого самоврядування в Україні знаходиться

на початковій стадії, яка передбачає одностороннє розміщення інформації на офіційній веб-сторінці.

Більшість веб-сайтів органів регіональної влади за рівнем інтерактивності є інформативними, або, в найкращому випадку, передбачають односторонню інтерактивність, при якій інформація про діяльність відповідної урядової структури розміщується на сайті та існує можливість одержувати з сайту встановлені зразки документів. Про двосторонню інтерактивність та транзакційність мова поки не йде. Таким чином, справжнє надання послуг громадянам та бізнесу за допомогою веб-сайтів поки не відбувається [9, с.318].

Українські науковці зазначають, що для переходу органів державної влади України на електронний документообіг необхідно забезпечити:

- об'єднання систем електронного документообігу всіх органів державної влади;
- наявність в усіх органах державної влади надійних засобів електронного цифрового підпису;
- затвердження технічних регламентів, необхідних для впровадження та функціонування систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису в органах державної влади;
- вирішення питання кадрового забезпечення інформаційно-технологічних підрозділів органів державної влади, постійне підвищення кваліфікації їхніх працівників;
- проведення роз'яснювальної роботи з працівниками органів державної влади щодо переваг, які надає перехід на електронний документообіг;
- обов'язкове навчання державних службовців щодо використання систем електронного документообігу;
- розробку необхідного методичного забезпечення для роботи із системою електронного документообігу;
- підвищення рівня електронної взаємодії між органами державної влади та громадянами і підприємствами;
- підвищення рівня комп'ютерної грамотності населення, передусім шляхом впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [5, с.293-294].

Перелік інформації, що має розміщуватись на сайті, його структура та дизайн закріплено в Постановах КМУ «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002р. [4] та «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24.02.2003р. [3]. Натомість вимоги до інтерактивності у функціонуванні механізмів взаємодії, тобто можливості задовольнити інформаційну потребу з боку громадськості у законодавстві поки що не представлені.

Проте механізми надання електронних послуг вже тривалий час є предметом наукових обговорень. Дослідники виділяють чотири види електронного надання інформаційної послуги:

Інформування – надання безпосередньої інформації про державні (адміністративні) послуги. На веб-сторінці розміщується повна інформація про послугу: найменування послуги; адміністративний орган, що надає послугу; нормативні документи, що регулюють надання послуги; консультаційні матеріали;

Одностороння взаємодія – забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа. На веб-сторінці розміщуються електронні форми документів, які необхідні для отримання відповідної послуги. Забезпечується можливість користувачам послуг отримати на надрукувати ці форми документів, надаються інструктивні матеріали щодо їх заповнення;

Двостороння взаємодія – забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію. Забезпечується приймання органом виконавчої влади заповнених форм документів в електронному вигляді для надання відповідних послуг;

Проведення транзакцій – електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка. Надання органами виконавчої влади інформаційних послуг, які згідно з Законом України «Про електронний цифровий підпис» потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин, здійснюється у відповідності до цього Закону [7, с.153].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Тобто можемо помітити, що види механізмів взаємодії залишаються тими ж самими (інтерактивна взаємодія, інформування, зворотня взаємодія) навіть в електронному каналі взаємодії системи державного управління. Проте це не позбавляє функціонування механізмів взаємодії від шумів та бар'єрів, що притаманні будь-якому комунікативному каналу. Таким чином, в умовах інформатизації суспільства державно-управлінська діяльність інтенсивніше модернізується у напрямку отримання електронного змісту, в результаті чого створюються передумови для поступової трансформації механізмів взаємодії у системі державного управління за новими інформаційно-комунікативними моделями.

Перехід до інформаційного суспільства систематично підштовхує державу до розвитку в мережі Інтернет інформаційної інфраструктури. Механізми взаємодії органів державної влади з громадськістю – інформування громадськості та, ширше, зв'язки з громадськістю як важлива функція управління підлягають невідворотній віртуалізації. Причому, фундаментальне значення у функціонуванні механізмів взаємодії органів державної влади із зовнішньою громадськістю у результаті цих процесів отримують саме двосторонні взаємозалежні механізми взаємодії, що функціонують між органами влади і громадськістю.

Таким чином, вивчення модернізаційних тенденцій функціонування механізмів взаємодії з громадськістю у системі державного управління

України пов'язане зі сприйняттям домінування електронного каналу взаємодії. Віртуалізація громадських зв'язків за лінією влада-громада та запровадження системи електронного управління сприяють не лише зниженню вартості

адміністративних послуг і збільшенню їх якості, а й зростанню ефективності функціонування механізмів взаємодії урядових структур і громадськості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 р. №75/98 ВР // ВВР. – 1998. – № 27-28.
2. Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні від 31 липня 2000 №928 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=928%2F2000>.
3. Постанова КМУ «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24 лютого 2003р.№208 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=208-2003-%EF>.
4. Постанова КМУ «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002р. №3 // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3-2002-%EF>.
5. Вишневська В.М. Переваги та проблеми запровадження електронного документообігу в органах державної влади / В.М. Вишневська, І.С. Петряєва // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т.2. – 396с. – С.292-295.
6. Ісаєнко І.І. Модернізація координаційної взаємодії між органами виконавчої влади на основі використання інформаційних технологій / І.І. Ісаєнко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т.2. – 396с. – С.299-301.
7. Комунікаційне забезпечення регіонального управління: Навчальний посібник: [ред. Т.М. Берверхнюк]. – Одеса: Поліграф, 2006. – 319 с.
8. Кравченко С. Шляхи забезпечення участі громадськості в процесі реформування державного управління / С.Кравченко // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ. – 2008. – Вип. 1(33). – С.145-153.
9. Макарова І.О. До питання розробки та супроводу сайтів органів місцевої влади / І.О. Макарова // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т.2. – 396с. – С.317-319.
10. Хмелевський А. Стан та перспективні напрямки впровадження електронного врядування в Україні / А. Хмелевський // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 3(31). – С.285-293.
11. Банних Г.А. Реальность виртуализации государственного управления [Электронный ресурс] / Г.А. Банних // Научный вестник УАГС. – 2008. – №2. – С.26-31. – Режим доступа: <http://vestnik.ua.gov.ru/issue/2008/02/05>.
12. Серенок А.О. Сервісна електронна взаємодія в системі електронного уряду [Електронний ресурс] / А.О. Серенок // Актуальні проблеми державного управління: Наук. фах. видання. – 2010. – №1 – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/1/20.pdf>.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Глубоченко К. О., 2011

Стаття надійшла до редколегії 15.10.2011 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ: ЕТИМОЛОГІЧНИЙ ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ

У статті аналізується зміст поняття державне регулювання забезпечення виборчого процесу, розкривається його теоретична та практична складова.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, забезпечення, регулювання, держава, державне управління.

В статье анализируется содержание понятия государственное регулирование обеспечения избирательного процесса его теоретическая и практическая составляющая.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, обеспечение, регулирование, государство, государственное обеспечение.

In the article the notion of state regulation of the election process ensuring is analyzed, its theoretical and practical components are revealed.

Key words: election, election process, ensuring, regulation, state, public administration.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Актуальність даної статті обумовлена зростанням ролі народу як єдиного джерела влади й державотворення в Україні, що вимагає дослідження проблем, пов'язаних з розвитком державного регулювання забезпечення виборчого процесу. Теорія державного управління визначає, що важливим є не тільки здійснення владного впливу на окремі елементи певної соціальної системи, але й створення необхідних організаційних умов щодо реалізації владних повноважень. Науковий аспект з'ясування шляхів удосконалення державного регулювання забезпечення виборчого процесу пов'язаний з практичним аналізом умов здійснення державного регулювання забезпеченням виборчого процесу. Актуальність обумовлена ще й необхідність формування системи законодавства щодо державного регулювання виборчого процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Звертаючись до аналізу сучасної управлінської літератури можна стверджувати, що з моменту здобуття незалежності Україною та побудови державної влади проблеми організації державного регулювання забезпечення виборчого процесу поки що не отримали достатнього і всебічного аналізу, залишаються поза увагою вчених. Тому уточнення змісту державного регулювання є необхідним через те, що у науковій літературі зустрічається вільне трактування та інколи ототожнення таких категорій, як «державне управління» і «державне регулювання». На

сьогоднішній день існує чимало теоретичних положень та тлумачень самих цих явищ залежно від загальних уявлень про форми та методи діяльності держави.

За останні роки значно активізувався дослідницький пошук як вітчизняних, так і зарубіжних науковців та фахівців у напрямку проблем підвищення ефективності роботи державних органів влади в процесі державного забезпечення виборчого процесу. Створення оптимальних законодавчих умов для регулювання забезпеченням виборчого процесу. Над їх розв'язанням в останні роки досить успішно працювали такі провідні науковці, як О. Могилюк, Г. Атаманчук, Н. Нижник, В. Ав'єрянов, В. Бакуменко, М. Ставнійчук, В. Савков, І. Фетеску, О. Тодика, І. Шкурат. Незважаючи на виявлений інтерес дослідників до проблематики державного регулювання забезпечення взагалі, слід відмітити, що залишається недостатньо дослідженими питання саме державного регулювання забезпечення виборчого процесу.

Формування цілей статті. Мета і завдання дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягали в тому, щоб комплексно визначити суть категорії «державне регулювання забезпечення виборчого процесу» та окреслити зміст, структуру, предмет та основні складові поняття в системі державного управління.

Глибинне вивчення будь – якого явища передбачає його наукове пізнання. Здійснити це неможливо без високого рівня абстракції, яка

досягається лише за умов адекватної інтерпретації теоретичного розуміння поняття та обґрунтування методологічних підходів до вивчення того чи іншого явища.

Виклад основного матеріалу. Насамперед важливо відмітити, що в теорії державного управління є достатньо обґрунтованим твердження про те, що належна організація діяльності будь-якого структурного елементу є одним із визначальних факторів його ефективної та продуктивної діяльності. Як підкреслює відомий вчений у сфері державного управління В. Цветков: «Людські і матеріально-технічні ресурси лише тоді використовуватимуться з успіхом, а суспільне виробництво стане ефективним, коли управлінська діяльність та її суб'єкти будуть організовані» [10, с. 34]. Він зазначає, що ефективність державного управління набуває сьогодні особливого значення і тому проблема підвищення якості управління заслуговує на постійну увагу і глибоке вивчення.

На сьогоднішній день існує чимало теоретичних положень та тлумачень самих цих явищ залежно від загальних уявлень про форми та методи діяльності держави.

Як справедливо зазначає О. Могильний, у деяких випадках дослідники не розрізняють категорій «управління» і «регулювання», не помічаючи суттєвих відмінностей між ними. Ці категорії формально є схожими, але не тотожними за характером процесів, на які вони поширюються, задіяним при цьому інструментарієм, потребою в ресурсах і очікуваними результатами [15, с. 49].

Згідно зі словником державного управління В. Бакуменка, «регулювання» – це напрям розвитку, рух будь-чого з метою надати ладу системі [11, с. 68]. У Великому економічному словнику А. Азріліяна під «управлінням» розуміється керівництво, спрямування будь-якої діяльності [2, с. 356]. Щоб зовнішня схожість цих понять не вводила в оману, вважатимемо, що регулювання – це функція управління, яка забезпечує функціонування керованих процесів у межах заданих параметрів.

Російські дослідники А. Альохін, А. Кармолицький, Ю. Козлов розглядають регулювання в широкому й вузькому значеннях. У широкому розумінні, на їхню думку, регулювання виражається у встановленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин та їхньому коригуванні залежно від зміни умов. У вузькому розумінні державне регулювання постає як одна з функцій державного управління, завдяки якій досягається необхідний стан упорядкування й стабільності системи управління, що саме і є метою державного регулювання [5, с. 178].

На думку В. Андрійчука, під державним регулюванням слід розуміти систему економічних, фінансових, юридично-правових, організаційних і соціальних заходів, здійснюваних державою для ефективного і стабільного розвитку сільськогоспо-

дарського виробництва та повного забезпечення населення якісним продовольством за прийнятними ринковими цінами [3, с. 259].

На думку Л. Попова, не управління є частиною регулювання, а навпаки – регулювання є частиною управління, тобто його функцією. Суть регулювання полягає в упорядкуванні, налагодженні, підпорядкуванню певному порядку, у забезпеченні правильної взаємодії, у створенні умов для нормальної роботи. Водночас В. Авер'янов розглядає поняття «державне регулювання» як більш широке, ніж «державне управління», оскільки перше охоплює ширшу сферу організаційної діяльності держави. Державне управління, на його думку, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. У свою чергу, державне регулювання застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів [12, с. 184].

Зазначені поняття частково збігаються. «Державне регулювання» й «державне управління» спрямовані на досягнення однієї мети управління: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Проте державне регулювання й державне управління мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу.

Державне управління, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. З цієї точки зору, державне управління має ознаки, характерні для виконавчої влади, що пов'язані з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Функціонування виконавчої влади, поряд з використанням методів державного управління, передбачає і державне регулювання. Останнє, виходячи з аналізу правових актів, застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління [10, с. 268].

Отже, державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно.

Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів

управлінського впливу. Причому державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління.

Водночас нормативно – правова основа державного регулювання пов'язана з його використанням у певних суспільних сферах. Як правило, воно застосовується в економічній, соціально – культурній сфері та для регулювання суспільно-політичної діяльності. У цих сферах обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний. Проте в інших сферах діяльності держави (наприклад, оборона, державна виконавча служба, діяльність органів внутрішніх справ тощо) ширше використовуються методи прямого державного впливу на органи управління, й тому обсяг державного регулювання істотно зростає [13, с. 194].

Отже, виходячи з найбільш поширених визначень державного регулювання, можна говорити про державне регулювання як поняття, яке характеризується, перш за все, організаційним змістом.

Для з'ясування питання щодо сутності категорії «державне регулювання забезпечення виборчого процесу», та встановлення змісту державно-управлінської діяльності органів влади щодо цього процесу у соціальному аспекті, на нашу думку, не може бути успішно досягнуто без визначення їх етимологічних характеристик.

Звертаючись до словника української мови можливо встановити, що слово «управляти» тлумачиться у ньому як: «1) спрямовувати діяльність, роботу кого, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось, керувати; 2) користуватися кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати хід, роботу чого-небудь; Спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь» [17].

Отже, із змістовних позицій під терміном «державне регулювання забезпечення виборчого процесу» можливо розуміти діяльність відповідних компетентних посадових осіб з керівництва, спрямування матеріальних, технічних та інших організаційних ресурсів для забезпечення виборчого процесу шляхом застосування певного державного владного впливу.

Категорія «забезпечувати» в українській мові означає: 1) постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування постачати; 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [17]. А тому з етимологічної точки зору під терміном «організаційне забезпечення виборчого процесу» можливо розуміти реалізацію дій щодо задоволення потреб органів виконавчої влади, надання їм достатніх матеріальних засобів для здійснення функцій з проведення та організації

демократичного формування органів публічної влади в державі.

У словнику з державного управління під організаційним забезпеченням розуміють сукупність управлінських елементів, між якими формуються і підтримуються організаційні взаємозв'язки в межах відповідної управлінської системи, що забезпечують ефективність її функціонування, метою якої є реалізація функцій державного управління [14, с. 119].

Слід відзначити, що управління, яке б воно не було і де б не здійснювалося, за своєю сутністю передбачає застосування певного примусу, владного впливу суб'єкта управління на його об'єкт. При цьому, хоча в науковій літературі і мають місце різноманітні підходи щодо визначення управлінського впливу, однак, більшість дослідників схиляються до думки, що це певна практична діяльність, специфічний вид праці, здійснення дій адміністративно-правового характеру, направлені на виконання законів, створення правових актів, їх реалізацію чи проведення організаційних заходів. Як відзначає Г. Атаманчук, – «державно-управлінський вплив можливо розглядати як суспільну потребу, інтерес і мету в управлінні (організації суспільних відносин), що усвідомлені суб'єктом управління (його компонентами), юридично нормативним чином виражені і практично реалізовані у його рішеннях і діях» [6, с. 139]. Але ж правове регулювання є особливою специфічною категорією, сутність якої полягає в сукупності правових засобів юридичного впливу на суспільні відносини.

Завдання всебічної та повної організації функціонування відносин між членами суспільства вимагають постійної, безперервної та узгодженої діяльності всіх без виключення державних органів. Разом з тим, аналізуючи юридичну літературу не можна не відмітити, що у ній мають місце і більш «вузькі» підходи щодо визначення змісту державного управління та його суб'єктів влади. Так, юридична енциклопедія визначає поняття «державне управління» як певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер та полягає у організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень [9, с. 267].

В. Погорілко розглядає державне управління як діяльність виконавчо-розпорядчого органу з впливу на об'єкт управління для його переведення у інший стан, необхідний для досягнення мети відповідного територіального утворення, завдяки прийняттю правових актів, організації і контролю їх виконання [9, с. 174].

У зв'язку з цим автор поділяє думку дослідників категорії правового регулювання, зокрема С. Алексеева, про те, що «правове регулювання завжди здійснюється через особливий «інструментарій», притаманний тільки праву, механізм, призначений юридично гарантувати досягнення

цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – «моделей» – юридичного впливу за допомогою правових засобів, під якими розуміються об'єктивні субстанціональні явища, які мають фіксовані властивості, дозволяють реалізувати потенціал права, його силу. Через правові засоби розкривається соціальна сила права»[4, с. 356]

Наукові підходи є важливими саме для розгляду проблем організації роботи із регулюванням забезпечення виборчого процесу. Вони мають місце і в адміністративному праві. Так, М. Ставнійчук розуміє під державним управлінням діяльність спеціально уповноважених органів, державно-службових посад, що формують систему органів виконавчої влади [9, с.217]. Ю. Битяк і В. Зуй пояснюють державне управління як виконавчу та розпорядчу, здійснювану на основі законів, діяльність особливої групи державних органів (посадових осіб) по практичній реалізації завдань держави в процесі безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [1, с. 78].

Розглядаючи питання державного управління у сфері регулювання забезпечення виборчого процесу варто наголосити, що держава – це універсальне політичне утворення і одночасно політична організація, яка наділена особливою (суверенною) владою і спеціалізованим апаратом регулятивного впливу на суспільство (у тому числі і шляхом легалізованого примусу), що виконує загальні для суспільства завдання [16, с. 235]. Разом з тим, триваючі процеси становлення громадянського суспільства в Україні вимагають поступового обмеження адміністративного втручання держави у різноманітні галузі приватного життя, що зумовлює зміщення акцентів на користь підвищення ваги і ролі громадян як основних суб'єктів формування публічних органів влади.

Однак, державна влада – це не тільки політична категорія, але й організація, яка має певні повноваження, права і обов'язки [14, с. 118], що передбачає беззаперечну можливість здійснювати організаційний вплив на членів суспільства. Потреби реалізації державної влади, здійснення реального впливу на суспільні процеси, вимагають існування певних форм її виразу, об'єктивації, яким і виступає державне управління. Державне управління є конкретним втіленням, каналом безпосередньої реалізації державно-владних повноважень, за якого впорядковуються відносини особистості, колективу, держави і суспільства, встановлюються їх раціональні взаємозв'язки. Це безпосередньо відноситься і до органів що забезпечують виборчий процес, який теж функціонує за наявності внутрішнього управління як виду державного управління, який існує в будь-якій системі державних органів.

На наш погляд, достатньо вдале та обгрунтоване пояснення правомірності і доцільності

застосування обох розумінь категорії «державне управління» запропоновано професором В. Авер'яновим. А саме, він пише: «Достатньо важливо, щоб широке розуміння державного управління мало серйозні методологічні підстави. Вважаємо, що такою підставою може бути чітко визначений гносеологічний рівень використання категорії «державне управління». А саме, широкий розгляд державного управління як сукупності всіх видів діяльності держави допустимий на рівні характеристики соціального управління, виявлення його відносно відокремлених підсистем. На цьому загально-соціальному рівні в якості інтегрованого управляючого суб'єкта виступає вся політична система суспільства, а управлінського об'єкта – суспільство в цілому [12, с. 314].

В державно-управлінських дослідженнях єдиний суб'єкт державного управління – держава – представлений вже диференційовано, тобто як сукупність конкретних організаційних носіїв управлінських функцій – державних органів, між якими розподілені різноманітні види діяльності держави. Тому на рівні системи управління «держава – об'єкти державного впливу» категорія «державне управління» повинна використовуватися у більш спеціалізованому значенні, тобто з врахуванням предметної характеристики управління, у тому числі державного, як самостійного і специфічного виду соціальної діяльності» [8, с. 19].

Таким чином, визначення поняття «державне управління» як діяльності всіх без виключення державних органів пов'язується із дослідженнями ролі і місця державної влади у цілому, і її окремих ланок, зокрема, у процесі цілеспрямованого, організаційного і регулятивного впливу на потреби і інтереси суспільства, тобто як одного з основних видів соціального управління [7, с. 105]. Іншими словами, запровадження такого розуміння викликано потребами політико-правового підходу, який не передбачає встановлення особливостей діяльності конкретної системи державних органів.

І ще одна важлива категорія даного дослідження виборчий процес. Характерною особливістю виборчого процесу є те, що він спирається на конституційні норми виборчих прав громадян України, юридичну внормованість дій учасників та суб'єктів виборчого процесу з організації проведення виборів, логічну послідовність етапів виборчого процесу, через які здійснюється реалізація одного з найважливіших політичних прав громадян, закріплених Конституцією України, – права обирати і бути обраними[9, с. 178].

Розглянемо, дефініцію поняття «виборчий процес» у контексті «політичний процес». Слово «процес» – латинського походження (processus), в перекладі буквально означає «протікання». В енциклопедичному словнику «політологія» містяться такі підходи до визначення поняття «політичний процес»: 1) форма функціонування політичної системи суспільства, яка еволюціонує в просторі і часі («сучасний суспільний процес»); 2) як один з

суспільних процесів, на відміну від правового, економічного, ідеологічного та інших процесів, та 3) позначення конкретного, з кінцевим результатом, процесу певного масштабу (формування певної партії, проведення виборів тощо). Політичний процес є сукупністю дій інституційованих і неінституційованих суб'єктів політики щодо реалізації їх специфічних функцій (дисфункцій) у сфері влади, які, в кінцевому підсумку, забезпечують розвиток (або занепад) політичної системи [16, с. 378].

Таким чином, виборчий процес – це здійснення суб'єктами та іншими учасниками виборчого процесу системи взаємопов'язаних, логічно послідовних та юридично встановлених виборчих процедур щодо організації підготовки і проведення виборів з метою забезпечення реалізації виборчих прав громадян.

Результати дослідження дають можливість запропонувати нову наукову дефініцію державного управління, яка передбачає, що **державне регулювання забезпечення виборчого процесу** в Україні являє собою діяльність владно-розпорядчого характеру уповноважених державних органів і посадових осіб (у тому числі структурно віднесених до виконавчої гілки влади) по організаційному забезпеченню виборчого процесу,

спрямуванню їх роботи, що здійснюється на виконання Конституції та законів України на основі дотримання принципу волі громадян.

Висновки. Таким чином можна зробити висновок, що вибори – головний інструмент формування, визнання, підтвердження легальності політичної системи й політичного режиму. Призначення державного управління полягає в упорядкуванні й урегулюванні життєдіяльності й відносин особистості, колективу, держави й суспільства, установлення їх раціональних взаємозв'язків шляхом застосування державної влади.

У демократичних країнах в основу побудови системи органів управління виборчим процесом та організації діяльності цих органів покладено декілька принципів: незалежності, неупередженості та політичної нейтральності, професіоналізму, відкритості тощо. Кінцевою метою втілення цих принципів в життя є забезпечення демократичності виборів, відповідності волевиявлення виборців офіційним результатам виборів. Основними складовими розвитку державного забезпечення виборчого процесу є ті умови та засоби які створює держава для демократичного проведення виборчого процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Административное право Украины / под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2002., – 278 с..
2. Азрилиян А.Н. и др. Большой экономический словарь. – 4-е изд. – М., 1999. – С. 1087.
3. Андрійчук В.Г. Економіка аграрних підприємств: Підручник. – 2-е вид. – К., 2002. – С. 594.
4. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
5. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2000. – 378 с.
6. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. – М.: ОАО НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
7. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.
8. Бакуменко В., Князев В., СурмінЮ. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 18.
9. Виборче право України. Навчальний посібник / За ред. В.Погорілко, М.Станішчук. – К.: Парламентське видавництво, 2003. – 383 с.
10. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С.Одинцова, Г.І.Мостовий, О.Ю.Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С.Одинцової. – Х.: ХРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
11. Державне управління: слов.-довід./ за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
12. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова – К.: Юрінком-Інтер, 1998. – 432 с.
13. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: / навч. посіб. за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львів. Політехніка», 2002. – 352 с.
14. Малиновский В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – Вид.2-ге, доп.і виправл. – К., 2005. – 254с
15. Могильний О.М. Регулювання аграрної сфери. – Ужгород, 2005. – С. 49-50.
16. Політологічний енциклопедичний словник/Упорядник В.П. Горбатенко; За ред.Ю.С.Шемшученка, В.Д.Бабкіна, В.П.Горбатенко. – 2-е вид., доп. і перероб. – К:Генеза, 2004. – 736 с.
17. СавковА. П. До проблеми осмислення теоретичних засад державного управління виборчим процесом / А. П. Савков // – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_5/09sarpv.pdf
18. Тодика О. Проблема забезпечення законності виборчого процесу і політична корупція / О. Тодика // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1 (3). – С. 83-86.
19. Фетеску І.А. Адміністративні механізми державного управління електоральним процесом в Україні / І.А. Фетеску // Теоретичні та прикладні питання державотворення: зб. наук. праць ОРІДУ. – Вип.1. –2007. Режимдоступу: <http://www.library.oridu.odessa.ua/library.exe?site=localhost&a=p&p=about&c=12007&l=uk&w=windows-1251>
20. Шкурат І.В. Особливості виборчого процесу в Україні // Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжн. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 476-490.

Рецензенти: Андріаш В. І. – к.політ.н., доцент;
Козлова Л. В. – к.держ. упр.

© Гриськова А. М., 2011

Стаття надійшла до редколегії 29.09.2011 р.

РОЛЬ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ РАД У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

У роботі розглядається сучасний стан функціонування консультативно-дорадчих рад у процесі прийняття державних рішень та пропонуються деякі механізми удосконалення участі громадськості в процесі прийняття державних рішень.

Ключові слова: консультативно-дорадчі органи; державні рішення.

В работе рассматривается современное состояние функционирования консультативно-совещательных советов в процессе принятия государственных решений и предлагаются некоторые механизмы усовершенствования участия общественности в процессе принятия государственных решений.

Ключевые слова: консультативно-совещательные органы, государственные решения.

In this work is considered the contemporary condition of the consultative-deliberative soviets in the process of adoption of the state decisions and suggests some methods of improvement participation of the community in the process of adoption of the state decisions.

Key words: consultative-deliberative soviets, state decisions.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розбудова відкритої, демократичної держави потребує розширення свідомої та компетентної участі громадськості у цьому процесі. Загальні напрямки розробки, прийняття та впровадження політичних рішень органами влади та неурядовими організаціями щодо їх співпраці – це порівняно новий елемент у стосунках між державним і громадським секторами. Така практика була започаткована у Великій Британії, де наприкінці 1990 років з'явилися перші документи подібного типу. Пізніше в різних країнах було розроблено відповідні документи [1].

Наразі в Україні склалася ситуація, коли вкрай необхідна реальна ефективна система взаємодії органів влади та громадськості. Саме участь громадськості в прийнятті управлінських та державних рішень дозволить підвищити ефективність здійснення владних функцій. І це має відбуватися на всіх етапах прийняття державних рішень: від підготовки пропозицій до виконання самих рішень та відповідного контролю за цим процесом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами взаємодії та взаємовідносин між органами державної влади та громадськістю займалися такі мислителі та вчені як Аристотель, Цицерон, Л. Фейєрбах, Т. Гоббс, Ж. Боден, Б. Спіноза, А. Фергюсон, Т. Пейн, Г. Гегель [2]. Сучасні українські автори Т. Бутирська та О. Якубовський розглядають процес взаємодії громадськості та органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування як

системний підхід, в основу якого покладено принцип зворотного зв'язку. І. Дубовський, В. Жуків, В. Скуратівський розглядають дану взаємодію, як взаємодію за окремими аспектами між владними колами, бізнесовими та громадськими організаціями [3; 4; 5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Останнім часом в Україні вже почали створюватися умови для дієвої взаємодії органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування з громадськістю (прийняття відповідних урядових рішень на державному та місцевому рівні, розвиток інститутів громадянського суспільства), проте залишається нагальною потребою визначення механізмів, технологій та комунікацій для створення такої ефективної системи взаємодії, з визначенням подальших шляхів її удосконалення та впливу на розвиток демократії в українському суспільстві.

У 90-х роках ХХ століття в Україні були прийняті закони, які визначили місце та роль громадськості в процесі прийняття державних рішень. Однак поспішність і неузгодженість у прийнятті цих законів призвели до факторів, які гальмують розвиток громадянського суспільства в Україні та не забезпечують системності підходу щодо розкриття механізмів, комунікацій та технологій взаємодії громадськості та органів влади, а саме ролі консультативно-дорадчих органів у прийнятті державних рішень. Це є актуальною проблемою для сучасної науки державного управління.

Формування мети статті. Метою статті є розгляд сучасного стану інститутів консультативно-дорадчих органів та аналіз механізмів їх використання в процесі прийняття державних рішень.

Очікуваним результатом цього дослідження має стати нова модель участі консультативно-дорадчих органів в процесі прийняття державних рішень, що забезпечить перетворення інститутів громадянського суспільства на реальних, ефективних партнерів держави, спроможних впливати на вироблення, прийняття, реалізацію державних рішень та інструментів громадянського контролю за діяльністю органів державної влади; підвищити рівень довіри з боку громадськості до діяльності органів виконавчої влади та поліпшити міжнародний імідж України.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія органів державної влади і громадян відбувається на різних рівнях влади і та в різні способи. Основне право громадянина України є право на участь в управлінні державними справами, що регулюється статтею 38 основного Закону – Конституції України, і від того, як реалізується це право світова спільнота оцінює рівень розвитку громадянського суспільства та демократичних процесів в Україні.

Указами Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» при Кабінеті Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях для здійснення заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачалось створення рад із залученням до роботи в них представників об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації та запроваджувалася практика проведення громадської

експертизи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оцінки рівня їх взаємодії з громадянами та їх об'єднаннями [6, 7].

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та типові положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Відповідно до цієї постанови консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Щороку органи виконавчої влади складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю, з урахуванням пропозицій громадських рад, який затверджується до початку року та оприлюднюється на офіційному сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб. Крім цього, зазначеною постановою затверджується механізм проведення публічних обговорень та вивчення громадської думки; механізм створення консультативно-дорадчого органу при органах державної влади – громадських рад [8].

В Україні існує практика створення консультативно-дорадчих рад як при центральних органах влади, так і при облдержадміністраціях, районних адміністраціях та органах місцевого самоврядування. Найбільш поширеною формою консультативно-дорадчих органів є громадські ради.

Якщо простежити динаміку обізнаності громадян щодо діяльності громадських рад, створених при облдержадміністрації та райдержадміністраціях у Миколаївській області, то виявлено наступне:

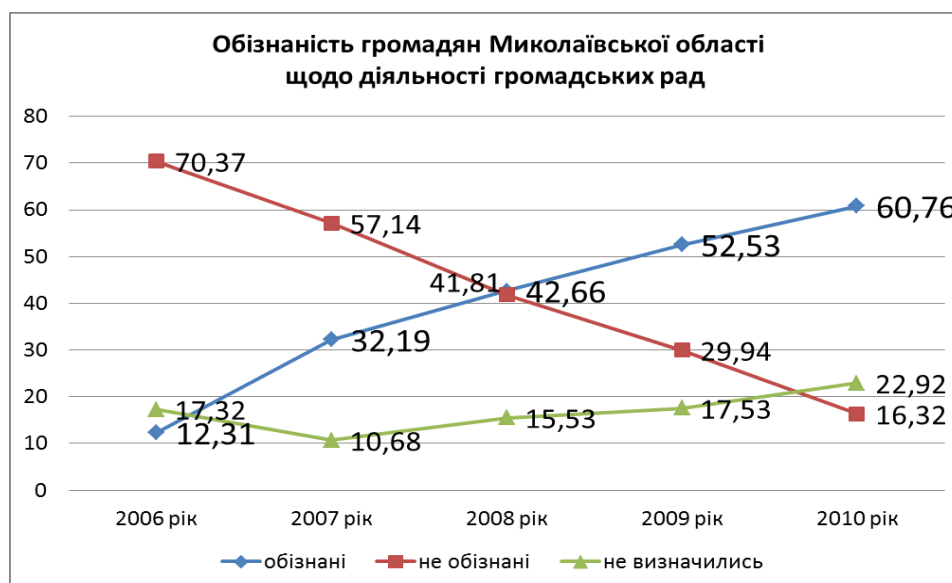


Рис. 1.

Якщо в 2006 році було обізнано про діяльність громадських рад лише 12,31 % громадян, то в 2010 році – 60,76%.

(Дослідження проводились управлінням з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Миколаївської облдержадміністрації щороку у березні. Всього опитано 9993 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,4 %.)

Таким чином, можна дійти висновку, що в Миколаївській області існує позитивна практика інформованості громадян про діяльність громадських рад.

Основними завданнями громадських рад є:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадські ради відповідно до покладених на них завдань:

1. готують та подають органу виконавчої влади, при яких вони утворені (далі – орган), пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;
2. готують та подають органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;
3. подають органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;
4. проводять відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;
5. здійснюють громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
6. інформують в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;
7. збирають, узагальнюють та подають органу інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;
8. організовують публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;
9. готують та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність [8].

Проте, на думку представників громадських організацій, ці громадські ради в своїй більшості не перетворилися на інструмент впливу на

прийняття рішень і не забезпечують реального механізму діалогу.

Громадські організації, які беруть участь у громадських радах, мають можливість формулювати і відстоювати думку суспільства, запобігати виникненню суспільно-політичної нестабільності, а також здійснювати громадський контроль. У разі, якщо виникає напруга в суспільстві, то представники громадських рад мають вчасно повідомити органи влади про дану ситуацію і сприяти тому, щоб ця проблема була вирішена позитивно. Зворотній зв'язок між органами влади і представниками громадських рад передбачає з одного боку контролюючу функцію громадськості за діяльністю органів влади, з другого боку – це додатковий інформаційний експертний матеріал, який надають громадські ради для відповідної роботи органів влади.

В зв'язку з тим, що громадські ради мають лише дорадчий статус, можливості їх впливу на прийняття рішень і діяльність органів влади є обмеженими.

Однією з причин обмеженості впливу громадських рад є здебільшого відсутність законодавчої бази або підзаконних актів, які б регулювали їх діяльність.

У своїй діяльності громадські ради керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також Положенням про громадську раду, розробленим на основі Типового положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Положення про громадську раду погоджується з органом виконавчої влади, при якому вона утворена, та схвалюється на її засіданні.

Після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» можливості громадських рад відтепер суттєво розширено. Крім подання органам виконавчої влади пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, ради матимуть можливість проводити громадську експертизу, у тому числі антикорупційну, проектів актів органів виконавчої влади, організовувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; здійснювати громадський контроль за врахуванням органами влади пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

І хоча громадські ради безпосередньо не приймають державні рішення, вони мають значний вплив на прийняття рішень органами влади.

Громадські ради виявляють та пропонують шляхи, методи вирішення певних проблем, органи влади ознайомлюються з ними та потім впроваджують їх.

Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом.

Рішення органу, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадської ради, не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів громадської ради та громадськості шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті органів влади та в інший прийнятний спосіб. Інформація про прийняте рішення має містити відомості про врахування пропозицій громадської ради або причини їх відхилення [8].

Вищезазначеною постановою передбачалось, що громадські ради при органах виконавчої влади формуватимуться за новим порядком протягом трьох місяців з дати його прийняття. Станом на 1 червня в Україні створено 480 громадських рад різного рівня як виборних консультативно-дорадчих органів.

У Миколаївській області громадські ради при облдержадміністрації та райдержадміністраціях створені в 2005 році.

Протягом 2005-2010 років громадською радою при Миколаївській облдержадміністрації було надано до облдержадміністрації 631 пропозицію та зауваження, з них 602 (95,4 %) було враховано при прийнятті рішень, про що свідчить наступна діаграма:

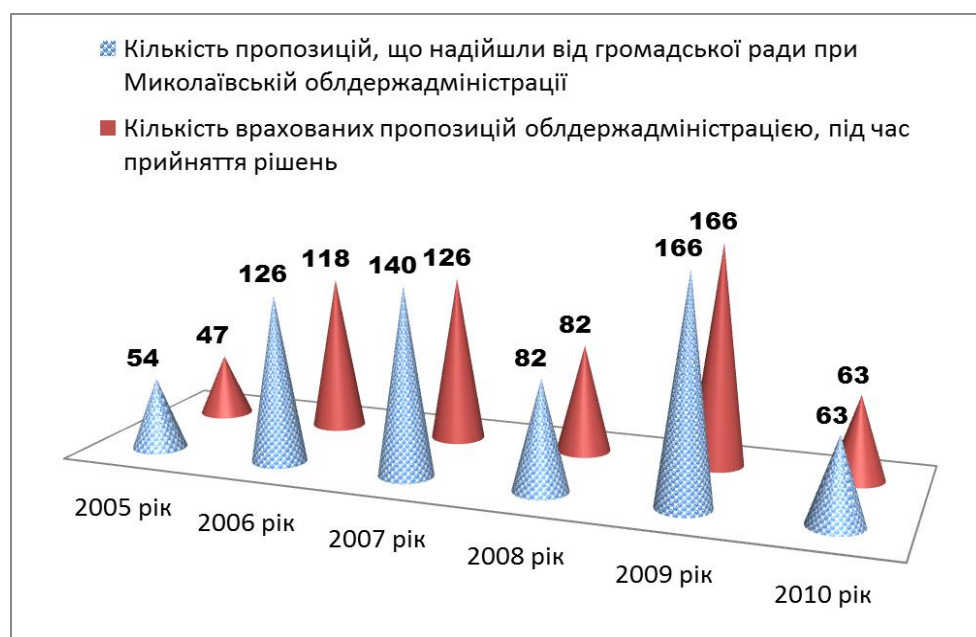


Рис. 2.

Утвердження консолідованої демократії як засадничого принципу суспільно-політичного устрою та важливого чинника реалізації євроінтеграційних процесів України неможливо без забезпечення дієвої взаємодії органів влади з громадськістю у процесі підготовки та прийняття державних рішень. Наразі в Україні все більш утверджується співпраця органів влади та громадськості у форматі роботи консультативно-дорадчих органів.

Світовий досвід підтверджує, що стабільно діючі консультативно-дорадчі ради при органах державної влади є необхідною умовою формування зворотного зв'язку між державою та громадськістю, що підвищує легітимність влади в цілому [9].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших наукових розвідок. Для досягнення результативної взаємодії між органами влади та громадськістю в площині консультативно-дорадчих рад при прийнятті державних рішень необхідно наступне:

1. Створити комплексний законодавчий механізм шляхом розробки та прийняття Закону України «Про участь громадськості у прийнятті державних рішень», яким закріпити основні ключові поняття, принципи партнерства та його технологічних компонентів між органами державної влади і громадськістю; визначити основні форми участі громадськості у прийнятті державних рішень; врегулювати порядок створення та функціонування консультативно-дорадчих органів, проведення консультацій з громадськістю, механізми моніторингу і аналізу громадської думки запровадження громадського контролю.

2. Посилити інституційну спроможність дорадчих структур при органах державної влади шляхом завершення процесу формування громадських рад та забезпечення системності й результативності роботи вже існуючих.

3. Запровадити єдину звітність про діяльність консультативно-дорадчих рад та її результати з обов'язковим оприлюдненням цієї інформації на Інтернет-сайтах відповідних органів влади.

4. Забезпечити підготовку та оприлюднення на офіційних сайтах органів влади Планів проведення консультацій з громадськістю, планів заходів щодо реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства; проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи

встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; проектів регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання; звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

ЛІТЕРАТУРА

1. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / Український незалежний центр політичних досліджень: За заг. ред. І. Попова. – К., 2006. – 32 с.
2. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неокласичних інтеракціях: монографія / А.Карась. – Київ; Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – 520 с.
3. Якубовський О.П., Бутирська Т.О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: Монографія. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.
4. Діалогова взаємодія органів влади та громадськості: [монографія]. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
5. Крутій О.М. Діалогічне підґрунтя громадянського суспільства як умова ефективного місцевого самоврядування /О.М.Крутій // Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоврядування міста: монографія / В.В. Лісничий, В.В. Наконечний, В.А. Шумілін [та ін.]; за заг. ред. проф. В.В. Лісничого. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – С.93-114. – (Серія «Державне управління ХХІ століття»).
6. Указ Президента України від 31 липня 2004 року №854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – www.zakon.rada.gov.ua.
7. Указ Президента України від 15 вересня 2005 року №1276/2005 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – www.zakon.rada.gov.ua.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – www.zakon.rada.gov.ua.
9. Оцінка рівня впливу дорадчих структур на процес підготовки та прийняття управлінських рішень. – www.niss.gov.ua.

Рецензенти: Сорока С. В. – к.політ.н.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Малахов А. А., 2011

Стаття надійшла до редколегії 03.11.2011 р.

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМАХ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ, СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ, ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються питання нормативно-правового регулювання судово-експертної діяльності в експертних службах Міністерства оборони, Служби безпеки та Державної прикордонної служби України. Пропонуються заходи з удосконалення державного регулювання цього виду діяльності задля забезпечення принципів об'єктивності, незалежності та неупередженості.

Ключові слова: судово-експертна діяльність, державне регулювання, удосконалення організації.

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования судебно-экспертной деятельности в экспертных службах Министерства обороны, Службы безопасности и Государственной пограничной службы Украины. Предлагаются мероприятия по усовершенствованию государственного регулирования этого вида деятельности ради обеспечения принципов объективности, независимости и непредвзятости.

Ключевые слова: судебно-экспертная деятельность, государственное регулирование, усовершенствование организации.

In the article the questions of the normatively-legal adjusting of judicial expert activity are examined in expert services of Department of defense, Security service and Government frontier service of Ukraine. Measures are offered on the improvement of government control of this type of activity for the sake of providing of principles of objectivity, independences and to incuriosity.

Key words: judicial expert activity, government control, improvement of organization.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Необхідність подальшого реформування правоохоронних органів, порядку судочинства, системи правосуддя є актуальною проблемою для нашої держави та суспільства. Важливу роль в цьому відіграє усвідомлення нагальної потреби удосконалення державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності. Станом на сьогоднішня судово-експертна діяльність в нашій державі регулюється Законом України «Про судову експертизу», статтею 7 якого визначено, що судово-експертну діяльність здійснюють державні спеціалізовані установи, а також у випадках і на умовах, визначених цим Законом, судові експерти, які не є працівниками зазначених установ. До державних спеціалізованих установ належать: 1) науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України; 2) науково-дослідні

установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України; 3) експертні служби Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України [1]. Міністерства та відомства, у складі яких створені експертні служби, наділені правоохоронними функціями. З цього приводу видається доцільним дослідити питання нормативно-правового регулювання судово-експертної діяльності в експертних службах Міністерства оборони, Служби безпеки та Державної прикордонної служби України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вагомий внесок у дослідження проблем удосконалення державного регулювання організації судово-експертної діяльності в Україні знайшла відображення в працях таких українських вчених, як Л. М. Головченко, В. Г. Гон-

чаренко, А. П. Засць, М. Я. Сегай, Е. Б. Сімакова-Єфремян, Ю. В. Шепітько, М. Г. Щербаковський, І. Я. Фрідман та ін. Слід визнати, що основним напрямком наукових інтересів наведених вище дослідників було удосконалення судово-експертної діяльності в системі органів внутрішніх справ та юстиції, застосування експертиз у досудовому слідстві та кримінальному судочинстві. Проте у своїй сукупності праці цих вчених створили фундаментальну теоретичну базу для аналізу окремих аспектів судово-експертної діяльності, що дало змогу використати їх положення при розкритті сутності нормативно-правового забезпечення судово-експертної діяльності в силових міністерствах та відомствах України.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Нормативно-правове забезпечення державного регулювання судово-експертної діяльності в Україні історично здійснювалося за умов різновідомчої належності судово-експертних установ та експертних служб. Реформування системи правоохоронних органів у напрямку їх відповідності демократичним засадам державного управління вимагає позбавлення впливу правоохоронних та силових міністерств та відомств на судово-експертну діяльність, яка має бути незалежною, об'єктивною та неупередженою.

Формулювання мети статті. Станом на сьогоднішній день ступінь наукової розробки законних підстав зайняття судово-експертною діяльністю експертних служб, належних до силових міністерств та відомств є незначним і потребує комплексного підходу до системного аналізу, що у свою чергу у подальшому має забезпечити визначення наукових основ державного регулювання судово-експертною діяльністю та пріоритетних шляхів її удосконалення. Мета статті полягає у дослідженні теоретичних та практичних проблем нормативно-правового забезпечення судово-експертної діяльності МО, СБ та ДПС України. Результати дослідження нададуть можливість у подальшому здійснити розробку шляхів та напрямів удосконалення правових, організаційних та управлінських основ судово-експертної діяльності у відповідності до загальновизнаних міжнародних стандартів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовим основам судово-експертної діяльності, на переконання М. Я. Сегай, відповідають правозабезпечувальна функція судового експертознавства і самостійний розділ її пізнавальної структури, що розкриває «правове поле» судово-експертної діяльності як системи її нормативно-правової бази й правовідносин її учасників. Організаційним основам судово-експертної діяльності також відповідають функція й самостійний розділ судового експертознавства, спрямований на розробку науково-організаційних та управлінських початків, оптимізуючих інфраструктуру судової експертизи, її науковий та кадровий потенціал [2, с. 29]. Пояснити наявність експертних служб у

складі Міністерства оборони України лише закріпленням у статті 16 Закону України «Про оборону України» правом підприємств, установ та організацій усіх форм власності виконувати державні оборонні замовлення, в тому числі проводити наукові дослідження та виконанням розробок у сфері оборони [3], видається недостатнім, адже явно неможливо підтягнути судово-експертну діяльність під оборонне замовлення. Але варто визнати, що у Законі України «Про Збройні Сили України» ні судово-експертна діяльність, ні провадження судово-експертних досліджень не згадуються зовсім [4].

При цьому слід врахувати, що у підпорядкуванні Міністерства оборони України діє впроваджена Законом України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, яка є спеціальним правоохоронним формуванням у складі Збройних Сил України, призначеним для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних Силах України, їх розкриття і припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військово-зобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України, а також для захисту майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах, а також для провадження у встановленому законом порядку дізнання у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України та військово-зобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини. Статтею 5 визначена організація Служби правопорядку, до якої серед інших входять підрозділи патрульно-постової служби, безпеки дорожнього руху, дізнання та спеціального призначення [5].

Крім цього, у складі Міністерства оборони України є Головне управління розвідки, яке, згідно статті 6 Закону України від 22 березня 2001 року «Про розвідувальні органи України», є розвідувальним органом Міністерства оборони України і здійснює розвідувальну діяльність у війсьній, воєнно-політичній, воєнно-технічній, воєнно-економічній, інформаційній та екологічній сферах. На розвідувальний орган Міністерства оборони України покладені завдання участі у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією

у порядку, визначеному законом; вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України [6]. Таким чином, завдяки наявності у складі Міністерства оборони України Військової служби правопорядку та розвідувального органу, це міністерство має підстави вважатися таким, що виконує серед інших і правоохоронну функцію та функцію боротьби зі злочинністю.

Пунктом 5 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року, визначалося, що МО України має право залучати фахівців центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; утворювати в разі потреби за погодженням з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади комісії та експертні групи із залученням до роботи в них фахівців на договірній основі [7]. Але ж залучення експертів відрізняється від утворення і утримання у своєму складі експертної служби, це не одне і теж саме. Наразі підпунктом 56 пункту 4 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 406/2011, Міністерству оборони України відповідно до покладених на нього завдань надане право затверджувати порядок здійснення військово-лікарської експертизи у Збройних Силах та військово-лікарської експертизи призовного контингенту [8]. І тут жодного натяку на право здійснювати судово-експертну діяльність немає. Між тим наказом Міністра оборони України від 20 травня 2004 року затверджено Перелік закладів охорони здоров'я Збройних Сил України, серед яких у пункті 7 зазначені: бюро судово-медичної експертизи, центр судових експертиз, судово-медичні лабораторії [9].

Щодо нормативно-правового обґрунтування судово-експертної діяльності експертною службою Служби безпеки України, то жодної вказівки на можливість здійснення цього виду діяльності саме цим правоохоронним органом спеціального призначення у Законі України «Про Службу безпеки України» немає. Згадане у пункті 15 статті 24 цього Закону зобов'язання Служби безпеки України проводити наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи відповідно до своїх основних завдань, впроваджувати їх результати в практику своєї діяльності [10] явно не може використовуватися у якості достатньої підстави у доведенні необхідності існування у складі СБ України експертної служби, утвореної відомчим нормативно-правовим актом з обмеженим доступом. Особливо враховуючи наявність у складі СБ України служб та підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність, дізнання та

досудове слідство, а також належність самого відомства до спеціальних служб. До речі, згідно Переліку посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського складу, та граничних військових звань за цими посадами в СБ України, що є додатком № 3 до Указу Президента України від 21 березня 2002 року, директор Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки та судових експертиз СБ України за посадою може мати військове звання генерал-майор [11].

Державна прикордонна служба України отримала право на проведення судових експертиз із прийняттям у 2003 році Закону України «Про Державну прикордонну службу України», пунктом 17 частини 1 статті 20 якого органам, підрозділам, військовослужбовцям, а також працівникам Державної прикордонної служби України, які відповідно до їх службових обов'язків можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, для виконання покладених на Державну прикордонну службу України завдань надане право проводити відповідно до закону судову експертизу паспортних документів, які згідно із законодавством використовуються під час перетинання державного кордону України [12]. На підставі внесених Законом України від 03 квітня 2003 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Державну прикордонну службу України» змін до статті 7 Закону України «Про судову експертизу», перелік державних спеціалізованих установ, уповноважених на виконання судових експертиз, було доповнено експертною службою Державної прикордонної служби України [13]. Ці норми прямо передбачають не лише право провадження судових експертиз відомчою експертною службою, але й, що важливо, обмежує об'єкти судово-експертного дослідження виключно паспортними документами та визначає умови проведення таких судових експертиз виключно під час перетинання державного кордону України.

Після цього в системі Державної прикордонної служби України в 2004 році була утворена Центральна лабораторія криміналістичних досліджень паспортних документів [14]. Цей орган згодом перейменовано на Окремий відділ криміналістичних досліджень паспортних документів Державної прикордонної служби України [15]. Наразі експертна служба ДПС України представлена Окремим відділом криміналістичних досліджень паспортних документів Державної прикордонної служби України, створеним на підставі наказу Адміністрації Державної прикордонної служби України від 20 березня 2004 року [14]. Діяльність цього відділу регламентується Інструкцією, також затвердженою наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 7 серпня 2009 року. Пунктом 1.3 Інструкції про порядок призначення і проведення судових експертиз та експертних досліджень паспортних документів експертною

службою Державної прикордонної служби України передбачено, що відповідно до чинного законодавства за дорученням органів охорони державного кордону, інших право-охоронних органів (у тому числі для вирішення питання про порушення адміністративної чи кримінальної справи), посадових осіб Державної податкової адміністрації, Державної митної служби, Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, на замовлення адвокатів, захисників та осіб, які самостійно захищають свої інтереси, та їх представників, нотаріусів, а також інших юридичних і фізичних осіб можуть виконуватись експертні дослідження, що потребують спеціальних знань та використання методів криміналістики і судової експертизи. Результати експертних досліджень викладаються у письмових висновках експертних досліджень згідно з чинним законодавством України [16].

З наведеного є очевидним, що законодавчою нормою Державній прикордонній службі України надане право проводити відповідно до закону судову експертизу паспортних документів, які згідно із законодавством використовуються під час перетинання державного кордону України. Проте цей орган державної виконавчої влади своїм відомчим підзаконним актом значно розширив свої власні повноваження, вирішивши проводити судові експертизи не лише задля визначених законодавчою нормою потреб органів охорони державного кордону, але й за дорученнями як інших правоохоронних органів, так і на замовлення адвокатів, захисників та осіб, які самостійно захищають свої інтереси, та їх представників, нотаріусів, а також інших юридичних і фізичних осіб. Причому перелік видів судових експертиз підзаконним актом тут суттєво розширено по відношенню до норми закону.

Фактично склалася ситуація, коли законом надане право проводити судові експертизи стосовно контролю та дослідження паспортних документів, які використовуються під час перетинання державного кордону України, але підзаконним актом встановлюється, що можуть проводитися й інші види досліджень, що потребують спеціальних знань та використання методів криміналістики і судової експертизи, зокрема, як про це прямо вказано у пункті 1.4 Інструкції, основними видами експертизи, що проводяться експертами експертної служби, є технічна експертиза документів; експертиза матеріалів, речовин та виробів з них [16].

Таким чином, межі визначеного законом обсягу наданих органу державної виконавчої влади повноважень цим же органом були самочинно збільшені його власною відомчою інструкцією. Пунктом 23 Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 року, визначено, що технічна експертиза документів поділяється на

експертизу реквізитів документів, експертизу друкарських форм та експертизу матеріалів документів [17]. У пункті 2 «Технічна експертиза документів» розділу «Види та підвиди судових експертиз» Переліку основних видів судових експертиз та експертних спеціальностей, за якими присвоюється кваліфікація судового експерта фахівцям науково-дослідних установ судових експертиз Мін'юсту, що є додатком № 4 до Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 09 серпня 2005 року № 86/5, зазначені наступні види експертних спеціальностей: 2.1 – Дослідження реквізитів документів, 2.2 – Дослідження матеріалів документів, 2.3 – Дослідження друкарських форм та інших засобів виготовлення документів. Експертиза матеріалів, речовин та виробів становить окремий вид судових експертиз, який нараховує 13 видів експертних спеціальностей [18].

Отже, Державна прикордонна служба України власною Інструкцією про порядок призначення і проведення судових експертиз та експертних досліджень паспортних документів експертною службою, з метою отримання позабюджетних коштів від сторонніх замовників виконання судових експертиз, вийшла за визначені чинним законодавством межі і привласнила право провадження судових експертиз, не пов'язаних з контролем та дослідженням паспортних документів, які використовуються під час перетинання державного кордону України.

З наведеного вище аналізу нормативно-правових актів слідує, що за відсутності достатніх законних підстав судово-експертні установи в органах державної виконавчої влади України утворюються на підставі відомчих нормативно-правових актів лише задля того, щоб зберегти стан речей, що склався за часів Союзу РСР, не враховуючи суттєвих змін у суспільстві і державі та визнаної необхідності реформування державного управління, удосконалення системи силових структур та правоохоронних органів і органів правосуддя. Тим більш, що коли наявність експертних служб у складі СБ України та ДПС України пояснюється намаганням очільників цих міністерства та відомств мати у власному підпорядкуванні свої, а не незалежні та позавідомчі судово-експертні установи задля забезпечення правоохоронної функції, яка є визначальною та головною у їх діяльності, то знайти логічне пояснення для існування експертної служби у складі МО України не видається можливим, навіть за умови існування у складі цього міністерства Військової служби правопорядку та тим більш – розвідувального органу.

При удосконаленні організації експертної діяльності в органах державної виконавчої влади варто врахувати також необхідність реформування всієї системи судово-експертної діяльності, зокрема експертних служб та судово-експертних установ. Реформа судової експертизи в Україні

назріла, як визнає В. Г. Гончаренко, – давно. Судова експертиза має реформуватися у системі всієї правової перебудови в Україні, інакше це буде мало обгрунтоване і, головне, практично неефективне реформаторство. Цей автор вважає, що зміни повинні відбутися судової експертизи у багатьох аспектах, але особливо у соціальному, правовому, організаційному та науковому (методологічному та методичному). Судова експертиза має стати незалежною, державною, а її рівень – не нижче Кабінету Міністрів. На думку В. Г. Гончаренка, управління судово-експертною діяльністю в організаційному аспекті, вочевидь, буде найважчим елементом реформи, позаяк мова йде про повне виведення будь-якої судово-експертної діяльності з-під відомчого підпорядкування та утворення Державного комітету судової експертизи [19, с. 12-13]. Пропозиція В. Г. Гончаренка видається такою, що заслуговує уваги та подальшого ретельного опрацювання з урахуванням інших надбань у цьому напрямку.

Необхідність подальшого реформування судово-експертної діяльності задля забезпечення повноцінної реалізації в ній демократичних засад, верховенства права, законності, об'єктивності та незалежності свідчить про актуальність проблеми державного регулювання судово-експертною діяльністю в сучасній Україні. Аналіз нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється державне регулювання діяльності державних спеціалізованих установ, що здійснюють судово-експертну діяльність в Україні, надає підстави для висновку про те, що таке регулювання здійснюється в основному відомчими нормативно-правовими актами. Це призводить до незгодженості та суперечностей між міністерствами та відомствами і підпорядкованими їм установами і службами з однієї сторони, та органами дізнання, попереднього слідства та судовими установами, з іншої.

Більшість сучасних концепцій управління базується на системному підході до розуміння організацій і управління ними, згідно з яким організація розглядається як система – комплекс складових у взаємодії, яка формує їх цілісність стосовно навколишнього середовища. На переконання Ф. І. Хмеля, найважливішою особливістю системи є наявність у неї таких якостей, які не можуть бути досягнуті простим

підсумовуванням якостей її складових. Оскільки частини системи як цілого підпорядковані їй, їх називають підсистемами. Отже підсистема є елементом системи чи групою цих елементів і з цього слідує, що будь-яка система може бути підсистемою більш високої ієрархічної системи [20, с. 23]. Система судово-експертних установ в Україні є досить розгалуженою завдяки належності різних підрозділів, служб, інститутів, бюро тощо різним міністерствам та відомствам. Станом на сьогоднішній день відсутня єдність судово-експертних установ, немає єдиної їх системи. За такого стану речей державне управління судово-експертною діяльністю має певні проблеми.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз положень чинних законів України та підзаконних нормативно-правових актів свідчить про окремі недоліки у питаннях державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності, що не сприяє її розвитку у напрямку відповідності до визначених зобов'язань щодо демократизації суспільства та удосконалення судоустрою і судочинства. Організацію судово-експертної діяльності необхідно удосконалити шляхом позбавлення органів державної виконавчої влади, наділених правоохоронними функціями, зокрема Міністерство оборони, Службу безпеки, Державну прикордонну службу України, експертних служб, наділених правом виконання судових експертиз. Єдиними міністерствами, у складі яких можна визнати доцільним існування судово-експертних установ, слід визнати Міністерство юстиції та Міністерство охорони здоров'я України. Чинним законодавством України, у тому числі й підзаконними актами на ці два міністерства не покладено жодних із правоохоронних функцій. В них відсутні служби чи підрозділи, які б займалися оперативно-розшуковою діяльністю, дізнанням чи досудовим слідством. Немає в них і служб чи підрозділів, які займаються контррозвідувальною та розвідувальною діяльністю, та не перебувають у їх складі і органи правосуддя. Отже для забезпечення незалежності, неупередженості та об'єктивності судово-експертної діяльності у складі цих міністерств існують належні умови.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України від 25 лютого 1994 року № 4038-ХІІ «Про судову експертизу» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 28. – Ст. 232.
2. Сегай М. Я. Судова експертологія: об'єкт, предмет, природа й система науки / М. Я. Сегай // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. Випуск 3. Збірник науково-практичних матеріалів (до 80-річчя заснування Харківського НДІ судових експертиз) / Ред. кол. : А. П. Засць, М. Л. Цимбал, В. Ю. Шепітько та ін. – Х. : Право, 2003. – С. 25-32.
3. Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-ХІІ «Про оборону України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
4. Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-ХІІ «Про Збройні Сили України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
5. Закон України від 7 березня 2002 року № 3099-ІІІ «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.

6. Закон України від 22 березня 2001 року № 2331-III «Про розвідувальні органи України» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – Ст. 94.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1080 «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2237.
8. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 406/2011 «Про Положення про Міністерство оборони України» // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 559.
9. Наказ Міністра оборони України від 20 травня 2004 року № 162 «Про затвердження Переліку закладів охорони здоров'я Збройних Сил України» // Офіційний вісник України. – 2004. – № 22. – Ст. 1529.
10. Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII «Про Службу безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
11. Указ Президента України від 21 березня 2002 року № 277 «Про переліки посад військовослужбовців і працівників правоохоронних органів, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових і спеціальних звань за цими посадами» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 234.
12. Закон України від 03 квітня 2003 року № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
13. Закон України від 3 квітня 2003 року № 662-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Державну прикордонну службу України» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 209.
14. Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 20 березня 2004 року № 266 «Про затвердження Положення про Центральну лабораторію криміналістичних досліджень паспортних документів Державної прикордонної служби України» // Офіційний вісник України. – 2004. – № 18. – Ст. 1298.
15. Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 20 квітня 2007 року № 278 «Про внесення змін до наказу Адміністрації прикордонної служби України від 20 березня 2004 р. № 266» // Офіційний вісник України. – 2007. – № 31. – Ст. 1276.
16. Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 07 серпня 2009 року № 594 «Про затвердження Інструкції про порядок призначення і проведення судових експертиз та експертних досліджень паспортних документів експертною службою Державної прикордонної служби України» // Офіційний вісник України. – 2009. – № 69. – Ст. 2409.
17. Наказ Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 року № 53/5 «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз» // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Ст. 172.
18. Наказ Міністерства юстиції від 09 серпня 2005 року № 86/5 «Про затвердження Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 1996.
19. Гончаренко В. И. Вопросы реформы судебной экспертизы / В. И. Гончаренко // Актуальные проблемы судебной экспертизы и криминалистики: Тезисы научно-практической конференции. – К., 1993. – С. 12-14.
20. Хміль Ф. І. Управління персоналом: підручник для студентів вищих навчальних закладів / Ф. І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент;
Плеханов Д. О. – д.держ.упр., доцент.

© Репешко П. І., 2011

Стаття надійшла до редколегії 30.08.2011 р.

МЕХАНІЗМ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРОБЛЕМИ МИНУЛОГО ТА СЬОГОДЕННЯ

У статті автор висвітлює політичні незгоди на сучасній вітчизняній політичній арені, та висвітлює своє бачення щодо реформування сфери управління державою яке ґрунтується на нерозумінні чи небажанні розуміти природу сучасних політико-адміністративної й адміністративно-територіальної систем, що склалися в Україні майже все минуле століття.

Ключові слова: держава, політика, реформування, сфера управління, соціалістичний лад, комунізм, багатопартійність, президент.

В статье автор освещает политические разногласия на современной отечественной политической арене, и освещает свое видение реформирования сферы управления государством основанное на непонимании или нежелании понимать природу современных политико-административной и административно-территориальной системы, состоявшие в Украине почти весь прошлый век.

Ключевые слова: государство, политика, реформирование, сфера управления, социалистический строй, коммунизм, многопартийность, президент.

In the article the author highlights the political disputes of modern domestic political arena, and highlights his vision for reforming the management of the state based on misunderstanding or unwillingness to understand the nature of modern political-administrative and administrative-territorial system, which consisted in Ukraine almost all the past century.

Key words: government, politics, reform, administration, socialist system, communism, multiparty, president.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Після краху попередніх режимів їм потрібно було повторно побудувати системи публічного управління, фактично, на порожньому місці. Проте ті з них, які виявили чітку політичну волю до реальної, а не декларативної інтеграції в Європейський Союз, швидше й успішніше позбавляються радянського тягаря в публічному управлінні вже в складі ЄС. Це Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія та Словенія.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню проблематики державно-управлінської діяльності її становлення та розвитку в Україні присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців, політичних діячів, зарубіжних вчених. Серед них заслуговують на увагу О. Мотиль [1], В. Ющенко [2], М. Харт [3], І. Луцький [4], які розглядали це питання на основі минуло України в сфері державного управління та

в досконалості її зараз, наближення владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу, а також російський учений Ю. Сурмин [14] і відомий західний діяч С. Джованні [7], наші українські науковці І. Грицяк, В. Бакуменко, В. Вакуленко, В. Приходько роботи яких стали особливо популярними серед фахівців. Проте потреба реформування у сфері державної управління залишається й сьогодні.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Автор не може не погодитись з думкою науковців що в час конституювання інтегрованої системи публічного управління відбувається в складних умовах адміністративно-політичного реформування, обумовленого низкою факторів. Це, по-перше, суттєва втрата кадрового потенціалу державної служби через об'єктивні (віковий ценз) та суб'єктивні (політична лояльність) чинники, за яких виникає проблема наступності в управлінні практично на всіх рівнях. По-друге, зменшення компетентності та моральних якостей державних службовців. По-третє, збереження корупційних

проявів на державній службі, втрата мотивації. По-четверте, формування управлінської системи, що має тенденції до автономізації в суспільстві, нав'язуванні суспільству стереотипів управління за допомогою адміністративного ресурсу, мінімізації суспільного контролю за діяльністю органів влади. По-п'яте, політична та адміністративна реформи, що відбуваються з середини 90-х рр. XX ст., не вирішили проблему адаптації бюрократії до демократичних перетворень, що знайшло свій прояв у відсутності комплексу стратегічних національних пріоритетів, заявлених інститутами влади в Україні [4, с. 70].

Формулювання мети статті. Метою статті є авторський аналіз системи публічного управління в минулому у країнах колишнього Радянського Союзу й соціалістичного табору притаманними були кілька характерних рис: моноідеологічна комуністична основа; жорстке ієрархічне підпорядкування; командно-адміністративний стиль; завеликі розміри і неефективність; невинновано надмірні витрати на утримання державного апарату.

Виклад основного матеріалу дослідження. Невдалі реформи публічного управління в посткомуністичні державах існують різноманітні пояснення. Крім важкого історичного спадку, про який вже йшлося, є ще щонайменше три причини, чому реформи публічного управління загалом не в змозі давати бажані результати. На це звертають увагу західні науковці, які вважають, що передусім нема політичної згоди щодо реформи; є проблемі проекту реформи; сигнали зовнішніх організацій змінні й часто суперечливі [5, с. 495].

Тотальний президентський контроль за всіма новоствореними (відповідно до принципу розподілу влади) гілками державної влади і на всіх її рівнях з практичним застосуванням архаїчних радянських форм і методів державного управління призвів до запровадження в Україні новітньої форми авторитарного режиму, аналогії якому можна було знайти хіба що в Латинській Америці чи Африці. Отримавши такий спадок, влада чітко й однозначно наголосила на дотриманні європейських орієнтирів у своїй діяльності як гаранта Конституції України та глави держави, а також щодо подальшого поступу України. Зокрема, це стосується й адміністративної реформи, про що свідчать такі його слова: «Високі цілі європейської інтеграції вимагають проведення адміністративної реформи та посилення інституційної спроможності органів державної влади. Вона має бути здійснена у максимально стислі строки й адаптувати наш внутрішньодержавний апарат до сучасних вимог і викликів. Це повинно забезпечити ефективність влади у проведенні своєї політики, підвищенні відповідальності за результати її впровадження і, зрештою, відновлення довіри з боку народу. Ми робитимемо усе можливе, щоб дії влади були прозорими і зрозумілими, а політика передбачуваною і послідовною» [6].

У зв'язку з цим доречно згадати позицію відомого західного науковця Джованні Сарторі, який радить країнам, що прагнуть відмовитися від президентської форми правління, зробити вибір на користь напівпрезидентської, але обережно, з огляду на той факт, що для країни з президентською формою правління різкий перехід до парламентаризму є переходом у невідомість, тоді як перехід до напівпрезидентської форми правління дозволяє країні діяти в межах своїх знань, досвіду та компетенції [7, с. 129].

Першим визначальним критерієм для системи президентського чи напівпрезидентського правління є наявність прямих або схожих на прямі, загальних виборів глави держави на фіксований термін. Зарубіжний досвід показує, що цей термін складає від 4 до 8 років. Цей критерій, безумовно, є необхідною умовою, але далеко не єдиною. Приклад деяких країн світу, і зокрема Австрії, Ірландії, які застосовують систему прямих загальних виборів своїх президентів, свідчить, що в цих країнах чинна, у кращому випадку, тільки «фасадна» форма президентського правління. Таку фасадність в Австрії можна пояснити передусім її федеральним устроєм, а в Ірландії – британським впливом. Тому ці країни можна віднести до країн не із президентським, а з парламентським правлінням, попри те, що в них, по-перше, президента обирають на загальних виборах, а, по-друге, формально – юридично (тобто, конституційно) закріплена президентська форма правління.

За положеннями Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (далі – Проект Конституції України) (ст. 113), який запропонував Президент України для всенародного обговорення, Президента України вибирають строком на п'ять років на прямих виборах громадяни України з правом голосу, на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування [8].

Для опису та аналізу нинішньої ситуації не менш важливо згадати й про адміністративну реформу в Україні, офіційно початої ще 1998 року, коли Указом Президента України була затверджена відповідна Концепція. Основна мета адміністративної реформи (згідно з Концепцією) полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка має забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, щоб вона стала впливовим чинником у світі та Європі.

Ще одна, конкретніша, мета адмінреформи передбачала формування такої системи державного управління, яка мала б стати близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності повинно бути служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління має бути підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною [9, с. 245].

Якщо порівняти етапи адміністративної реформи, започаткованої в 1998 році, зі словами Президента України Л. Кучми про те, що «...конституційна реформа, яку ми зараз обговорюємо, розпочинає новий етап розвитку. На порядку денному – судова, адміністративна реформи та корінна реформа місцевого самоврядування» [10], то ситуація складається така, ніби жодна із названих, зокрема й адміністративна реформа, ще й не розпочиналися, тоді як конституційна (або політична), проголошена 2002 року, триває вже багато років і лише потребує нового етапу свого розвитку.

Розв'язання цих питань в сукупності дасть змогу перманентно й системно розбиратися в подальшому з не менш важливими питаннями політичної стабільності сучасної української держави, ефективно впливати на процес становлення інститутів громадянського суспільства, згуртування різних соціальних груп, виступати гарантією дотримання прав і свобод людини, а також активніше трансформувати механізми взаємодії політичних, адміністративних, правових та інших інститутів. До конкретніших внутрішніх причин труднощів і тривалості реформи публічного управління можна віднести неналежний рівень організаційно-управлінського, кадрово-інтелектуального та фінансово-матеріального потенціалу. Проте головна причина криється передусім у тому, що нема *необхідного рівня політичної волі й управлінського натхнення* в кадровому ресурсі національної системи державної влади. Це зумовлено різними факторами, успадкованими з того ж таки пострадянського минулого.

Не оминали в минулі роки адаптаційні процеси й вітчизняну сферу державного управління і державної служби. Для залучення до цих процесів та їх розвитку в 2004 році була схвалена Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка визначила шляхи удосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування у державах Європейського Союзу [11]. Схвалення цього документу стало реальною дією в комплексі заходів європеїзаційного характеру у сфері державного управління, ключовим елементом якого, як наголошено в Концепції, є державна служба. Законодавче затвердження у березні 2004 року Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу також цілком можна вважати черговим конкретним кроком на шляху до європеїзації вітчизняної системи державного управління [12]. Попри деякі недоліки цієї Програми, загалом вона є важливим нормативно-правовим документом, який зміцнив політико-правову базу євроінтеграційного курсу України.

Одним із шляхів розв'язання зазначених проблем, на думку багатьох експертів, є не лише розроблення стратегії модернізації державного

апарату, яка може дати змогу здійснити відповідні удосконалення й «підтягнути» його основні параметри й результати діяльності до рівня більшості розвинених країн світу, але й створити відповідний механізм практичного втілення цієї стратегії. Удосконалення національної системи публічного управління можна здійснювати за двома основними існуючими в світі підходами, межа між якими є досить умовною, а тому вони часто доповнюють один одного.

Саме таким шляхом та запозиченням досвіду і запровадженням у національні системи державного управління кращого управлінського досвіду інституцій ЄС та його держав-членів, пристосування національних правових норм, стандартів та процедур до норм, правил і вимог ЄС отримало назву «європеїзація», прояви якої можна спостерігати між

- європеїзацією загальних принципів суспільного розвитку (демократія, громадянство, дієвість і ефективність, верховенство права, ринкова економіка) і розвитком основних принципів державного управління (належне управління, відкритість, боротьба з поганим управлінням тощо);

- європеїзацією національних державних служб внаслідок вузького тлумачення принципу вільного руху працівників і обмеженнями щодо суспільної зайнятості, передбаченими частиною 4 статті 39 Договору про Європейську Спільноту [13, с. 65];

- європеїзацією внаслідок впливу правил конкуренції, передбачених ст. 86 Договору про ЄС, і відокремлення колишніх державних служб і суспільних послуг (поштові послуги, залізничні сполучення тощо).

На користь застосування саме стратегічного підходу до удосконалення національної системи публічного управління свідчить і нинішня сукупна стратегія державного управління, яка складається з трьох видів: розвитку державного управління як галузі наукових досліджень; розвитку практики державного управління; розвитку державного управління як галузі освіти [14, с. 43]. Така комплексність дасть змогу уникнути попередніх помилок і проблем, які виникали за найменших спроб проведення адміністративної реформи.

Висновки та рекомендації:

В умовах реформування політичної системи України особливої вага набувають аналіз змісту стратегічного партнерства нашої країни і Європейського Союзу в контексті адаптації національного законодавства до норм ЄС, а також принциповий підхід до встановлення європейської інтеграції як важливого складника системи забезпечення національної безпеки України [15].

Суть політичного, економічного, членського та управлінського критеріїв полягає в тому, що вони передбачають наявність у країнах – претендентах на вступ в Євросоюз насамперед:

- політичної стабільності інституцій, які покликані гарантувати демократію, верховенство

закону, дотримання прав людини та захист прав національних меншин;

– економічної системи, що має характеризуватися ефективною ринковою економікою;

– зобов'язань, що випливатимуть з факту вступу в ЄС і, зокрема, визнання новими державами-членами принципів політичного, економічного та монетарного об'єднання;

– перебудови країнами-заявниками власних адміністративних (управлінських) інституцій, які б, по-перше, відповідали копенгагенським критеріям, а по-друге, були б здатні впроваджувати положення доробку Спільноти.

Прагнення України стати повноцінним членом Європейського Союзу повинно не тільки відповідати вищевказаним копенгагенським і мадридським критеріям, але й реалізовуватись у

чіткій відповідності до їхньої сутті. Це означає, що Україна у проведенні реформ, зокрема й у сфері публічного (державного) управління, повинна керуватися не лише внутрішньою політичною кон'юктурою, але й, нарешті, чітко визначеними європейськими критеріями й цінностями, в основу яких покладено здобутки світової цивілізації [16, с. 523 – 526].

Отже, перспективні напрями реформування публічного управління в Україні мають ґрунтуватися на доробках європейського управління. З числа доробків прийнятними мають бути передусім принципи європейського управління, а вже потім – узагальнені чи конкретні моделі управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мотиль О. Підсумки імперій: занепад, розпад і відродження / О. Мотиль. Монографія. – «Критика», Київ, 2009. – 200 с.
2. Ющенко В. Промова Президента України Віктора Ющенка з нагоди 18-ї річниці Незалежності України / В. Ющенко. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/i1759.html>
3. Хардт М. Імперія / М. Хардт, А. Негри. [Пер. с англ., под ред. Г. В. Каменської, М. С. Фетисова] – М.: Праксис, 2004. – 440 с.
4. Луцький І.М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України / І.М. Луцький, А.Л. Луцький, О.М. Каленюк // Економіка і держава. – 2009 – № 3. – С. 69 – 71.
5. Guy B. Peters and Jon Pierre. Handbook of Public Administration // London – 2005. – 640 p.
6. Ющенко В. Вибір остаточний і перегляду не підлягає / В. Ющенко. // Урядовий кур'єр – № 36, 25 лютого 2005 р.
7. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур, мотивів і результатів / Джованні С. Пер: з 2-го англ. вид. – К: АртЕк, 2001. – 224 с.
8. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України». – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html
9. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. – К: «Ін Юре», 2002. – 928 с.
10. Кучма Л.Д. Головні завдання політичної реформи / Урядовий кур'єр, 7 квітня 2004 р., – № 65 (2728).
11. Указ про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу // Урядовий кур'єр. – 17 березня 2004 р. – № 50 (2713).
12. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Урядовий кур'єр, 20 квітня 2004 р. – № 74 (2737).
13. Європейський Союз: консолідовані договори. / Переклад Ю.Петруся. Наук. ред. В.Муравйов. – К: «Port-Royal», 1999. – 206 с.
14. Сурмин Ю. Тенденції и стратегии развития государственного управления. Ю. Сурмин //Государственная служба. – 2008. – № 1. – С. 41 – 45.
15. Про основи національної безпеки України: Закон України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – С. 1433.
16. Грицяк І.А. Україна па шляху до Європейського адміністративного простору / І. А. Грицяк// Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К: Юридична думка, – 2005., 624 с.

Рецензенти: Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Татаренко В. Б., 2011

Стаття надійшла до редколегії 15.10.2011 р.

СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена визначенню сутності проблемних питань в державному управлінні системою охорони праці. Особлива увага приділена регіональним аспектам організації та управління охороною праці.

Ключові слова: державна політика в галузі охорони праці, ефективність заходів з охорони праці, регіональні програми поліпшення стану безпеки праці.

Статья посвящена определению сути проблемных вопросов в государственном управлении системой охраны труда. Особенное внимание уделено региональным аспектам организации и управления охраной труда.

Ключевые слова: государственная политика в области охраны труда, эффективность решений в охране труда, региональные программы улучшения состояния безопасности труда.

Article is devoted to defining the essence of problematic issues in the public administration system of labor protection. Particular attention is paid to regional aspects of the organization and management of labor protection.

Key words: public policy for safety, effectiveness in health and safety solutions, regional programs to improve workplace safety.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Згідно положень Конституції України (ст. 43) кожна людина має право на належні, безпечні і здорові умови праці. Державна політика в галузі охорони праці спрямована на створення таких умов та попередження нещасних випадків на виробництві.

Дотримуватися норм безпеки є обов'язком як для роботодавців, так і для робітників. Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд) створена для виявлення цих порушень та спрямовує свою діяльність і господарів виробництв на їхнє запобігання. Але аналіз існуючої ситуації, пов'язаної з проблематикою організації безпеки праці, потребує подальшого вдосконалення нормативно-правової та організаційної бази, державного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема організації контролю в системі державного управління охороною праці не є новою у вітчизняній та зарубіжній науці та практиці. Певна увага питанням організації державного управління та контролю приділяється на законодавчому рівні в Законах України [2], [3], [4], [5], [6], в Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки [8], Указі Президента України [10], розпорядженні Кабінету Міністрів України [12]. Міжнародні інституції

активно співпрацюють в напрямі вжиття заходів щодо заохочення вдосконалень у сфері безпеки і охорони здоров'я [13]. Вивчення, аналіз та практичні рекомендації пропонують фахівці галузей економіки, Держгірпромнагляду [16], [17]. Активно співпрацює із Державною службою нагляду Федерація Профспілок України [14]. Особливостям теоретико-методологічних аспектів удосконалення функцій контролю в системі державного управління присвячені дослідження українських авторів Нижника Н.Р., Бакуменка В. Д., Кальниша Ю.Г. [19].

Виділення існуючих проблем, котрим присвячується означена стаття. Сьогодні Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра надзвичайних ситуацій України.

Держгірпромнагляд України входить до системи органів виконавчої влади та у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів, наказами МНС України і положенням про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України.

На сучасному етапі особливо важливим є практичний досвід країн світу у питаннях

промислової безпеки в ринкових умовах, а також досвід країн-учасниць СНД, що зіткнулися з подібними пострадянськими проблемами. За даними Міжнародної організації праці (МОП) щодня на виробництві гине 6 тисяч осіб. Витрати на ліквідацію наслідків промислових аварій та нещасних випадків сягають 4% загальносвітового ВВП. Україна посідає одне з чільних місць в Європі за рівнем виробничого травматизму. Протягом 8 місяців поточного року на підприємствах країни смертельно травмовано 437 осіб.

Таким чином, у сфері охорони праці все ще залишається чимало проблем, які потребують уваги з боку влади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження автор окреслив наступні завдання:

- визначити сутність проблемних питань в державному управлінні системою охорони праці;
- виокремити основні заходи покращення стану організації безпеки праці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початком наглядової діяльності можна вважати виданий 1719 року Петром I Указ про створення Берг-колегії (гірничої колегії).

У 1880 році законом уперше були впроваджені основні правила підземних робіт. У них було зазначено: «Роботи повинні здійснюватися так, щоб вони не становили небезпеки для життя і здоров'я робочих і сусідніх жителів, відповідати вимогам будівель».

Віхою в розвитку нагляду став Закон від 7 червня 1899 року. Ним уперше було визначено і віднесено до компетенції наглядових органів одну з основних функцій нагляду – створення нормативних актів з безпеки робіт. Відповідно, з'явилися і друге завдання – контроль за дотриманням цих актів.

Радянський період історії нагляду за безпекою праці розпочався 17 травня 1918 року, коли Радою Народних Комісарів було прийнято Декрет про створення інспекції праці.

30 травня постановою Ради Міністрів УРСР створено Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду Ради Міністрів УРСР (Держгіртехнагляд УРСР), а постановою уряду 1958 року було визначено його основні завдання, обов'язки і права, з чого, власне, і розпочалася діяльність Комітету.

Після утворення Держгіртехнагляду на нього було покладено функції державного нагляду в галузях і на об'єктах підвищеної небезпеки, а саме: у вугільній, гірничорудній і нерудній, нафтогазовидобувній промисловості, котлонагляду,

при експлуатації підйомних споруд і посудин, що працюють під тиском, за належною експлуатацією родовищ корисних копалин і охороною надр, а також за виробництвом, зберіганням і використанням вибухових матеріалів.

А в 1993 році починається принципово новий етап в історії органів державного нагляду. Це було обумовлено прийняттям 14 жовтня 1992 року Закону «Про охорону праці».

Україна була першою серед країн СНД, що прийняла такий Закон і виконала вимоги Міжнародної організації праці про організацію незалежного державного нагляду з охорони праці.

У 1994-95 роках було розроблено і здебільшого виконано перші програми поліпшення стану умов безпеки праці і виробничого середовища.

Згодом було створено Національний науково-дослідний інститут охорони праці. Значна увага приділяється підвищенню рівня технічної безпеки діючих і проектованих об'єктів. Для цього у системі Держгірпромнагляду функціонує мережа експертно-технічних центрів.

Одним з основних показників ефективності заходів з охорони праці є рівень виробничого травматизму та професійної захворюваності.

Аналіз стану промислової безпеки та охорони праці за роки незалежності в Україні свідчить, що з 1992 до 2010 року загальний травматизм у країні зменшився у 10 разів, а із смертельними наслідками – майже у 4 рази. Щорічно кількість смертельних нещасних випадків на виробництві зменшувалась у середньому на 7%, а випадків травмування – на 12%.

В той же час, в Україні вже за 9 місяців 2011 року порівняно з аналогічним періодом 2010 рівень виробничого травматизму зріс на 2,7 %.

Крім традиційно проблемної вугільної галузі, зростання рівня виробничого травматизму має місце в агропромисловому комплексі, у будівництві, ЖКГ. Стабільно високим залишається цей показник і в промисловості.

Незважаючи на значний обсяг нормативної бази з охорони праці (понад 9 тисяч державних нормативних актів), вона не вирішує питань, що виникають у зв'язку з розвитком нових економічних взаємовідносин. Значна частина нормативних актів застаріла, тому необхідно затверджувати законодавчі та інші нормативно-правові акти, які б ефективно регламентували діяльність підприємств у напрямі охорони праці та промислової безпеки [10].

Стан виробничого травматизму за 9 місяців 2011 року (оперативні дані) по галузях нагляду наведений в таблиці.

Таблиця 1

Галузь нагляду	9 місяців 2011р.	9 місяців 2010р.	+ / -
Вугільна	125	102	23
Гірничорудна та нерудна	13	10	3
Нафтогазовидобувна та геологорозвідка	2	2	
Енергетика	13	22	-9
Будівництво	57	47	10
Котлонагляд, підйомні споруди	9	8	1
Машинобудування	21	27	-6
Металургійна	18	20	-2
Хімічна	13	18	-5
Транспорт	51	51	0
Зв'язок	3	1	2
Газова промисловість	2	1	1
ЖКГ	18	9	9
Агропромисловий комплекс	88	79	9
Деревообробна промисловість	3	7	-4
Легка та текстильна промисловість	1	3	-2
Соціально-культурна сфера та торгівля	59	76	-17
РАЗОМ	496	483	13

Згідно з даними Держгірпромнагляду, на кінець минулого року до Державного реєстру внесено 7982 об'єкта підвищеної небезпеки, які перебувають у власності або користуванні 3413 суб'єктів господарювання [16].

До адміністративної відповідальності за порушення вимог чинного законодавства з охорони праці та охорони надр притягнуто майже 89 тисяч працівників, серед яких понад 19 тисяч – керівники підприємств.

Територіальне управління Держгірпромнагляду по Автономній Республіці Крим і місту Севастополю є структурним підрозділом і безпосередньо підпорядковується Державній службі гірничого нагляду і промислової безпеки України [17].

В структуру теруправління входить 5 державних інспекцій, серед них:

- Південна міжрегіональна інспекція промбезпеки і охорони праці в нафтогазовому комплексі;
- Кримські державні інспекції промбезпеки і охорони праці в:
- будівництві, котлонагляді і за підймальними спорудами;
- гірничодобувній і хімічній промисловості;
- агропромислового комплексу та соціально-культурній сфері;
- металургії, машинобудуванні, на транспорті, в зв'язку і в енергетиці.

Спектр завдань, що вирішуються теруправлінням півострова, достатньо широкий.

Територіальне управління видає, в рамках повноважень, дозволи на початок і продовження робіт підвищеної небезпеки, експлуатацію об'єктів, машин, механізмів і устаткування підвищеної небезпеки. Проводить у встановленому порядку

розслідування аварій, групових нещасних випадків, нещасних випадків з тяжкими або смертельними наслідками на виробництві.

За підсумками минулого 2010 року на підприємствах півострова сталося більше трьохсот нещасних випадків, 30 з яких – із смертельними наслідками. Понад 60% випадків виробничого травматизму на кримських підприємствах сталося з організаційних причин – недотримання трудової дисципліни і нормативно-правових актів з охорони праці і промислової безпеки [17].

За 8 місяців 2011 року до органів прокуратури АР Крим територіальним управлінням було направлено 16 матеріалів про виявлені порушення, характер яких передбачає відповідальність згідно зі статтями 271-272 Кримінального Кодексу України: «Порушення вимог законодавства про охорону праці» та «Порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою».

В поточному році органами прокуратури в Криму порушено 23 кримінальних справи за фактами травмування працівників на виробництві внаслідок недотримання вимог законодавства про охорону праці.

Незважаючи на те, що рівень виробничого травматизму в АР Крим за 9 місяців 2011 року скоротився майже на третину, мали місце випадки, що отримали широкий резонанс у суспільстві.

Зокрема, 27 травня 2011р. на ВАТ Феодосійська суднобудівна компанія «Море» на ділянці судновиробництва і судноремонту сталося падіння портового крана, внаслідок чого загинули двоє співробітників заводу і ще двоє отримали травми різного ступеня важкості. За результатами розслідування комісія встановила, що причинами трагедії стали незадовільний технічний стан

засобів виробництва та порушення технологічного процесу.

15 травня 2011р. на автозаправній станції у м. Керч стався груповий нещасний випадок, в результаті якого оператор станції загинув, а двоє його помічників отримали шкоду для здоров'я. Варто зауважити, що діяльність АЗС була призупинена ще в березні за результатами перевірки Кримської державної гірничотехнічної інспекції, однак на момент нещасного випадку виявлені порушення не було усунено.

8 липня 2011р. у смт Чорноморське під час спуску платформи підйомника з висоти 18 метрів сталося перекидання кошика, внаслідок якого двоє працівників Чорноморської РЕС впали на бетонне покриття майданчика та померли від отриманих травм.

Зберігається складна ситуація з умовами праці та виробничим середовищем на більшості підприємств, особливо малого та середнього бізнесу. На жаль, більшість працедавців не виконує у належних обсягах заходи з покращення стану безпеки праці.

Основною причиною такої негативної тенденції є те, що законодавчо на державний нагляд у сфері промислової безпеки та охорони праці досі поширюється дія Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [6].

Вимоги зазначеного Закону, який набув чинності у 2007 році, не дають можливості Держгірпромнагляду дієво та повною мірою впливати на зниження рівня виробничого травматизму через значні обмеження повноважень державних інспекторів з охорони праці, а головне – суперечать нормам міжнародних договорів, ратифікованих Україною, а саме Конвенціями МОП №№ 81 та 129.

З набуттям чинності Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» кількість перевірок посадовими особами Держгірпромнагляду зменшилась майже на 28%, виявлених порушень – на 36%, а тимчасових зупинок – на 48% [6].

Враховуючи зазначене, є необхідним внесення змін до законодавства у частині виведення зі сфери дії Закону України «Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» здійснення державного нагляду за станом охорони праці та промислової безпеки [13].

Інспектор має право проводити перевірку так часто і так ретельно, як це необхідно. Адже покращення умов бізнесу не повинно відбуватись за рахунок людського життя [15].

Не останню роль у погіршенні показників державного нагляду відіграло також скорочення інспекторського складу територіальних органів управління.

Значну стурбованість викликає зростання кількості нещасних випадків з особами, які виконують роботи підвищеної небезпеки за

договорами підряду у будівництві та лісовому господарстві, де робота потребує колективного (бригадного) виконання. За таких обставин укладений договір підряду містить ознаки трудових відносин, оскільки особа, яка виконує такі роботи, підпорядковується правилам внутрішнього трудового розпорядку.

Саме тому треба уважно проаналізувати доцільність питання про скорочення інспекторського складу або про об'єднання функцій з іншими органами державного нагляду.

Потребує розгляду питання про надання Державній службі гірничого нагляду та промислової безпеки спеціального статусу та безпосереднього підпорядкування Кабінету Міністрів України [12].

Однією з причин високого рівня виробничого травматизму, зокрема, є те, що практично не виконуються статті 4 та 19 Закону України «Про охорону праці» щодо фінансування профілактичних заходів з охорони праці, галузевих та регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. Видатки на ці заходи в Державному та місцевих бюджетах навіть не плануються [4].

Ослаблення механізму державного регулювання у сфері охорони праці внаслідок тривалої економічної кризи призвели до порушення вертикалі державного управління охороною праці, зниження ефективності діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо створення безпечних і здорових умов праці.

На регіональному рівні відсутні структурні підрозділи з охорони праці, які б опікувались питаннями створення та виконання регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, а їх необхідність вимагає життя [17].

Потребує розробки та впровадження механізм економічної зацікавленості роботодавця щодо забезпечення належного рівня безпеки виробництва на підприємствах.

Можливо, є необхідність збільшення розмірів штрафів за порушення вимог законодавства з охорони праці, які не змінювалися більше 10 років, і на сьогодні становлять суто символічну суму та значно знижують ефективність державного нагляду з промислової безпеки та охорони праці.

За таких обставин стає зрозумілим, що система охорони праці і безпосередньо питання організації державного нагляду потребують термінових корінних змін [15].

Вирішення зазначених проблем є одним із пріоритетних напрямків діяльності Президента та Уряду. Так, Президент України Указом від 6 квітня 2011 року № 408 затвердив положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, що забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки та охорони праці [10].

Висновки з даного дослідження, перспективи подальших розвідок. Зважаючи на вищезазначене,

на сучасному етапі основними завданнями Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України є здійснення комплексного управління з промислової безпеки, охорони праці, організація та здійснення державного нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів у цій сфері.

Актуальним залишається питання пошуку нових форм взаємодії з керівниками підприємств, акціонерами у питаннях захисту прав працівників, створення належних умов для праці.

До цієї роботи необхідно активніше злучати профспілки шляхом налагодження співпраці на підприємствах машинобудування, хімічної промисловості, будівництва тощо [14].

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. З наступними змінами.
2. Закон України № 3021-VI від 15.02.2011 року «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 176 від 1995 року про безпеку та гігієну праці в шахтах» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 35. – Ст.350.
3. Закон України № 3020-VI від 15.02.2011 «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 174 від 1993 року про запобігання великим промисловим аваріям» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 35. – Ст.349.
4. Закон України «Про охорону праці» №229-IV від 21.11.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 2. – Ст.10.
5. Закон України № 964-IV від 19.06.2003 «Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст.351. З наступними змінами і доповненнями.
6. Закон України № 877-V від 5.04.2007 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з наступними змінами і доповненнями. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
7. «Україна для людей»: Програма Президента України В.Ф.Януковича. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/udl_ua.pdf.
8. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
9. Послання Президента України до Верховної Ради України від 7.04.2011. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sboraka.pdf.
10. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року №408/2011 «Про положення про Державну службу гірничого нагляду і промислової безпеки України». – Автоматизована база даних «Нормативні акти України» Мега-НАУ.
11. Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Національної індикативної програми допомоги для України на 2011-2013 роки в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 152-р від 28.02.2011. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=152-2011-%F0>.
12. Рамкова директива ЄС 89/391 «Про вжиття заходів для заохочення вдосконалень у сфері безпеки і охорони здоров'я працівників під час роботи». Режим доступу: http://www.dnopr.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=6228&Itemid=186.
13. «Про забезпечення виконання Угоди про співпрацю та взаємодію між Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України та Федерацією Профспілок України». Наказ Держгірпромнагляду №31 від 13.05.2011. – Режим доступу: http://www.dnopr.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=6313&Itemid=48.
14. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан промислової безпеки та охорони праці». 2010. – Режим доступу: <http://www.dnopr.kiev.ua/files/rek.doc>.
15. Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dnopr.kiev.ua/>
16. Територіальне управління Держгірпромнагляду по Автономній Республіці Крим та м.Севастополі. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dnoprimea.gov.ua>.
17. Матеріали круглого столу «Економіка України: модернізаційна стратегія у післякризовий період» (19.04.2011. Національний інститут стратегічних досліджень). – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/439/>.
18. Нижник Н.Р. Принципи та завдання удосконалення функції контролю в системі державного управління України/Н.Р.Нижник, В.Д.Бакуменко, Ю.Г.Кальниш// Президентський контроль: інформ.-аналіт., наук.-метод.бюл. Адміністрації Президента України. 2004. – № 3. – Ст.10-16.
19. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» (Проект). Науково-аналітичні розробки. Національний інститут стратегічних досліджень). – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/project-Litvinenko-dcd38.pdf>.

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к. т. н., доцент;
Іванов М. С. – д.політ.н., професор.

© Плакіда В. Т., 2011

Стаття надійшла до редколегії 02.10.2011 р.

АНАЛІТИЧНЕ МИСЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ

Проаналізовано актуальну проблему формування аналітичного мислення у державних службовців, що безпосередньо беруть участь у процесі надання управлінських послуг. Запропоновано рекомендації щодо покращення якості, мобільності та ефективності надання державно-управлінських послуг шляхом активізації виконавцями аналітичного мислення.

Ключові слова: державно-управлінські послуги, аналітичне мислення, інформаційно-аналітичне забезпечення.

Проанализированы актуальные проблемы формирования аналитического мышления у государственных служащих, которые принимают непосредственное участие в процессе предоставления управленческих услуг. Предложены рекомендации по улучшению качества, мобильности и эффективности предоставления государственно-управленческих услуг путем активизации исполнителем своего аналитического мышления.

Ключевые слова: государственно-управленческие услуги, аналитическое мышление, информационно-аналитическое обеспечение.

Analyzed actual problems of formation of analytical thinking among public servants who are directly involved in the provision of administration services. Recommendations to improve the quality, mobility and efficiency of public-administration services by enhancing the executor of his analytical thinking.

Key words: public-administration services, analytical thinking, information and analytical support.

Взаємодія основних компонентів інформаційного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування: інформаційних ресурсів, інформаційних систем, інформаційних технологій та забезпечувальних елементів їхньої інформаційної діяльності створює інформаційну базу для реалізації аналітичних процедур у процесі надання державно-управлінських послуг.

У попередніх дослідженнях автор сформулював визначення інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління як комплекс забезпечувальних заходів з реалізації інформаційно-аналітичної діяльності, які передбачають дослідження об'єктів і суб'єктів управлінських рішень (за допомогою їх розкладання на елементи та виявлення характеру зв'язків між ними), що відбуваються в інтересах підвищення ефективності державного управління та мають на меті: пізнання сутності, причин та тенденцій розвитку подій або явищ зовнішнього і внутрішнього середовища; розгляд та оцінювання ситуацій; вироблення на основі аналізу та обробки отриманої інформації висновків, рекомендацій та коментарів [4, с. 54; 3, с. 107].

Головною метою інформаційно-аналітичної діяльності є виявлення і роз'яснення змісту подій та процесів, що відбуваються. Аналітик будь-якої спеціалізації повинен в першу чергу відповісти на питання: а що ж відбувається насправді? Його основні завдання – розкрити внутрішній зміст події або процесу, пояснити, чому ця подія відбулася, спрогнозувати, як ця подія буде розвиватися, як цією подією можна управляти та як на цю подію слід реагувати [7, с. 3].

Аналіз останніх досліджень. Серед суб'єктів інформаційно-аналітичної діяльності у сфері державного управління виділимо «надавачів» державних та муніципальних послуг – органи виконавчої влади, посадовців, яких для успішного вирішення покладених на них завдань разом із відповідною фаховістю, необхідно досконало володіти двома інструментами: методологічною базою впровадження ІКТ і розвиненим аналітичним мисленням. Упродовж останніх двадцяти років проблематика надання державних та муніципальних послуг неодноразово висвітлювалась українськими фахівцями у галузі державного управління та права, а саме В. Авер'яновим,

В. Бакуменком, І. Венедиктовою, В. Долечком, А. Каляєвим, В. Князевим, І. Коліушом, І. Косулей, О. Крисенко, В. Курило, А. Ліпенцевим, В. Марченко, І. Оклеї, Я. Павленко, В. Пархоменко, Г. Писаренко, А. Поляком, Ю. Приймак, Л. Сердечною, С. Серьогіним, В. Сороко, А. Сосновиком, Е. Сухмановою, Д. Сухоніним, В. Тимощуком, І. Хожило, О. Чубуковою, Л. Шаповаловою та Ю. Шаровим, а також багатьма іншими. У наукових працях вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема Г. Атаманчука, Т. Барташук, А. Блюменау, М. Бутка, Т. Гаман, А. Дегтяра, М. Дітковської, В. Дрешпака, М. Калюжного, Р. Ковалю, О. Литвиненка, Є. Лук'янчикова, О. Нестеренка, Г. Почепцова, В. Троня, Я. Чепуренко, Г. Швецової-Водки досліджувались питання інформаційно-аналітичного забезпечення державно-управлінської та соціально-комунікаційної наук. Натомість, не вирішеною частиною загальної проблеми є відсутність концептуальних теоретико-методологічних засад формування послуг органами державної влади та практичних механізмів їхнього впровадження.

Постановка проблеми. Необхідність радикальних змін у сфері надання державно-управлінських послуг зумовлена сталим зростанням негативної оцінки якості їхньої реалізації серед громадян України. Саме вкрай незадовільний сучасний стан однієї з ключових функцій управлінської категорії й актуалізує вирішення цієї проблеми.

Метою статті є вивчення проблеми формування аналітичного мислення державних службовців, що виконують процедуру надання управлінських послуг.

Виклад матеріалу. Що являє собою аналітичне мислення? Сучасному аналітику доводиться вирішувати три основні завдання-функції: діагностика, прогнозування, моделювання відносин, подій та процесів. Тому в своїй роботі такому фахівцю доводиться займатися наступним:

- роз'яснювати зміст події або процесів, що відбувається (відбувалися);
- робити короткостроковий і довгостроковий прогнози щодо того, як ця подія чи процес розвиватимуться в майбутньому;
- давати замовнику поради, рекомендації з приводу того, як слід реагувати на події або процеси (моделювати поведінку замовника).

Здатність державного службовця під час виконання посадових обов'язків вирішувати перераховані вище завдання-функції визначається його професійністю, яка в свою чергу безпосередньо залежить від рівня його аналітичного мислення.

Систематизуємо основні складові аналітичного мислення на основі теоретичних розробок провідних зарубіжних вчених у галузі психології та соціальних комунікацій Е. де Боно, А. Лука, І. Кона, К. Маркелова, та Г. Сельє [2; 5–8]:

- *здатність до перенесення досвіду* – досвід, який набуто в процесі вирішення однієї задачі, можна застосовувати у вирішенні іншої, для цього аналітику необхідно мати широкий кругозір, глибину ерудицію і великий життєвий досвід.

- *цілісність сприйняття* – уміння визначати синтетичний (цілісний) погляд на проблему (на відміну від погляду аналітичного, що розкладає дійсність на елементи). Для того, щоб помічати дрібні незначні (непомітні) деталі об'єкту (проблеми) – елементи асоціювання, треба вміти бачити весь об'єкт в цілому, без розділення його на частини.

- *здатність до зближення понять і явищ, що підлягають аналізу* – вміння вибудувати логічну послідовність (асоціативний перехід) з проміжних об'єктів аналізу, кожен з яких за змістом пов'язаний з двома сусідніми. Наприклад, асоціативний перехід між словами «громадянин» «добробут»: громадянин – звернення – влада – дозвіл – ліцензія – бізнес – прибуток – добробут.

- *здатність до об'єднання (роз'єднання) понять і явищ* – здатність об'єднувати (роз'єднувати) нову інформацію в групи, класи, асоціації за територіальними, часовими, функціональними та іншими ознаками.

- *вміння бачити проблему ситуацію* – здатність самостійно виявляти (знаходити) проблемну ситуацію і вміння сформулювати її ключову складову. Державному службовцю дуже часто доводиться одноосібно розбиратись у проблемному напрямку та самому виокремлювати ключову проблему. Іншими словами, фахівець з надання державних та муніципальних послуг повинен володіти творчим мисленням.

В результаті проведеного аналізу під аналітичним мисленням, надавача державно-управлінських послуг будемо розуміти творче мислення, яке має ряд особливостей, заснованих на сукупності інтуїтивної та логічної складових, а саме:

- орієнтацію на виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків між елементами досліджуваної системи (системне мислення);

- здатність до асоціювання – якість мислення, що допомагає вбачати глибинні взаємовідносини між різного роду явищами, процесами і системами;

- присутність «громадського (суспільного) почуття» і соціального інтересу (здатність «бачити очима інших» – адаптація особистості до суспільства), що дає можливість передбачати динаміку і тенденції розвитку соціуму, суть подій і процесів [1];

- розвиненість абстрактного мислення й мови, що дає можливість вербалізувати і логічно обробляти здогадки, припущення, а також чуттєву і інтуїтивну інформацію про події та процеси;

- багатопроBLEMність ситуацій, з якими доводиться стикатися фахівцю що приймає участь у наданні послуг.

Як зазначалося вище, важливою складовою аналітичного мислення є логічне мислення – класичне, нормативне мислення, підпорядковане суворим правилам і законам. Виділяють такі логічні операції (елементи операцій), що

складають основу логічного мислення: індуктивне і дедуктивне мислення; форми логічного мислення (поняття, судження, висновки, докази, визначення тощо); закони логічного мислення: тотожності, протиріччя, виключення зайвого, обґрунтування достатнього.

До мислення, як процесу, безпосереднє відношення мають індуктивні і дедуктивні висновки, що визначають тип логічного мислення в цілому: індуктивний або дедуктивний.

Індукція – мислення, що забезпечує можливість переходу від поодиноких фактів до загальних положень (від часткового до загального). Таке мислення спирається на емпіричну теорію пізнання, яке визнає почуттєвий досвід єдиним джерелом достовірного знання.

Дедукція – мислення, що забезпечує можливість переходу від одного твердження до іншого на основі законів логіки, що носять достовірний характер. Таке мислення спирається на філософію раціоналізму, що визнає вивідне знання в якості основної рушійної сили пізнання.

В аналітичній роботі необхідно активно використовувати обидва ці типи мислення, яке розглянемо докладніше.

Індуктивне мислення передбачає рух від факту до теорії, а в його основі лежить робота конкретного, наочно-образного мислення. Тому для формування та активізації індуктивного стилю мислення аналітика в першу чергу слід розвивати спостережливість, що передбачає розвиток соціальної психологічності, основу якої становить соціальна емпатія – якість, що характеризує здатність відчувати світ соціальних систем, процесів і відносин шляхом інтуїтивного розуміння сутності цих процесів, систем і відносин. Об'єктом соціальної емпатії є соціальні комунікації. Для того, щоб розвинути якість соціальної емпатії, необхідно мати чуттєву сферу сприйняття

інформації (виходить від досліджуваного об'єкта) та ерудицію (розширює кругозір і дає можливість асоціювати, збирати воедино досить різноманітну інформацію).

Чуттєва сфера оптимальним чином розвивається в динаміці взаємин у процесі надання послуг, за допомогою зацікавленості у своїй професії та за допомогою розвитку творчої діяльності, під час виконання професійних завдань. Ерудиція розвивається завдяки процесу самоосвіти. Найбільш ефективний спосіб самоосвіти це вивчення фахової літератури та продукції ЗМІ, а також її подальше обговорення з колегами актуальних проблем. Подібні обговорення тренують діалогічне мислення і вчать розмірковувати вголос. Перераховані рекомендації допоможуть розвинути ерудицію «надавачів» управлінських послуг, створюють передумови для розвитку спостережливості – стрижневої якості індуктивного мислення.

Одним з найважливіших механізмів формування дедуктивного мислення є естетико-професійні навички (вміння витримати «ритм», «пропорцію» і «темп» надавання інформації), які допомагають розвиватися професійно і творчо. Такі навички особливо необхідні в науково-аналітичній діяльності сфери державного управління, де крім знання, апробованих методик та аналізу потрібен високий рівень креативності, завдяки якому безпосередній виконавець при необхідності зможе впроваджувати принципово нові ексклюзивні алгоритми надання послуг. В основі естетико-професійних навичок лежить як отриманий професіоналізм, так і естетичне почуття, яке являє собою синтез абстрактно-теоретичного і символічного мислення. Підсумуємо і систематизуємо дослідження проблем сутності аналітичного мислення на підставі його побудови (див. рис. 1).



Рис. 1. Формування аналітичного мислення у фахівців з надання державно-управлінських послуг

Висновки з даного дослідження. В результаті проведеного дослідження, сформулюємо ряд рекомендацій для активізації аналітичного мислення у державних службовців в процесі надання управлінських послуг:

- для досягнення максимального результату необхідно максимально точно визначення проблеми, яку необхідно вирішити;
- під час виконання поставлених завдань позитивним є наявність однієї або декількох робочих ідей, які дозволяють вирішити проблему;
- регулярне обговорення процесу вирішення проблеми з однодумцями (колегами);
- прийняття до уваги думки заявника послуг у вирішенні проблеми (питання, ідеї, концепції).

Негативними факторами, які пригнічують роботу аналітичного мислення надавача послуги слід розділити на об'єктивні і суб'єктивні складові. До об'єктивних слід віднести: втома,

розумове і фізичне виснаження; депресію, озлобленість, дрібні подразники; стурбованість недостатнім грошовим фінансуванням – низьким рівнем заробітної плати; адміністративні обов'язки.

Серед суб'єктивних складових, що ускладнюють нормальну роботу аналітичного мислення, необхідно виділити: обмеженість ініціативи та страх перед невдачею; високу самокритичність та невпевненість у собі; вузькість кругозору і пасивність, що знижує інтелектуальну та творчу продуктивність особистості.

Керівникам органів виконавчої влади для оптимізації, мобільності та ефективності вирішення завдань з надання державно-управлінських послуг, необхідно звертати увагу на вказані фактори і при необхідності стимулювати їх позитивний вплив й мінімізувати негатив інших.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адлер, А. Понять природу человека / Альфред Адлер ; пер. Е. А. Цыпин ; Гуманитарное агентство «Академический проект». – СПб., 1997. – 256с.
2. Боно, Э. де. Рождение новой идеи : о нешаблонном мышлении : пер. с англ. / Эдвард де Боно ; под общ. ред. и с послесл. О. К. Тихомирова. – М. : Прогресс, 1976. – 142с.
3. Карпенко, О. Інформаційно-аналітичне забезпечення державної молодіжної політики Російської Федерації / О. Карпенко, Ю. Молоканов // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – 2008. – № 1. – С. 105–114.
4. Карпенко, О. В. Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Карпенко Олександр Валентинович ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2010. – 256 с.
5. Кон, И. С. Дружба : этико-психологический очерк / И. С. Кон. – М. : Политиздат, 1980. – 255 с. – (Личность, мораль, воспитание).
6. Лук, А. Н. Психология творчества / А. Н. Лук ; АН СССР. – М. : Наука, 1978. – 127 с. – (Серия «Наука и технический прогресс»).
7. Маркелов, К. В. Аналитическое мышление специалиста по работе с информацией : лекция. / К. В. Маркелов. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 18 с.
8. Селье, Г. От мечты к открытию : как стать ученым / Ганс Селье ; пер. с англ. Н. И. Войскунской ; общ. ред. М. Н. Кондрашовой, И. С. Хорола ; послесл. М. Г. Ярошевского, И. С. Хорола. – М. : Прогресс, 1987. – 368 с.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр, доцент.

© Карпенко О. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 02.10.2011 р.

Розділ II

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ВИКОНАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Сформовано бюджетний інструментарій стимулювання довгострокового розвитку економіки адміністративно-територіальних одиниць. Досліджено планування інвестиційної стратегії міста на засадах формування і використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, економічний розвиток територій, інвестиційна програма, механізм фінансування, фінансові ресурси, формування.

Сформирован бюджетный инструментарий стимулирования долгосрочного развития экономики административно-территориальных единиц. Исследовано планирование инвестиционной стратегии города на основах формирования и использования бюджетов развития местных бюджетов.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, экономическое развитие территорий, инвестиционная программа, механизм финансирования, финансовые ресурсы, формирования.

The budgetary tool of stimulation of long-term development of economy of administrative-territorial units is formed. Planning of investment strategy of city on bases is explored formings and uses of budgets of development of local budgets.

Key words: administrative-territorial unit, economic development of territories, investment program, mechanism of financing, financial resources, formings.

Вступ. Капітальні видатки місцевих бюджетів, які визначають можливість інноваційного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, вкрай незначні за обсягами. Це пояснюється відсутністю чіткого законодавчо закріпленого механізму мобілізації фінансових ресурсів до бюджетів розвитку місцевих бюджетів, що призвело до щорічного розроблення й затвердження цільових програм, які не мають реальних джерел фінансування. Діючий механізм фінансування виконання інвестиційних програм економічного розвитку територій є недосконалим. Виділення капіталовкладень відбувається за умов відсутності чітких критеріїв, і призводить до порушення планів впровадження інноваційно-інвестиційних проектів. Крім того, ці проекти затверджуються у місцевих бюджетах на щорічній основі, незважаючи на їх середньостроковий характер, що суттєво знижує віддачу від реалізації інвестицій. Не запроваджено механізм конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів, відсутні гарантії щодо завершення будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, на фінансування яких виділяються субвенції.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичним і практичним аспектам формування

та використання коштів місцевих бюджетів присвячено роботи російських і вітчизняних вчених, серед яких: В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, М. Васильєва, І. Дмитрієва, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луїна, Ц. Огонь, В. Опарін, Д. Полозенко, К. Павлюк, Л. Павлова, В. Родіонова, С. Соляннікова, С. Слухай, Л. Тарангул, В. Твердохлебов, В. Федосов, В. Цитович, І. Чугунов, Л. Ходський, С. Юрій. Окремі питання багатогранної проблеми знайшли своє відображення у працях зарубіжних вчених: Р. Аграноффа, Р. Бірда, Ш. Бланкарта, А. Вагнера, Р. Гнейста, Ж. Ле Шательє, Р. Масгрейва, А. Сміта.

Постановка завдання:

- сформулювати бюджетний інструментарій стимулювання довгострокового розвитку економіки адміністративно-територіальних одиниць;
- дослідити планування інвестиційної стратегії міста на засадах формування і використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Результати. На нинішньому етапі розвитку залишилася невирішена низка проблемних питань, пов'язаних із:

- 1) забезпеченням цільового використання бюджетних інвестицій;

2) низькою результативністю розподілу бюджетних інвестицій;

3) розпорошеністю інвестиційних бюджетних ресурсів;

4) неспроможністю місцевих органів влади ефективно адмініструвати інвестиційні проекти;

5) неповним використанням можливостей нарощування інвестиційного потенціалу;

6) низьким рівнем участі приватних підприємств у інвестиційно-інноваційних проектах [5, с. 82].

Для розв'язання цього комплексу проблем доцільно сформулювати бюджетний інструментарій стимулювання довгострокового розвитку економіки адміністративно-територіальних одиниць. У зв'язку з цим зупинимось на формуванні і використанні бюджетів розвитку місцевих бюджетів та окреслимо механізм відбору програм, на основі узагальнених критеріїв визначення пріоритетності фінансування інвестиційних проектів, зазначимо алгоритм затвердження інвестиційної програми адміністративно-територіальної одиниці і прийняття рішення про включення її до бюджету розвитку.

Складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів є бюджети розвитку місцевих бюджетів, підставою для створення якого відповідною радою у складі місцевого бюджету може бути виключно Закон про Державний бюджет України на відповідний рік. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають [1, с. 109]:

1) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

2) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільсько-господарського призначення;

3) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;

4) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;

5) запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України (крім випадку, передбаченого статтею 73 Бюджетного кодексу);

6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) капітальні вкладення;

2) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними статтею 73 Бюджетного кодексу);

3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Бюджетний кодекс надає більшої самостійності місцевим органам влади і місцевого самоврядування на створення реального джерела фінансування бюджету розвитку регіонів з одного боку, а з іншого – місцева влада змушена чекати кожного наступного року рішення про джерела формування спеціального фонду в законодавстві України.

Всі рівні місцевих бюджетів повинні мати достатні фінансові ресурси для розвитку відповідної території згідно Бюджетного Кодексу. Проте складно уявити селище або район, де сформовано достатній обсяг бюджету розвитку. Кожне територіальне утворення у даний час має різний стартовий рівень розвитку (фінансове забезпечення, фінансовий потенціал). Це означає, що розвиток будь-якої території вимагає удосконалення механізму мобілізації і використання фінансових ресурсів бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Саме тому зараз особливо потрібні фундаментальні дослідження, які стосуються концептуальних засад розробки моделі розподілу фінансової допомоги окремому місцевому бюджету на розвиток його території [3, с. 216].

До доходів загального фонду державного бюджету України включаються основні загальнодержавні податки (податок на прибуток підприємств – в повному обсязі; податок на додану вартість – крім того частково і до спеціального фонду; акцизний збір – частково і до спеціального фонду), за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання. Дотації вирівнювання спрямовуються до місцевих бюджетів на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, що його отримує. Оскільки бюджет розвитку є складовою спеціального фонду, і його надходження включають кошти, які передаються з іншої частини бюджету за рішенням відповідної ради, то можна стверджувати, що вони формуються частково за рахунок дотацій вирівнювання.

На нашу думку, такий підхід не можна вважати ефективним, оскільки він схожий на пострадянську модель перерозподілу фінансових ресурсів, і передбачає значну їх централізацію з великим обсягом зустрічних грошових потоків.

Пропонуються кардинально нові система та механізм функціонування бюджетів розвитку місцевих бюджетів, які передбачають створення в кожному регіоні регіонального фонду підтримки розвитку територій. Цей фонд запропоновано створити на обласному рівні у складі спеціального фонду на окремому рахунку в головному управлінні Державного казначейства області. Такий підхід враховує, по-перше, реалізацію функцій управління бюджетними ресурсами через акумуляцію коштів місцевих бюджетів в єдиній структурі органів системи Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку, і, по-друге, дотримання єдиних правил здійснення контролю за утворенням, розподілом та вико-

ристанням бюджетних ресурсів, що забезпечить прозорість формування та використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів і регіонального фонду підтримки розвитку територій.

Створення регіонального фонду підтримки розвитку територій має на меті виконання місцевими органами влади наступних завдань:

- 1) вдосконалення міжбюджетних відносин;
- 2) створення сприятливих умов для утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку регіональної економіки, посилення її конкурентоспроможності та соціальної орієнтованості;
- 3) розвиток фінансової ініціативи місцевих органів влади у вирішенні стратегічних завдань економічного та соціального розвитку;
- 4) зменшення розриву між потребою у витратах та обсягом ресурсів бюджету розвитку місцевих бюджетів;
- 5) створення фінансової основи для технічного переоснащення об'єктів життєзабезпечення населених пунктів;
- 6) можливість додаткового надання запозичень місцевим бюджетам області для впровадження інвестиційних проектів;

7) запровадження ефективної системи стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування доходів, закріплених за місцевими бюджетами;

8) забезпечення фінансової підтримки депресивних територій та підвищення ролі місцевих органів влади у вирішенні соціальних проблем села щодо забудови сільських територій та пайової участі місцевих органів влади у фінансуванні їх інженерного облаштування.

Створення регіонального фонду підтримки розвитку територій не змінює методики формування та умов фінансування (напрямів використання) бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Нами запропоновано сформувати регіональний фонд підтримки розвитку територій за рахунок частини загальнодержавних податків, що збираються на відповідній території (табл. 1.).

Пропонуємо методику утворення фінансових ресурсів регіонального фонду підтримки розвитку територій.

Таблиця 1

Надходження і витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів і регіонального фонду підтримки розвитку територій

Надходження бюджету розвитку (НБРі) та регіонального фонду підтримки розвитку територій	Витрати бюджету розвитку (ВБРі) та регіонального фонду підтримки розвитку територій
1) Кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;	1) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними статтею 73 Бюджетного Кодексу України);
2) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;	2) капітальні вкладення;
3) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним Кодексом та іншими законами України;	3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності;
4) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;	4) пункт 2 БК доповнити: з урахуванням проценту виконаних робіт на початок планового року;
5) запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним Кодексом та іншими законами України;	5) інноваційно-інвестиційні проекти.
6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.	
7) частка акцизного збору, ПДВ та податку на прибуток підприємств, що збираються на відповідній території.	

Залежно від пріоритетів бюджетної політики і реформування податкового законодавства можна коригувати види та частку загальнодержавних податків, які можна залишати на території областей України для їх розвитку. Методика розподілу загальнодержавних податків (нормативи

відрахувань) до регіонального фонду підтримки розвитку територій базується на оцінці фінансових можливостей (фінансового потенціалу) територіального утворення і, відповідно, рівня його розвитку. Для визначення фінансових можливостей місцевих органів влади доцільно проаналізувати

місцеві бюджети відповідної території. На практиці у фінансовому аналізі місцевих бюджетів використовуються наступні фінансові (аналітичні) показники: індекс рівня самостійності місцевого бюджету, індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, коефіцієнти розподілу доходів місцевого бюджету на душу населення, індекс результату виконання місцевого бюджету [4, с.45].

Індекс рівня самостійності місцевого бюджету розраховується шляхом визначення пропорції співвідношення суми власних доходів до решти надходжень до місцевого бюджету. Цей показник відображає ступінь самостійності місцевого (регіонального) самоврядування у сфері формування власних доходів і відповідно подальшого планування розпорядження отриманими коштами. Цей показник деталізується двома індексами: 1) індексом абсолютної самостійності та 2) індексом відносної самостійності.

Індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці відображає суму податків, що сплачується на території певної адміністративно-територіальної одиниці, в розрахунку на одну особу, що проживає на даній території, з урахуванням сум списаної та реструктуризованої заборгованості по сплаті податків та зборів.

Коефіцієнти розподілу доходів місцевого бюджету на душу населення адміністративно-територіальної одиниці визначаються шляхом ділення загальної суми доходів місцевого бюджету, суми окремих чи згрупованих статей дохідної частини бюджету на кількість осіб, що проживають на території досліджуваної адміністративно-територіальної одиниці. Такі показники дають змогу привести місцевий бюджет у порівняльний вигляд для здійснення відповідної порівняльної аналітичної роботи місцевих бюджетів, визначення середніх показників доходів місцевих бюджетів по районах, містах, областях чи в цілому по Україні.

Індекс результату виконання місцевого бюджету – це співвідношення суми перевищення доходів над видатками (профіцит) до суми видатків або навпаки – суми перевищення видатків над доходами (дефіцит) до суми доходів. Цей показник відображає співвідношення абсолютного відхилення доходів чи видатків до балансової валюти бюджету адміністративно-територіальної одиниці. Визначення його дозволяє з'ясувати очікуваний або отриманий результат виконання бюджету.

У розвинених країнах індекс рівня самостійності місцевого бюджету дорівнює приблизно одиниці, а в Україні він не досяг і 0,1 [1, с. 101]. Взагалі, офіційно рекомендованих значень для фінансових (аналітичних) коефіцієнтів не встановлено. Тому ми вважаємо доцільним у даному випадку враховувати їх середнє значення за останні три роки, або згідно експертної оцінки, що визначається виходячи зі стратегії розвитку

адміністративно-територіальної одиниці на перспективу.

На нашу думку, приведені показники, найбільш повно характеризують здатність місцевих органів влади мобілізувати фінансові ресурси для ефективного їх використання на потреби адміністративно-територіальної одиниці.

Оцінка рівня розвитку територіальної одиниці робиться на основі одержаних значень фінансових (аналітичних) коефіцієнтів. Кожному коефіцієнту залежно від ступеня його значимості експертним шляхом присвоюється вага, яка характеризує його вклад у загальну суму балів. Підсумковий бал отримується шляхом додавання балів за всіма показниками.

З урахуванням досвіду 90-х років частку відповідного загальнодержавного податку, яку необхідно залишати в регіоні доцільно встановити експертним шляхом та закріпити на довготривалій і постійній основі законодавчо. Така частка має бути однаковою для всіх регіонів України. Таким чином, незалежно від рівня розвитку адміністративно-територіальної одиниці, місцеві органи влади всіх регіонів будуть зацікавлені в ефективному збиранні податків на своїх територіях і формуванні регіональних фондів підтримки розвитку територій.

Достатньо складно відшукати універсальні методи побудови математичних моделей у бюджетній сфері. Проте наша модель має ряд переваг:

1) побудована математична модель є тотожною не самому об'єктові, а є його наближеним відображенням, тобто адекватна (відповідає) моделі оригіналу;

2) проста у використанні для побудови прогнозів, що пов'язано насамперед з не засміченістю моделі другорядними позиціями;

3) об'єктивна, оскільки наукові висновки відповідають реальним умовам, хоча жодна окремо взята модель не може абсолютно правильно відобразити усі властивості складної фінансової дійсності;

4) достатньо чутлива, оскільки здатна швидко реагувати на зміни початкових параметрів;

5) може бути стійкою за умови стабільної законодавчої бази в країні;

6) доволі універсальна, оскільки може використовуватися під час дослідження фінансових проблем різного характеру і відносно різних рівнів бюджетної системи.

В США безперечно представляє інтерес практика формування й функціонування бюджетів розвитку [2, с. 83]. Зокрема, умовою розумного управління місцевими фінансами є окреме планування й витрачання поточних і капітальних видатків. Бюджети розвитку міст, або фонди капітальних проектів, являють собою окремий рахунок, на який зараховуються заплановані надходження на інвестиційні проекти і фінансуються капітальні вкладення. Загальноприйняті принципи обліку фінансових ресурсів були

розроблені незалежною комісією по стандартах обліку в державних і муніципальних утвореннях.

Є певні переваги у пофондовій системі обліку, яка прийнята в американських муніципалітетах, а саме:

1) існування окремої групи обліку непогашених зобов'язань (від облигацій до гарантій) дозволяє виявляти на конкретний момент величину непогашених зобов'язань міста, що необхідно враховувати для регулювання боргового навантаження цього міста;

2) наявність окремої облікової групи основних матеріальних активів надає можливість обґрунтовано планувати витрати на реконструкцію і капітальний ремонт;

3) забезпечується цільове фінансування коштів і прозорість у їх витрачанні на відповідні цілі;

4) пофондова система обліку дозволяє визначити розмір позитивного сальдо доходів і видатків муніципалітету, або додатковий дохід бюджету, який може бути використаний для погашення боргу. Його можна розрахувати як різницю між дохідною частиною бюджету і поточними видатками, скоригованими на

величину непогашених довгострокових і майбутніх зобов'язань.

Висновки

На нашу думку, в Україні бюджети розвитку в складі місцевих бюджетів мають розроблятися не на один рік, а як в США – на 3-5 років.

Довгострокова інвестиційна програма території повинна бути вихідним документом для формування бюджету розвитку адміністративно-територіальної одиниці, яка має визначати напрямки капітальних вкладень території та її можливості у сфері здійснення цих витрат. Зазначена програма може включати п'ять компонентів: розгорнутий генеральний план, план розвитку комунікацій, план конкретних об'єктів інфраструктури, розрахунки плати за підключення до інженерних мереж, фінансовий план капітальних видатків.

Розгорнутий генеральний план розвитку адміністративно-територіальної одиниці повинен закріпити тенденції розвитку території: визначити територію адміністративної одиниці та вимоги до щільності забудови освоєних і не освоєних територій адміністративної одиниці. Ця інформація необхідна для визначення потреби в об'єктах інфраструктури та їх потужності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: [навчальний посібник] / Л.О. Миргородська. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 240 с.
2. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: [навчальний посібник] / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с.
3. Руденко И.В. Проблемы становления финансовой основы органов местного самоуправления в условиях трансформации экономики Украины / И.В. Руденко // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития: IV междунар. науч. конф., 2-3 окт. 2002 р.: тез. докл. – Минск, 2004. – С. 215 – 217.
4. Тимофеев В.С. Методичні рекомендації щодо проведення аналізу місцевих бюджетів (для студентів спеціальності «Фінанси»): [навчально-методичне видання] / В.С. Тимофеев. – К.: КНТЕУ, 2003. – 73 с.
5. Фрайер Д.А. Державне інвестування як один із пріоритетів бюджетної політики / Д.А. Фрайер // Фінанси України. – 2002. – № 12. – С. 80–84.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр, доцент;
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Дадій Н. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 02.10.2011 р.

НАПРЯМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДНОСНО СУДНОБУДІВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Обґрунтовано державну підтримку вітчизняного суднобудування щодо конкурентоспроможного існування на світовому ринку. Визначено напрями законодавчого забезпечення реалізації державної політики відносно суднобудівної галузі України.

Ключові слова: державна політика, регулювання, реформування, стратегічні напрями, суднобудування, формування.

Обоснованно государственную поддержку отечественного судостроения относительно конкурентоспособного существования на мировом рынке. Определенно направления законодательного обеспечения реализации государственной политики относительно судостроительной отрасли Украины.

Ключевые слова: государственная политика, регулирование, реформирование, стратегические направления, судостроение, формирования.

Grounded state support of domestic shipbuilding in relation to competitive existence in the world market. Certainly directions of the legislative providing of realization of public policy in relation to shipbuilding industry of Ukraine.

Key words: are the public policy, adjusting, reformation, strategic directions, shipbuildings, formings.

Вступ. Ситуація, що склалася в вітчизняному суднобудуванні – зношеність основних фондів, дефіцит кваліфікованих кадрів і, найголовніше, відсутність механізму для залучення необхідних фінансових коштів – потребує прискореної модернізації галузі. Без інвестицій неможливо вирішити завдання, що стоять перед суднобудуванням, а фінансові інструменти, подібні закордонним – кредити під 6-8% річних на 10 та більше років в розмірі 80% вартості судна під його заставу – залишаються нездійсненою мрією.

В існуючих на сьогодні економічних умовах вітчизняні судноплавні компанії не мають достатніх коштів для поповнення своїх флотів новими суднами, побудованими на вітчизняних, а тим більше, закордонних верфях.

Це ставить перед верфями проблему пошуку необхідного фінансування з достатньо невизначеною перспективою повернення коштів після поставки судна замовнику в зв'язку з відсутністю умов для перефінансування побудованих суден з використанням іпотеки, що є основою функціонування системи «суднобудування – судноплавство». Одним з реальних кроків щодо виправлення ситуації, яка склалась, є впровадження у вітчизняну практику будівництва суден лізингової системи.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми розвитку світової суднобудівної промисловості та аналіз стану цієї галузі в Україні є предметом досліджень українських та зарубіжних науковців, серед яких велику увагу цій темі приділяють наступні вчені: В. Бабич, В. Гурєєв, В. Лисицький, В. Пашин, Ю. Петренко, Л. Позднякова, С. Рогачов та інші.

Постановка завдання:

– обґрунтувати державну підтримку вітчизняного суднобудування щодо конкурентоспроможного існування на світовому ринку;

– визначити напрями законодавчого забезпечення реалізації державної політики відносно суднобудівної галузі України.

Результати. Загальновідомо, що реконструкцію та модернізацію підприємства можна здійснити за декілька років при наявності коштів. Відродження висококваліфікованого кадрового складу потребує десятиріч. Стан якісної складової кадрового потенціалу сьогодні на підприємствах суднобудівної галузі знаходиться за критичною межею. Відсутність промислового завантаження та низька заробітна плата призвели до зменшення чисельності провідних працівників, в першу чергу, за рахунок молодих та перспективних співробітників віком до 30-40 років. Але проблема не вирішується доброю підготовкою спеціалістів та залученням їх

на підприємства високою зарплатою. Спеціалісти високого класу набувають досвід та кваліфікацію при інтенсивній та різнобічній роботі, яка включає в себе не тільки досягнення, але й невдачі.

Таким чином, основним фактором в збереженні і підтриманні кадрового потенціалу є активне поживлення суднобудування.

На сьогодні ситуація з кадровим потенціалом на заводах є катастрофічною. Крім того, Миколаївська обласна служба зайнятості в 2009 році проводила опитування учнів 11-х класів загальноосвітніх шкіл з метою з'ясування реального ставлення до професії суднобудівника та працевлаштування на суднобудівні підприємства Миколаєва. За результатами опитування майже 40 % респондентів взагалі не розглядають можливості роботи на суднобудівному підприємстві, 22 % припускають лише теоретичну можливість [3, с. 5].

Існуюча до цього часу традиційна система підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів, яка базується на однорівневій системі навчання в інститутах, не дозволяє ефективно вирішувати нагальні проблеми. Освітні заклади України через низький рівень навчально-лабораторної та навчально-виробничої бази, а також через недостатній професіоналізм і компетентність професорсько-викладацького складу не можуть оперативно слідкувати за постійними змінами сучасних високотехнологічних процесів і не завжди спроможні готувати спеціалістів для сучасних виробництв. До того ж, в Національному Університеті кораблебудування ім. адмірала Макарова виключили підготовку студентів за спеціальністю «інженер-кораблебудівник» і зараз навчальний заклад випускає просто інженерів-механіків.

На розвиток суднобудівних підприємств впливає також і різке погіршення стану науково-дослідних робіт в галузі і, зокрема, в Миколаєві. Так, на нашу думку, помилковим було рішення об'єднати Виробниче об'єднання «Зоря» та Проектно-конструкторське бюро «Машпроект» і створення ДП «Науково-виробничий комплекс газотурбобудування «Зоря»-«Машпроект». Це призвело до погіршення ситуації одразу по двох напрямках:

Реалізація інвестиційного проекту – це, в першу чергу, можливість залучити та вкласти визначену суму грошей сьогодні для того, щоб отримати доходи в майбутньому.

Можна стверджувати, що без належної державної підтримки, яка повинна виявлятися, насамперед, в наданні певних пільг суднобудівній промисловості, неможливе залучення інвестицій для відродження та модернізації підприємств галузі.

Отже, з проведеного аналізу добре видно, що для успішного розвитку українського суднобудування необхідно вирішити весь комплекс проблем, що потребують зусиль з боку державних органів та фінансових структур. Ситуація ускладнюється ще

й тим, що в Україні не існує системи інвестиційних інститутів та системи страхування інвестицій, немає і юридичного забезпечення гарантій інвестору по поверненню запозичених коштів. Проблемою для галузі стали особливості нашого законодавства, що лишили українські підприємства конкурентоспроможності в боротьбі за нові замовлення. Значна частина комплектуючого обладнання для суден в нас не виробляється. А при закупівлі за кордоном ці компоненти обкладаються значними митними зборами та ПДВ.

Таким чином, не викликає сумніву, що ефективна реалізація державної промислової політики стосовно суднобудування має бути законодавчо забезпечена. Україна має всі передумови для успішного розвитку свого суднобудування. Але, щоб це сталося, потрібна політична воля з боку Президента, Уряду та Верховної Ради України, що має втілитись в реально діючу та законодавчо закріплену державну підтримку цієї галузі промисловості України. Слід зазначити, що навіть відмінений закон про держпідтримку української суднобудівної промисловості, що зазначався вище, не був націлений на отримання переваг на світовому ринку. Він лише надавав можливість українському суднобудуванню та судноремонту розвиватися та працювати в умовах, порівнянних до світових.

Тому щоб забезпечити стійкість роботи вітчизняного суднобудування, зберегти та розвивати промисловий та науково-технічний потенціал, спираючись на світовий досвід, необхідно вирішити низку основних проблем на урядовому рівні.

Автором запропоновано напрями законодавчого забезпечення та пропозиції щодо удосконалення існуючого законодавства, яке впливає на господарську діяльність суднобудівних підприємств України, для ефективної реалізації державної промислової політики відносно суднобудівної галузі України.

Отже, перш за все, треба відновити дію всіх статей Законів України «Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні» [1] та «Про спеціальну економічну зону «Миколаїв» [2]. Також необхідно реалізувати наступні пропозиції з удосконалення існуючого законодавства:

- Законодавчо звільнити суднобудівні підприємства від податків на ту частину прибутку, яка інвестується в розвиток власного виробництва.

- Законодавчо звільнити від податків кошти, отримані від реалізації старих суден, якщо вони направлені на побудову нових та модернізацію старих суден в Україні.

- Звільнити від ПДВ та мита будівництва нових суден та ремонт суден національного цивільного та військового флоту.

- Удосконалити механізм визначення ставки ПДВ щодо терміну «місце постачання послуг» і ліквідувати невизначеність правового режиму території іноземного судна. Практично для кожного виду послуг місце постачання визначається по-

різному. Це суттєво ускладнює роботу не тільки підприємств, але й митної та податкової служб.

- На законодавчому рівні надати можливість підприємствам одержувати довгострокові кредити, збільшивши пільгові терміни та забезпечити надання преференційних банківських відсотків, а також залучити банківські асоціації до фінансування морської індустрії.

- На законодавчому рівні надати суднобудівним та судноремонтним заводам, а також судновласникам необхідні відстрочки по розрахункам за кредити національних організацій та банків на побудову та ремонт суден на строк 3-5 років після введення їх в експлуатацію.

- Внести зміни до Митного Кодексу України на предмет звільнення від мита іноземних суден, що заходять для ремонту на судноремонтні підприємства України.

- Переглянути використання «режиму «переробки товару», адже відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17.11.2004 р. № 1524 для багатьох підприємств є неприйнятною норма необхідності надання авальованого векселя на суму 20% від вартості судна, що відволікає значні обігові кошти цих підприємств, яких і так замало.

- Відмінити імпорتنі мита для деяких вузлів та агрегатів (відомо, що Україна не виробляє двигуни для суден, тому було б доцільним зняти обмеження на їх ввезення для того, щоб на вітчизняних верфях було вигідно виробляти повнокомплектні судна, а не лише корпуси.

- Створити спеціалізований державний фонд для кредитування побудови нових та модернізації старих суден.

- Прийняти доповнення до Митного Кодексу України, які передбачатимуть пільги вітчизняним судновласникам для нових суден, побудованих на вітчизняних верфях (наприклад, поетапне введення сплати податку на прибуток з 0 до 100% на протязі п'яти років).

- Законодавчо закріпити практику урядових гарантій на кредитування на термін побудови суден.

- Розробити механізм надання гарантій Уряду України на повернення авансових платежів іноземним замовникам з залученням вітчизняних та іноземних банків.

- Створити законодавчу базу для впровадження в практику системи лізингового фінансування новобуду, яка б сприяла приходу на вітчизняні верфі замовлень на побудову нових суден від українських власників, а також приходу на вітчизняні верфі недержавного капіталу.

- Створити державний фонд безвідсоткового кредитування для наукових досліджень та втілення нових технологій в суднобудівній галузі та морській індустрії. Уряду України вкрай необхідно створити умови для збереження інженерного та науково-технічного потенціалу суднобудівної галузі.

- Для вирішення проблеми забезпечення галузі кваліфікованими кадрами та збереження професійних кадрів необхідно передбачити бюджетне фінансування для відновлення системи профтехучилищ, учбових центрів суднобудівного профілю, систему пільг для учнів та випускників цих закладів, в тому числі на перше працевлаштування, а також передбачити держзамовлення та надання пільг для студентів та випускників середніх спеціальних та вищих учбових закладів для суднобудівної галузі.

- Відновити дію консультативно-координаційного органа при Уряді України, а саме «Координаційної ради з питань розвитку морської індустрії України», яка буде займатися розробкою загальних напрямів державної політики і національної концепції розвитку морської індустрії України, визначенням напрямків її розвитку в контексті стратегії розвитку національної економіки України («Координаційна рада з питань розвитку морської індустрії України» вже була створена і затверджена на державному рівні Постановою КМУ від 13.06.2004р. №898, але була ліквідована Постановою КМУ від 18.08.2005 р. № 753).

- Підключити національне суднобудування до вирішення основних стратегічних проблем національної економіки України з метою здійснення таких напрямків розвитку національної економіки як реалізація Закону України «Про національну програму будівництва суден рибпромислового флоту України на 2002–2011 роки» № 2987-III від 17.01.2002 року, а також поліпшити транспортне обслуговування та розвиток транспортної системи України шляхом розробки та реалізації «Програми розвитку морського та річкового транспорту України до 2020 року».

- В контексті розвитку ресурсної бази та нарощування обсягів власного видобутку нафти та газу на шельфі Азовського та Чорного морів доречно розглянути на державному рівні питання реалізації проектів спеціальних суден, призначених для обстеження ділянок Азово-Чорноморського шельфу.

- На державному рівні забезпечити будівництво танкерів для експлуатації нафтопроводу «Одеса-Броди» в рамках реалізації проекту Євразійського нафтотранспортного коридору.

- Розробити концепцію цільової програми «Світовий океан», що буде займатись комплексним вирішенням проблем вивчення, засвоєння та ефективного використання ресурсів світового океану.

- Розробити та реалізувати державне оборонне замовлення у частині кораблебудування.

- На урядовому рівні реалізувати питання створення Міжнародного судового реєстру України.

- Підключити Україну до положень стратегічної Програми ЄС «LeaderSHIP-2015» [4; 5], розробленої у відповідь на конкурентні

виклики з боку суднобудівників Кореї, Японії та Китаю і спрямованої на досягнення лідируючих позицій країн ЄС на основі різкого підвищення ролі науки в суднобудуванні та здійснити розробку у цьому контексті національних програм: а) модернізації і технічного переозброєння підприємств національного суднобудування; б) забезпечення національного суднобудування та судноремонту інженерними та науковими кадрами на основі Програм «Tempus» і «Marie Curie».

Для створення економічно обґрунтованого податкового та митного режиму, спрямованого на відновлення та успішний розвиток суднобудівної та судноремонтної промисловості України необхідно розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до «Кодексу торговельного мореплавства України» [№ 176/95-ВР]; Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» [№ 56-93]; Законів України «Про систему оподаткування» [№ 1251-12], «Про Єдиний митний тариф» [№ 2097-12], «Про податок на додану вартість» [№ 168/97-ВР], «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» [№ 1562-12], «Про плату за землю» [№ 2535-ВР], «Про оподаткування прибутку підприємств» [№ 334/94-ВР].

Наразі, до Верховної Ради України було внесено на розгляд проект закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки суднобудівної галузі» № 5475 від 24.12.2009. У законопроекті пропонується відновити дію пільг для суднобудівних підприємств м. Миколаєва. Це дуже непоганий крок, з огляду на відсутність сьогодні законодавчої підтримки суднобудування в Україні. Але, на думку автора, законопроект потребує деяких змін та доповнень.

Зокрема, на відміну від зареєстрованого проекту закону, автором пропонується в статті 1 використовувати термін «підприємства суднобудівної промисловості», який визначений в статті 1 Закону України «Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні». Також пропонується змінити строк впровадження заходів державної підтримки до 01 січня 2020 року. Такий строк пропонується встановити у відповідних законах, до яких вносяться зміни з метою підтримки суднобудівної промисловості в Україні.

Редакція пункту «і» ст. 19 в пропозиціях суднобудівних підприємств обумовлена:

- встановленням єдиного строку пільгового періоду для підприємств суднобудівної промисловості у відповідності до строку, який буде встановлений у Законі України «Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні»,

- уточненням (розширенням) загальних видів товарів, що ввозяться на митну територію України,

- уточненням діяльності підприємств суднобудівної промисловості. Додано ремонт та модернізацію. Це діяльність, що дозволяє у період відсутності замовлень або паралельно з замов-

леннями на будівництво суден забезпечити підприємство оборотними коштами, які направляються на придбання енергетичних та інших видів ресурсів, сплату податків та інших обов'язкових платежів,

- розширенням можливості суднобудівних підприємств затверджувати через Кабінет Міністрів України перелік товарів (крім підакцизних) та коди груп товарів за Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКД ЗЕД) без обмеження обсягом ввезення таких товарів на митну територію України та обмеженням укладеними контрактами. Оскільки на момент затвердження КМУ переліку на певний період (як правило, 1 рік) підприємство може не мати укладеного контракту та чітко визначений обсяг необхідних товарів відповідно до контракту. Також за наявності укладеного контракту можливі зміни обсягу поставок товарів та їх видів, внаслідок чого одна група товарів, затвердженна переліком в певному обсязі згідно контракту звільняється від обкладення митом, а інша частина товарів, яка не була першочергово визначена, проте також необхідна для будівництва судна, не звільняється від мита. Крім викладення статті в запропонованій редакції, пропонується в постанові КМУ щодо визначення переліку товарів передбачити можливість зміни, корегування переліку та кодів груп товарів один раз на квартал,

- викладенням пункту за аналогією до Закону №1814 від 20.01.2010р. (про підтримку літакобудівної промисловості).

Також передбачається приведення частини 2 Прикінцевих положень у відповідність до пункту 13 статті 12 Закону «Про плату за землю».

Редакція пункту 11.26 статті 11 обумовлена зміною строку, уточненням (розширенням) загальних видів товарів, що ввозяться на митну територію України та викладенням пункту за аналогією до Закону №1814 від 20.01.2010р. (про підтримку літакобудівної промисловості).

Пропозиції щодо внесення змін в статтю 8 «Амортизація» обумовлені тим, що основна маса основних фондів в суднобудуванні відноситься до групи 3. Це – крани, станки, устаткування, виробниче обладнання.

Приймаючи до уваги високу вартість нового обладнання та відсутність власних оборотних коштів у суднобудівних підприємств, зокрема на модернізацію виробництва, єдиним реальним джерелом придбання являються кредитні кошти. При застосуванні принципу бонусної амортизації до нових (що не були в експлуатації) придбаних основних фондів суднобудівні підприємства таким чином зменшують позитивне значення декларації з податку на прибуток, таким чином фактично сплачують менший розмір податку на прибуток, що в свою чергу надає можливість обслуговування кредитів, що використовуються для придбання основних фондів.

При застосуванні такої амортизації суднобудівні підприємства будуть зацікавлені в придбанні

саме нових сучасних основних фондів (кранів, станків, механізмів) з більш великим періодом експлуатації в порівнянні з основними фондами, що вже були в експлуатації, а це в свою чергу сприятиме відновленню роботи підприємств інших галузей промисловості України. Згодом пропонується використання прискореної амортизації основних фондів.

Висновки. Таким чином, найбільш дієвим заходом з боку держави, який міг би радикально змінити ситуацію в національному суднобудуванні на краще, буде залучення суднобудівної індустрії до масштабних економічних програм України. Таким як, наприклад, створення міжнародних нафтотранспортних коридорів (комплексів), що мають морські ділянки, оновлення та поповнення вітчизняного транспортного та риболовецького флотів та інші. На жаль, досі не затверджена на вищому державному рівні Морська доктрина України. За таких обставин особливе значення

набуває активізація державної політики в цьому напрямку. Нові економічно обґрунтовані підходи, що ведуть до змін на ринку морських та річкових перевезень, створять можливості для комплексного вирішення проблем інтенсифікації розвитку низки галузей економіки, стануть складовою частиною формування та реалізації Комплексної програми утвердження України як транзитної держави.

Тому вкрай необхідно, щоб наш Уряд, спираючись на думку спеціалістів, в основі всіх своїх законодавчих та управлінських рішень враховував реалії стану світового ринку та контролював виконання прийнятих рішень.

Без сумніву, для конкурентоспроможного існування вітчизняного суднобудування на світовому ринку необхідна державна підтримка галузі у вигляді відповідного законодавства. В разі створення таких сприятливих умов суднобудування України спроможне здолати перешкоди та зайняти свою належну нішу в національній економіці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні / Закон України від 18.11.1999 р. № 1242-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №3. – ст. 20.
2. Про спеціальну економічну зону «Миколаїв» / Закон України від 13.07.2000 р. №1909-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 42. – ст. 349.
3. Гуреев В. Н. Украинские судостроители отмечают юбилей с верой и надеждой в будущее / В. Н. Гуреев // Судостроение и судоремонт. – 2010. – № 5. – С. 4–5.
4. LeaderSHIP 2015 : Defining the Future of the European Shipbuilding and Repair Industry – Competitiveness through Excellence : (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions) [Електронний ресурс] / Commission of the European Communities. – Brussels, 2008. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/shipbuilding/leadership2015/index_en.htm
5. US Industry Profile: Ship building and repairing [Електронний ресурс] / Answers.com : the leading Q&A site. – Режим доступу : <http://www.answers.com/topic/ship-building-and-repairing>.

Рецензенти: Дацій О. І. – д.е.н., професор;
 Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент

© Беглиця В. П., 2011

Стаття надійшла до редколегії 23.10.2011 р.

СИСТЕМНІ ОБМЕЖЕННЯ, ДИСПРОПОРЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ ІСНУЮЧОЇ МОДЕЛІ РИНКУ СПІЛЬНОГО ІНВЕСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

В статті аналізується становлення та розвиток ринку спільного інвестування в Україні на сучасному етапі, зокрема основні тенденції його розвитку. Охарактеризовано системні обмеження, диспропорції та проблеми становлення цього ринку. Обґрунтовано необхідність впровадження конкретних заходів державної політики щодо подолання негативних чинників, що стримують потенціал зростання ринку ІСІ в Україні.

Ключові слова: ринок спільного інвестування, компанія з управління активами, пайовий та корпоративний інвестиційний фонд, венчурний фонд, фондовий ринок.

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития рынка коллективного инвестирования в Украине. Определены системные ограничения, диспропорции и проблемы, определяющие тенденции его развития. Обоснована необходимость внедрения конкретных мер государственной политики по преодолению негативных факторов, ограничивающих потенциал роста рынка коллективного инвестирования.

Ключевые слова: рынок совместного инвестирования, компания по управлению активами, паевой и корпоративный инвестиционный фонд, венчурный фонд, фондовый рынок.

The article is focused on the development issues of collective investment market in Ukraine. Economic factors of its development are characterized. The system periods, structure disproportions and problems of current market model have been analyzed. The necessity of concrete measures implementation of government regulation to overcome negative factors that subdue market growth potential is substantiated.

Key words: collective investment market, structural disproportions, asset Management Company, shared and corporate investment fund, venture fund, capital market.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що за офіційною статистикою рівень доходів громадян України, як і рівень заощаджень залишається на низькому рівні порівняно з європейськими країнами, за оцінками експертів на сьогодні від 40 до 60 млрд. дол. США зберігається громадянами України поза банківською системою та іншими фінансовими установами [1]. Цей колосальний фінансовий ресурс залишається незадіяним і не спрямовується на потреби економічного розвитку країни. В зв'язку з цим, важливим завданням держави є створення сприятливих умов та ефективних механізмів для трансформації вказаних заощаджень домогосподарств в довгостроковий фінансовий ресурс економічного зростання.

Одним із таких механізмів залучення вільних фінансових ресурсів домогосподарств в реальний сектор економіки, загальноновизнаним у світовій

практиці, є спільне інвестування, що за українським законодавством уособлюється в діяльності пайових та корпоративних інвестиційних фондів. Такий інвестиційний механізм є досить привабливим для інвесторів, оскільки реалізує можливість часткової (пайової) участі та не потребує накопичення значних початкових інвестиційних ресурсів для входження в ІСІ.

В останні роки фінансовий ринок України розвивається досить стрімко. Кількість його учасників загалом та сегменту спільного інвестування і управління активами зокрема характеризується позитивною динамікою зростання, темп якого прискорюється.

Суспільні відносини з приводу пайової участі в інститутах спільного інвестування, купівлі-продажу паїв інвестиційних фондів прийнято виокремлювати в окремий сегмент фінансового ринку – ринок спільного інвестування.

Однак, сучасна модель ринку спільного інвестування характеризується наявністю певних системних обмежень та структурних диспропорцій, що значно заважають ефективному розвитку цього ринку і подолання яких має стати метою державного регулювання у сфері спільного інвестування.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій виявив значне зростання наукового інтересу серед українських фахівців до даної сфери. Так, Джусов О. А. спеціалізується на вивченні особливостей стратегічного управління ІСІ; Бутузов В., Леонов Д., Єрьоменко А. зосереджуються на удосконаленні правових засад функціонування спільного інвестування; Науменкова С., Камінський А., Фурдиичко Л. аналізують актуальні питання становлення ринку спільного інвестування в Україні та перспективи його розвитку. Разом з тим, багато аспектів теорії і практики функціонування ринку спільного інвестування, всіх його суб'єктів та аспектів державного регулювання їх діяльності залишаються недостатньо вивченими.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення основних характеристик сучасної моделі ринку спільного інвестування в Україні, системних обмежень, структурних диспропорцій та проблем його становлення, а також обґрунтування необхідності впровадження конкретних заходів державного регулювання щодо подолання негативних чинників, що стримують потенціал зростання ринку ІСІ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз сучасної моделі ринку спільного інвестування, що склалася за останнє десятиліття дає підстави стверджувати, що сформована модель не є оптимальною, як з точки зору самої структури ринку, так і, з точки зору, реалізації інвестиційного потенціалу ІСІ щодо задоволення потреб економіки в інвестиційних ресурсах. Вона характеризується наявністю певних системних обмежень, структурних диспропорцій та проблем, що породжують необхідність розроблення відповідних заходів державного регулювання з подолання негативної дії зазначених чинників.

До основних системних обмежень та проблем, що значно стримують потенціал зростання ринку ІСІ в Україні можна віднести наступні:

– *обмеженість заощаджень та низька мотивована зацікавленість громадян до участі в інвестиційних фондах;*

Формування ринку спільного інвестування в Україні розпочалося із запровадженням Указу Президента України «Про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії» в 1994 році. В цей період, поява перших інвестиційних фондів та компаній була пов'язана з процесом роздержавлення майна в межах приватизаційної програми. Інвестиційні фонди працювали з приватизаційними майновими сертифікатами, купували акції підприємств, що підлягали приватизації. Однак, в процесі реалізації програми роздержавлення та приватизації державної власності в Україні, ні на початковому

етапі, ні в подальшому не вдалося сформувати широкий клас міноритарних акціонерів та інвесторів в цінні папери підприємств. Напротивагу, значна частина національних активів зосередилася в руках маленького кола крупних власників, що не дозволило широким верствам населення долучитися до приватизаційного процесу, стати акціонерами та отримувати переваги від зростання економіки та ринкової вартості національного багатства. Така ж ситуація залишається й по сьогодні, за якої громадяни не мають змоги отримати досвід володіння, розпорядження та користування реальними та фінансовими активами (правами на активи) та не мають стимулу активно брати участь в економічному розвитку країни через купівлю-продаж цінних паперів, зокрема цінних паперів пайових та корпоративних інвестиційних фондів. А ті, фізичні й юридичні особи, які все ж таки наважилися отримати досвід інвестування в ІСІ, були розчаровані негативними інвестиційними здобутками діяльності інвестиційних фондів в період фінансово-економічної кризи 2008 року. В цей період більшість інвестиційних фондів показали негативну динаміку зростання вартості чистих активів, а вартість інвестиційних сертифікатів фондів в непоодиноких випадках впала нижче номіналу.

Загальна політична та економічна нестабільність, законодавча неврегульованість багатьох сфер суспільних відносин, негативний досвід діяльності трастів, вкрай незадовільний стан захисту прав та інтересів інвесторів в Україні не сприяли подоланню негативних настроїв та недовіри громадян, як до владних інституцій в цілому, так і до фінансових інститутів, а також щодо спроможності держави змінити ситуацію на краще шляхом впровадження зваженого, системного плану реформ.

Прийняття Верховною Радою України Закону України «Про інститути спільного інвестування (корпоративні та пайові інвестиційні фонди)» в 2001 році було важливим кроком до активізації інвестиційного процесу, зростання фондового ринку та початку формування в Україні «справжнього» ринку спільного інвестування з притаманними йому суб'єктами та інфраструктурним забезпеченням. На сьогодні цей процес залишається незавершеним і потребує подальшої уваги органів державного регулювання щодо удосконалення нормативно-правової бази діяльності компаній з управління активами ІСІ та формування сприятливого ринкового середовища.

Подальший розвиток ринку спільного інвестування має бути спрямованим на формування широкого класу власників цінних паперів, створенню додаткових інвестиційних можливостей для інвестиційних фондів та вітчизняних емітентів за рахунок активного залучення фізичних і юридичних осіб до інвестиційного процесу. Зокрема, одним із практичних кроків на цьому шляху має стати

розширення доступу КУА та ІСІ до фінансових інструментів фондового ринку, зокрема, крім вже наявних способів купівлі-продажу цінних паперів на фондовій біржі, було б доцільним надання можливості інвестиційним фондам купувати невеликі пакети акцій державних підприємств, що підлягають приватизації через Фонд державного майна України. Для цього необхідно великі пакети акцій держпідприємств, що виставляються на біржові торги, ділити на маленькі лоти. Це надасть можливості ІСІ та НПФ при обмеженості їх ресурсів брати участь у торгах, що в свою чергу значно поживить розвиток фондового ринку.

Крім цього, окремої уваги потребує проблема обмеженості заощаджень домогосподарств, що в довгостроковій перспективі трансформується в проблему обмеженості інвестицій. Потрібно зазначити, що економічна поведінка більшості домогосподарств України характеризується переважанням тенденцій до споживання, ніж до заощадження, що говорить про переважно *споживчий характер економічної поведінки* населення. З одного боку, це пов'язано з низькими доходами громадян, основна частка яких йде виключно на забезпечення потреб споживання, а з іншого на неготовність до здійснення заощаджень та інвестицій через брак знань та низький рівень довіри до фінансових установ [5].

Статистика щодо основних параметрів соціально-економічного становища населення України демонструє майже однакові темпи зростання фактичного кінцевого споживання та середньодушових доходів (на рівні 13-17 % в рік). Дослідження з проблем подолання бідності в Україні вказують на продовження тенденції до зниження грошових доходів населення та, як наслідок до зниження потенціалу інвестиційної активності [3].

Потрібно зазначити, що в скрутних економічних умовах оцінка сьогодишньої вартості грошей для населення значно вища, ніж оцінка вартості майбутніх грошових надходжень. Це вказує на завищену «суб'єктивну» ставку дисконтування у населення. Завищена оцінка ставки дисконтування громадянами негативно впливає на розвиток спільного інвестування, оскільки компанії з управління активами ІСІ та інвестори опиняються в різних умовах. КУА розраховують вартість грошей у часі за допомогою моделювання з урахуванням основних економічних параметрів (дохідності безризикових активів, премії за ризик, тощо), і в результаті використовуючи ці параметри у своїх моделях, прогнозують доходність вкладень. Інвестори, в свою чергу, очікують отримати доходність в довгостроковій перспективі, орієнтуючись на завищену ставку дисконтування грошей, і як наслідок, не знаходять привабливих пропозицій для інвестування, зокрема в ІСІ. Проте, керуючись завищеною оцінкою вартості «сьогодишніх» грошей, громадяни беруть кредити в банках, не

сприймаючи високі витрати на обслуговування таких кредитів як серйозну перешкоду.

– *обмеженість та загальна незрілість фондового ринку України;*

Значною перешкодою на шляху розвитку спільного інвестування є низька капіталізація вітчизняного фондового ринку, дефіцит ліквідних і надійних цінних паперів, а також нерозвиненість похідних фінансових інструментів. Фондовий ринок, що є стратегічно важливою галуззю економіки України, сьогодні не реалізовує повною мірою свою головну функцію та призначення – акумуляцію фінансових ресурсів і забезпечення трансформації нагромаджень у доступні для реального сектору інвестиційні ресурси.

Мала ємність фондового ринку не дозволяє компаніям з управління активами інвестиційних фондів здійснювати угоди купівлі-продажу цінних паперів великими обсягами без ризику втрати їх вартості в результаті значних коливань біржових котирувань. В той же час, цей фактор стимулює позабіржову торгівлю.

Нерозвиненість ринку деривативів обмежує можливості використання інструментів хеджування ризиків для підвищення стабільності та прогнозованості очікуваних результатів доходності інвестиційних фондів не залежно від економічної кон'юнктури.

Необхідно відмітити, що за останні декілька років на фондовому ринку України відбулися суттєві позитивні перетворення. З появою нового біржового майданчика – Української біржі, крім існуючої біржі ПФТС, значно інтенсифікувалися процеси консолідації організованого ринку. Відбулися позитивні зрушення щодо вдосконалення застосовуваних правил та технологій біржової торгівлі, значно зросли обсяги щоденних торгів цінними паперами, розширився лістинг цінних паперів українських емітентів та «фри флоут» (кількість цінних паперів відповідних емітентів доступних для купівлі-продажу широкому загалу інвесторів).

Перспективи розвитку вітчизняного фондового ринку багато в чому залежатимуть від скоординованості дій усіх його учасників, органів державного регулювання, саморегулювних організацій спрямованих на реалізацію цілей і завдань з прискореного розвитку.

– *наявність значних структурних диспропорцій самого ринку спільного інвестування;*

Сучасний стан ринку спільного інвестування характеризується наявністю значних структурних диспропорцій. За даними Української асоціації інвестиційного бізнесу у розподілі активів усього ринку ІСІ станом на 30.09.2010 р. венчурним фондам належить 91,14 % і лише 8,86 % невенчурним ІСІ. Так само й у структурі невенчурних ІСІ, переважну частину займають закриті фонди (8,38%), які не зорієнтовані на залучення коштів великої кількості малих інвесторів. На відкриті й інтервальні фонди припадає 0,24 і 0,24 % відповідно [2].

Дуже часто компанії з управління активами закритих фондів входять до складу великих фінансово-промислових груп, а сам фонд формується за рахунок активів таких ФПГ та їх власників. Звідси випливає, що такі фонди по суті є кептивними структурами, цілі яких можуть відрізнятися від цілей класичних інвестиційних фондів – досягнення максимальної доходності, ліквідності та надійності захисту прав власності на придбані активи. Як правило, кептивні фонди (КІФ або ПФ) використовуються для отримання податкових преференцій, а також зниження ризиків втрати власності.

Більше того, випереджальний розвиток сегменту закритих ІСІ нівелює важливу соціальну функцію ринку спільного інвестування, яка полягає в забезпеченні доступності послуг спільного інвестування для більшості населення країни і не сприяє трансформації заощаджень населення в інвестиції. Зростання добробуту громадян при збереженні стабільності розвитку економіки України мають призвести до суттєвого зростання кількості фізичних та юридичних осіб на ринку спільного інвестування. Подібний сценарій розвитку ринку повинен подолати диспропорції в його структурі і забезпечити дотримання та захист прав і інтересів інвесторів.

– *слаборозвинена регіональна структура ринку спільного інвестування;*

В регіональному розрізі, як за кількістю КУА та ІСІ, так і за загальною вартістю активів лідируючі позиції займає м. Київ та Київська область в яких зосереджено, станом на 30.06.2010 року, 253 КУА та 711 ІСІ (70,3 % фондів, обсяги активів яких складають 70,9 % від загального обсягу активів невенчурних ІСІ). Друге місце посідає Дніпропетровська область (26 КУА, 8,1% ІСІ та 11,4% обсягів активів), а третє – Харківська область (24 КУА, 6,7% ІСІ та 7,9% обсягів активів). Далі йдуть Запорізька (31 ІСІ), Донецька (23), Львівська (21), Одеська (20), Івано-Франківська (18), Полтавська (12), Херсонська (9), АРК (7), м.Севастополь (4), Черкаська (3), Чернігівська (2), Кіровоградська (1), Чернівецька (1 ІСІ) [2].

Таким чином, процес формування регіональної структури ринку спільного інвестування значно активізувався, проте подальші тенденції його розвитку залежатимуть від значної сукупності факторів визначальними з яких стануть темпи розбудови інфраструктури інвестиційного ринку на регіональному рівні.

– *недостатньо розвинута законодавча база та механізм державного регулювання ринку ІСІ;*

Ринок спільного інвестування в Україні перебуває на етапі формування та вдосконалення нормативної бази регулювання. Закони та підзаконні нормативно-правові акти, що були прийняті Верховною Радою і Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) сприяли розвитку галузі спільного інвестування, проте на сьогодні ще залишається багато «вузьких

місць» без детального відпрацювання яких реалізувати потенціал зростання та розширення ринку ІСІ буде надзвичайно складно.

До основних заходів з покращення правового регулювання галузі спільного інвестування можна віднести наступні:

– запровадження систематичної експертизи нормативно-правової бази регулювання ринку спільного інвестування, що розробляється ДКЦПФР за активної участі саморегулювних організацій галузі, а також рейтингових агентств;

– підвищення прозорості обігу цінних паперів на фондовому ринку України, запобігання маніпулюванню, вдосконалення процесу розкриття інформації на фондовому ринку;

– внесення змін до порядку складання та розкриття інформації компанією з управління активами про результати діяльності та розрахунок вартості чистих активів інститутів спільного інвестування;

– удосконалення порядку дематеріалізації інвестиційних сертифікатів пайових інвестиційних фондів та уніфікації нормативної бази, яка регулює діяльність інститутів спільного інвестування;

– удосконалення діючих правил визначення рейтинговими агентствами рейтингової оцінки ІСІ за Національною рейтинговою шкалою;

– введення системи пруденційного нагляду за професійними учасниками фондового ринку;

– встановлення вимог щодо забезпечення обігу похідних цінних паперів (деривативів) на фондовій біржі, сприяння гарантуванню розрахунків за ними, захисту прав інвесторів;

– удосконалення порядку реєстрації випуску акцій з метою здійснення діяльності зі спільного інвестування корпоративних інвестиційних фондів;

– удосконалення порядку реєстрації випуску та обігу інвестиційних сертифікатів пайових інвестиційних фондів;

– покращення системи управління інститутів спільного інвестування, удосконалення порядку створення, функціонування та ліквідації інвестиційних фондів, зосередження норм, які регулюють діяльність корпоративних інвестиційних фондів в єдиному законодавчо-правовому акті;

– удосконалення механізму реєстрації регламенту інститутів спільного інвестування та ведення Єдиного державного реєстру інститутів спільного інвестування;

– адаптація вітчизняного законодавства у сфері діяльності ІСІ до європейського законодавства та міжнародних стандартів обліку та фінансової звітності;

– інше.

Державне регулювання у сфері діяльності інститутів спільного інвестування має забезпечити відповідність вітчизняної практики діяльності інвестиційних фондів кращим міжнародним стандартам їх функціонування, зорієнтованих на широкі верстви інвесторів.

Перспективи зростання ринку ІСІ в подальшому визначатимуться тим, наскільки

ефективно даний тип інвестування виконуватиме соціально-економічну функцію щодо забезпечення зростання доходів та добробуту громадян.

– *низька інформаційна прозорість компаній з управління активами інвестиційних фондів;*

Значним системним обмеженням розвитку ринку спільного інвестування в Україні є низький рівень інформаційної прозорості його учасників. Дані досліджень рейтингового агентства «Експерт-Рейтинг» щодо прозорості компаній з управління активами (КУА) свідчать про низьку інформаційну прозорість ринку ІСІ. Так, більшість КУА не надають звичайну регулярну інформацію інвесторам. Крім того, в практиці діяльності КУА не використовуються стандарти щодо розкриття результатів управління фондами, які перебувають в їх управлінні.

Недостатність інформації щодо структури інвестиційних портфелів, обмеженість інвестиційних декларацій, відсутність повної інформації про КУА не дозволяє потенційним інвесторам адекватно оцінювати ризики інвестування в ІСІ, що в свою чергу, обмежує входження нових учасників, породжує зростання інформаційної асиметрії ринку.

Маркетингова політика КУА щодо залучення клієнтів базується в основному на демонстрації доходності фондів впродовж минулих періодів за відсутності стандартів представлення результатів управління коштами фондів вводить інвесторів в оману щодо доходності та ризиків спільного інвестування. В масштабах усього ринку відсутність стандартів породжує недобросовісну поведінку з боку учасників ринку ІСІ та сприяє зростанню недовіри громадян до спільного інвестування.

Дослідження з інформаційної прозорості, що проводяться в Україні свідчать про існування суттєвої залежності показників інвестиційної активності громадян України на ринку спільного інвестування від рівня інформаційної прозорості ІСІ. Підвищення рівня інформаційної прозорості інвестиційних фондів здатне призвести до значного економічного ефекту для управляючої компанії, виступаючи у якості засобу стимулювання притоку коштів, а отже – і до збільшення винагороди компанії за послуги з довірчого управління [7].

У зв'язку з цим, ДКЦПФР має розробити та впровадити єдині стандарти розкриття результатів з управління інвестиційними фондами, що здійснюють КУА, а також здійснювати моніторинг їх дотримання, зокрема на основі міжнародних стандартів результативності інвестування GIPS (Global Investor Performance Standards).

– *низька якість управління ризиками в КУА;*

В період зростання фондового ринку впродовж 2001-2007 рр., ринок ІСІ активно розвивався. В таких умовах КУА не створювали в своїх структурах підрозділи з управління ризиками, а концентрували увагу в першу чергу на маркетингових кроках з розширення клієнтської

бази. З настанням періоду фінансової кризи, яка супроводжувалася зростанням ризиків інвестування та високої волатильності біржових індексів, багато КУА виявилися неспроможними ефективно діяти в умовах нестабільного ринку, контролювати ризики, використовувати стратегії хеджування. До того ж, на ринку ІСІ не існує будь-яких механізмів компенсаційного характеру подібних фонду гарантування вкладів фізичних осіб – вкладників комерційних банків, а це означає, що єдиним інструментом гарантування надійності інвестицій в ІСІ для інвестора є якраз наявність внутрішнього інституту управління ризиками в КУА.

Потрібно зазначити, що в ДКЦПФР розробили проект Закону України «Про Фонд гарантування інвестицій на фондовому ринку» з метою здійснення компенсаційних виплат інвесторам, що втратили свої інвестиції внаслідок настання недоступності інвестицій. При цьому, недоступність інвестицій розглядається як неможливість повернення інвестицій інвестору відповідно до умов договору або невиконання зобов'язань інститутом спільного інвестування, визначених проспектом емісії, яка настає у разі недостатності коштів КУА – учасника Фонду, та за умови настання певних випадків. Проте, навколо цього проекту закону точаться жваві дискусії щодо доцільності створення такого фонду і, зокрема, щодо участі в ньому КУА, оскільки згідно законодавства України КУА не залучають кошти інвесторів на засадах позики або довірчого управління, а втрати ІСІ мають відшкодовуватися з резервного фонду КУА. Однак, на думку автора, вирішення юридичних колізій щодо створення та функціонування такого фонду, запровадження компенсаційного механізму фондового ринку спрямованого на підтримку некваліфікованого інвестора справляло б позитивний ефект на розвиток ринку ІСІ і сприяло б зростанню довіри до операцій з цінними паперами інвестиційних фондів.

Підвищенню якості управління ризиками в КУА має сприяти поширення інституту рейтингової оцінки та діяльність незалежних рейтингових агенцій з впровадженням визнаного світовою практикою принципу за яким, отримання високої рейтингової оцінки є неможливим без підтвердження ефективності системи ризик-менеджменту та прозорості процесу інвестування, що здійснюється компаніями з управління активами. Тільки за умови розповсюдження практики рейтингування на ринку ІСІ КУА матимуть додатковий стимул до підвищення надійності та якості своїх послуг, зокрема за рахунок удосконалення системи управління ризиками.

– *значна частка «неякісних» фінансових інструментів в активах ІСІ;*

Недостатня кількість вартих довіри фінансових інструментів на фондовому ринку України стримує підвищення якості диверсифікації активів, що породжує небезпеку банкрутства, падіння рівня прибутковості компанії, тому актуалізує необхідність впровадження механізмів оцінки

інвестиційних інструментів в якості елемента системи економічної безпеки задля захисту КУА від подібних загроз. ДКЦПФР має розробити чіткі критерії фіктивності фінансових інструментів та вдосконалити вимоги до лістингу цінних паперів, що обертаються на фондових біржах. На сьогодні до складу «неякісних» активів ІСІ потрапили навіть інструменти, які вважаються найбільш консервативними та надійними з точки зору ризиків. Мова йде, в першу чергу, про повернення коштів ІСІ з депозитів в банках з тимчасовими адміністраторами НБУ та ризики дефолтів по корпоративним облігаціям, що займають значну частку в портфелях ІСІ.

Потребує вдосконалення також і методика оцінки вартості чистих активів з урахуванням неліквідних цінних паперів, що входять до портфелів багатьох інвестиційних фондів. Це дозволить більш якісно визначати реальну вартість активів фондів та зробить показник ВЧА більш інформативним.

– *низький рівень фінансової обізнаності громадян;*

Значним системним обмеженням розвитку ринку спільного інвестування є низький рівень фінансової обізнаності громадян та практичних знань у галузі інвестування. З одного боку, низька обізнаність щодо можливостей фінансового ринку не дозволяє громадянам долучитися до процесу інвестування в інвестиційні фонди, а з іншого породжує проблему зловживань фінансовою неосвіченістю населення з боку недобросовісних суб'єктів, які створюють завідомо шахрайські схеми спекулюючи довірою людей. З пам'яті громадян ще не стерлися спогади про діяльність так званих «трастів», схема діяльності яких не була пов'язана з інвестуванням, а відображала шахрайське привласнення грошових надходжень клієнтів.

За даними Української асоціації інвестиційного бізнесу, на початку 2010 року частка вкладень фізичних осіб у загальній вартості чистих активів невенчурних фондів становила лише 3,97% [2]. Головною причиною такої ситуації є низький рівень фінансової обізнаності населення щодо діяльності інститутів спільного інвестування та його упереджене ставлення до компаній, що пропонують інвестиційні послуги [8].

На нашу думку, лише системний підхід держави щодо підвищення фінансової освіченості громадян спроможний з одного боку активізувати діяльність громадян на фінансовому ринку, а з іншого – забезпечити перетікання ресурсів з сумнівних схем в легальні інститути спільного інвестування. При цьому займатися підвищенням фінансової освіченості громадян мають усі учасники фінансового ринку: як органи державного регулювання, так і фінансові інститути, що надають фінансові послуги, саморегулювні організації, рейтингові агенції, незалежні експерти та ЗМІ.

Державне регулювання зазначеної сфери повинно спрямовуватися на підсилення свідомої поведінки інвесторів – фізичних осіб, їх захист, створення умов для зниження ризиків індивідуального інвестування, що, як правило, характерно раннім стадіям розвитку фондового ринку та інвестиційної активності населення.

Потребує перегляду та встановлення більш жорстких норм регулювання процес розповсюдження реклами фінансових послуг. При цьому, одним із ефективних інструментів боротьби з шахрайськими схемами, на наш погляд, може бути створення соціальної реклами в засобах масової інформації з попередження недобросовісної діяльності на фінансових ринках, яка б інформувала громадськість про діяльність тих або інших фінансових посередників.

Висновки. Міжнародний досвід функціонування ІСІ свідчить про те, що спільне інвестування відіграє суттєву роль в економічному розвитку розвинених країн. Держава, в якій створено належні умови для діяльності інвестиційних фондів, має в їх особі ефективний механізм для розвитку ринку цінних паперів, які відіграють значну роль у міжгалузевому перерозподілі капіталу, підвищують стабільність фондового ринку, стимулюють як внутрішнє, так і зовнішнє інвестування, сприяють розширенню можливостей держави щодо внутрішніх запозичень [6].

Чи буде цей механізм ефективно задіяний в українських реаліях залежить від багатьох факторів, в тому числі від активної участі держави в подоланні тих системних обмежень, диспропорцій та проблем, які притаманні сучасній моделі ринку спільного інвестування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев А. Каждому украинцу закордонний рахунок? «Дзеркало тижня» №39, 23 Жовтень 2010
2. Аналітичний огляд ринку спільного інвестування у 3 кварталі 2010 року // Українська асоціація інвестиційного бізнесу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uaib.com.ua/analituaib/analyt/kvartal_anal/136964.html
3. Баранова Н., Кенічі Хіросе. Оцінка системи соціального забезпечення в Україні у 2008–2009 рр. Відповідь на кризу та майбутні реформи. / Міжнародне бюро праці, Угорщина, 2010, 57 с.
4. Роберт Бонд, Олексій Куценко, Наталія Лозицька // Фінансова грамотність та обізнаність в Україні: Факти та висновки.: Київ, Україна, 2-ге видання, доповнене та виправлене. Грудень 2010 року. Проект розвитку фінансового сектору USAID (FINREP).
5. Витрати і доходи домогосподарств України у 2008 році. Статистичний збірник. Частина I. – Київ, Державний комітет статистики України, 2009. – 450 с.
6. Кабанов В.Г. Інноваційні аспекти в системі спільного інвестування глобальної економіки // Проблеми науки. – 2007. – № 4. – С.35-41.

7. Соломка Я.В. Роль інформаційної прозорості інститутів спільного інвестування в системі інвестиційних взаємовідносин: / Я. В. Соломка // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 17. – С.11-14.
8. Портрет потенційного інвестора інститутів спільного інвестування та недержавних пенсійних фондів. Дослідження інституту соціальної та політичної психології АПН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua/files/articles/373/22/Portret%20investora-2008.ppt>

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д. держ. упр., доцент
Сорока С. В. – к політ. н.

© Мороз В. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 05.10.2011 р.

ЕТИЧНІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ, БІЗНЕСУ І ГРОМАДИ У ПРОЦЕСІ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Досліджуються інноваційні технології формування стратегічного плану розвитку регіону на основі узгодження моральних принципів взаємодії органів влади, її посадових осіб, бізнесових структур та громади.

Ключові слова: орган влади, технологія, державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, імідж, діяльність, комунікація.

Исследуются инновационные технологии формирования стратегического плана развития региона на основе согласования моральных принципов взаимодействия органов власти, ее должностных лиц, бизнес-структур и общественности.

Ключевые слова: орган власти, технология, государственный служащий, должностное лицо, имидж, коммуникация.

The author analyses the problems of build-up of the image authorities. The main factors, which can improve the image authorities, are determined. The author points out the necessity of innovation social techniques use into this sphere.

Key words: organs government, communication.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Тема, пов'язана з дослідженнями проблем взаємодії органів влади, бізнесу та громадськості в процесі розробки стратегічного плану регіонального розвитку, є досить актуальною у зв'язку гострою політичною ситуацією в країні та недовершеністю конституційної реформи.

У сучасному світі адміністративне реформування характеризується зміщенням концепції *адміністративної* держави до концепції *ефективної* держави. Згідно із загальною теорією менеджменту ставка робиться на розширення свободи дій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з одночасним скасуванням формальних обмежень та посиленням економічних підойм. Підхід цей отримав в західній теорії державного управління назву New Public Management. В загальних рисах він дістав обрис сукупності адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки.

При цьому акцент зміщується на впровадження у практику державного управління ідей стратегічного менеджменту, що враховував би перспективи розвитку регіону та професіоналізації служби в органах влади та місцевого самоврядування. В українських реаліях, де процес становлення місцевого самоврядування тільки

почався, дається взнаки складне професійне середовище, у якому самоідентифікація фахівців відбувається передусім через приналежність до партійно-господарського апарату радянського часу. А це означає, що досвідчені керівники виявляють себе на практиці неспроможними менеджерами, оскільки в системі їх мислення ще не вироблена або вже втрачена здатність до функцій прогнозування тенденцій розвитку регіону та стратегічного планування. Такий стан справ не відповідає актуальним завданням державної служби нашого часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проведені С. Серьогіним [6], В. Бакуменком [1], О. Оболенським [3], Ю. Шаровим [9], іншими вченими фундаментальні дослідження засвідчують відродження інтересу вітчизняних науковців до проблем муніципального менеджменту, формування стратегічного мислення у державних службовців, залучення до планування розвитку територій нових стейкхолдерів, зацікавлених у їх процвітанні та ефективному використанні ресурсів.

Багато в чому по-новому поставлені проблеми етики державного службовця, методології прийняття державних рішень, еволюції розвитку державної та муніципальної служби від принципів адміністрування до методики, властивої власне менеджменту. Зокрема, визначено методологічні засади стратегічного планування в муніципальному менеджменті, систему концептуальних моделей

керованого розвитку муніципального утворення та методико-технологічні моделі стратегічного планування в муніципальному менеджменті [9, с.71-258].

Вітчизняні автори виявляють стурбованість з приводу того, що в загальній кількості кадрів посадових осіб керівники-магістри державного управління складають 0,85 % [7], у той час, як загальнови́знано: «Корпоративний підхід вимагає такої освіти, яка включає формування навичок загального менеджменту, особливо в надзвичайно чутливому середовищі місцевого самоврядування. У Сполучених Штатах більшість міських менеджерів зараз має ступінь магістра в галузі державного управління (MPAs)» [5, с.68]

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття. Публікації, присвячені як реальній практиці, так і теоретичним дослідженням щодо служби в органах влади та місцевого самоврядування, дають змогу зрозуміти проблеми і завдання, від вирішення яких залежить її ефективність, виявити малодосліджені аспекти. Прагнучи зробити свій внесок у вирішення цієї проблеми, розглянемо в рамках даної статті, якими можуть бути етичні принципи взаємодії влади, бізнесу і громади у процесі розробки стратегічного плану розвитку регіону.

Цілі статті (постановка завдання) полягають у визначенні детермінантів інститутів, які матеріалізують у реальному житті «ідеальний» шлях професіоналізації служби в органах публічної влади і місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отримання наукових результатів. Важливим напрямом модернізації взаємодії влади і громади є вироблення етичних принципів взаємостосунків державних службовців, бізнесу та органів самоорганізації населення, широкої громадськості. Найбільш сприятливою для цього є атмосфера, у якій проводяться громадські слухання, публічні дебати з приводу обговорення та прийняття стратегічного плану розвитку регіону, визначення в ньому місця тієї чи іншої територіальної громади. Саме в таких умовах, як правило, б'є ключем ініціатива народних низів, про яких наші політики згадують, як правило, напередодні і під час виборів й одразу ж забувають після одержання сприятливих для себе результатів. Тимчасом, практика муніципального менеджменту, в тому числі й в Україні, вже виробила безліч інноваційних форм повернення довіри населення до влади

Мова, передусім, йде про іміджеві параметри, котрі, за визначенням, є оптимальними інформаційними об'єктами, що відповідають всім вимогам комунікативного простору [4; 41]. У той же час, недосконалість, а подекуди й відсутність виваженої, спрямованої на перспективу програми діяльності владних структур України стосовно налагодження конструктивних зв'язків з громадськістю стримує формування позитивного

іміджу влади, руйнує довіру населення до неї. Повернення цієї довіри, на наш погляд, якраз і лежить через формування стратегічного мислення як якості державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування. Реалізація наукового підходу до розв'язання цієї проблеми сприятиме підвищенню якості й ефективності державно-управлінських рішень, реалізації політичних, соціальних, економічних реформ, а отже й розвитку суспільства в цілому.

У вітчизняній літературі розкрито концепцію етики державного службовця, поняття муніципального менеджменту, ключові ознаки та межі його проблемного поля у світлі тенденцій трансформації публічного управління. Однак залишається ціла низка аспектів, що потребують подальшого напрацювання й розвитку. Серед них особливої уваги заслуговує, на наш погляд, дослідження інноваційних форм взаємодії органів муніципальної влади та територіальної громади в контексті стратегічного планування.

Метою статті є здійснення світоглядно-методологічного аналізу ролі сучасних інноваційних технологій формування стратегічного мислення державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування в контексті поліпшення іміджу влади. Об'єктом дослідження є державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування в аспекті громадських зв'язків, а його предметом – з'ясування соціальної ролі і суспільних функцій влади, бізнесу і громади.

Зазвичай, якість мислення посадової особи зв'язують із освіченістю. Але як би сильно не позначалась базова освіта на прихильності до базових ціннісних орієнтацій, вони, природно, з плином часу можуть суттєво змінитися під впливом життєвого досвіду. Тому дуже важливо знати рід занять і характер посадових обов'язків, які визначали специфіку і рід діяльності людини до її вступу на посаду державного службовця. На останньому перед новим призначенням місці роботи виявляються й беруться до уваги саме ті ділові та особистісні якості, що вважаються необхідними і достатніми для призначення на ці пости.

Наукове розв'язання проблеми стратегічного мислення посадової особи можливе тоді, коли враховується відповідальне ставлення людини до власної діяльності та її результатів. Це проблема відображення у свідомості і втілення в практичній діяльності посадової особи конкретно-історичних форм суспільних відносин. У зв'язку з цим вихідним компонентом аналізу мислення особистості часто беруться її креативні можливості та реалізація їх у практичній діяльності.

Для вироблення стратегічного мислення, як пояснює Дж.Брайсон, важливо розрізняти *три* різні типи стратегічних проблем. Є проблеми, що не вимагають негайних дій, але вимагають постійного *моніторингу*; інші проблеми можуть бути розглянутими в рамках регулярного *організаційного циклу* стратегічного планування.

Нарешті, є проблеми, що вимагають *негайної реакції* і не можуть бути розглянуті в ході поточного циклу планування [10, с. 19].

А це означає, що посадова особа зобов'язана не просто їх розрізняти, але й вміти визначати пріоритети. З одного боку, вона не може піддатись спокусі бути членом пожежної команди, готової миттю реагувати на загрози, а з іншого – вона має розуміти необхідність таких змін в системі управління, що відносяться не тільки до виявлених можливостей або загроз, але також до *місії* територіальної громади. Таким чином, корисно за поточними справами не упускати повернення до сформульованої територіальною громадою і відображеної в її Статуті місії – до значення його існування саме як посадової особи.

Ця задача, зазвичай, розв'язується із залученням внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів, чії думки можуть бути корисні при виборі стратегії дій. Отримані в результаті сканування зовнішнього оточення і внутрішнього середовища дані узагальнюються матрицею SVOT-аналізу. Експерти мають визначити, в чому полягають ключові проблеми і запропонувати варіанти адекватних рішень. При визначенні пріоритетів ефективні такі методи, як мозковий штурм, метод Делі, метод фокусових груп і номінальних груп (NGT).

Для роботи в органах влади, таким чином, необхідний фахівець, націлений як на впровадження інноваційних технологій управління справами територіальної громади, так і на дещо, досить суттєве із попереднього досвіду, у тому числі й радянського часу. Зрозуміло, стара професійна структура системи органів влади й соціального управління втратила свій сенс, а багато в чому й дискредитувала себе. Навіть найменування деяких посад в органах влади і місцевого самоврядування щезли з вжитку. Та, враховуючи сучасну структуру соціуму, підготовка кадрів має бути гнучкою, досить універсальною і безперервно оновлюючою. Нові кадри державної служби і органів місцевого самоврядування мають бути адекватними новій структурі соціуму. Це так. Але й раптова відмова від усталеної у свій час підготовки професійно навчених державних менеджерів може привести не просто до втрати соціальної перспективи, але й поставити країну на грань кадрової катастрофи.

Нова структура підготовки кадрів, на наше глибоке переконання, в теоретичній частині має бути близькою до університетської і одночасно розвиваючою, мобільною, такою, що швидко реагує на інформаційні виклики часу. Наука – це надзвичайно складна в технічному й організаційному сенсі сфера діяльності. І той, хто в неї входить, має бути готовим до виснажливої праці, правильного розподілу своїх сил. Надзвичайно важливою у цьому сенсі видається проблема мотивації інноваційної діяльності державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування. Проведені в Запорізькому регіоні

фокус групи щодо ставлення активістів органів самоорганізації населення до цієї проблеми засвідчили високу вимогливість членів територіальних громад щодо моральних якостей посадових осіб. На перших місцях, за сприйняттям осіб віком до 25 років, знаходяться такі якості, як відносна самостійність посадовця у прийнятті рішення (46,1 відсотка висловлених думок), його інтерес до змісту роботи й усвідомлення її значущості (30,7 %), відповідність процесу діяльності здібностям і можливостям самореалізації особистості (23 %), можливість керувати людьми (15 %) і, нарешті, добра оплата (7 %). Серед учасників фокус груп більш старшого віку (26-30 років) серед мотивів вибору переважає інтерес до змісту роботи (48,5 %), потім – до наданої посадою самостійності (30 %), далі йдуть усвідомлення важливості роботи (28,5 %), можливість керувати людьми (21,4 %), відповідність роботи здібностям (17,1 %) і добра оплата (15,7 %). Як бачимо, не жадеба гарно заробити штовхає молоду особу на хитку стежину муніципального менеджменту [11].

Отже, основне значення орієнтації на вибір управлінської діяльності як професії мають суспільні і творчі мотиви. Молода особа прагне обійняти посаду державного службовця найчастіше тому, що, з одного боку, вважає себе здатною організувати роботу на вищому рівні і оптимізувати діяльність дорученого йому колективу і, з другого, – вважає в цьому можливість повніше реалізувати свої творчі сили.

Як доказово показав Ю.Шаров, формування нової парадигми суспільного управління органічно зв'язано з поворотом до створення гнучкої й результативнішої ринково-орієнтованої системи суспільного управління, спрямованої на клієнта-громадянина, здійснення переходу від адміністрування до менеджменту [9; 15-28]. Але, розпочинаючи діяльність у сфері управління, молодий фахівець, хоч би як він не був добре підготовлений, стикається з багатьма труднощами. Це – відсутність навиків роботи з людьми, новизна (або, навпаки, архаїчність) діяльності, гостра нестача часу тощо. І труднощі ці неминучі, причому не тільки для посадової особи, а й для будь-кого, хто зіткнувся з новим для себе різновидом діяльності. Для управлінця зі стажем розв'язання таких проблем – також не просте завдання, але у нього є, принаймні, одна істотна перевага – попередній досвід роботи. Проте з такими труднощами може впоратися й більшість молодих посадовців, безперечно, при належній наполегливості. Поступово вони входять в особливості соціального життя громади, а це веде до нагромадження досвіду розробки й прийняття оптимальних рішень.

Утім, існує ще одна проблема, здатна вбити в молодому управлінцеві всі гарні нахили і добрі наміри, відбити бажання до творчості, ризику, самостійності. Це – закони нашої управлінської системи, які багато в чому дісталися в спадщину

від попереднього часу. А вони, ці закони, як показують сучасні дослідження, виключають із числа об'єктів управління... саме органи самоорганізації населення: «Будь-яка спроба управляти діяльністю громадської організації є нелогічною, приреченою на невдачу», а отже, – сприятиме набуттю негативного іміджу органом влади [2; 87-91].

У Запорізькій області шляхом творчих диспутів були вироблені якісно інші засади взаємодії влади, бізнесу та громади: **демократизм** – думка кожного обговорюється; **реалізм** – обговорення всіх пропозицій, але залишати лише реально досяжні; **доцільність** – реалізується лише те, що не шкодить людям, їх інтересам і здоров'ю; **стриманість** – недопущення дубляжу, зайвих регламентацій та деталізацій; **спрямованість** – бачення майбутнього і засобів його досягнення; **узгодженість** – співпраця влади, бізнесу, громади; кожна сторона свідомо узгоджує дії з партнерами; **методичність** – послідовне здійснення запланованих кроків; **прогнозованість** – утримування від несподіваних та не аргументованих для інших кроків; **толерантність** – доброзичливе ставлення до колег, партнерів, мешканців громади; **комунікативність** – формальне та неформальне спілкування всіх зацікавлених сторін; **солідарність** – повага та підтримка одне одного і мешканців територіальної громади; **відкритість і прозорість** – надання можливості всім зацікавленим членам територіальної громади отримати достовірну інформацію щодо діяльності та ухвалених рішень на всіх рівнях управління; **негативізм** до корупції і різного роду зловживань державною посадою; **відповідальність** – корпоративна і персональна перед громадянами регіону як за власні, в тому числі злочинні вчинки, так і за стан справ у сфері своєї компетенції, незалежно від посад і рангів; **гендерна рівність**, неупереджене, збалансоване та однаково прихильне ставлення до жінок, молоді та інших гендерних груп; **інформативність** – взаємозбагачення позитивним досвідом; **результативність** – спрямованість всіх дій на досягнення головної мети – поліпшення умов життя членів територіальної громади; **розумність** – все що планується, мусить бути в межах здорового глузду.

Все це викликало до життя різноманітні варіанти напрямків розвитку Запорізької області, що стали підставою для широкого обговорення в ЗМІ та прийняття виважених рішень. На їх основі формувались варіанти бачення та місії, зокрема впровадження сучасної культури управління за міжнародними стандартами, орієнтація ресурсів на регіональні пріоритети; формування базових умов партнерства – активний діалог «влада-громада»; участь широких верств громадськості та бізнес-

структур в розробці та прийнятті важливих для регіону рішень; контроль на всіх стадіях та моніторинг виконання прийнятих рішень органами місцевої влади, місцевого самоврядування та громадськості; неупереджене, об'єктивне та повне інформування громадськості про стан та динаміку розвитку регіону; підтримка ефективної системи зворотного зв'язку між владою та громадою; врахування екологічної складової при розробці та реалізації різноманітних стратегій і програм стійкого (поступального) розвитку; організація стратегічного планування кожної територіальної одиниці, виходячи з історичних, культурних ресурсів, враховуючи основну мету: самодостатність території та їх громад через розвиток найбільш перспективних напрямків місцевостей, а також за рахунок міжрайонної кооперації та інтеграції; розвиток економіки шляхом створення сприятливих умов для підприємництва та залучення інвестицій в найбільш перспективних галузях, застосування програмно-цільового (проектного) методу в управлінні економікою, збереження та примноження наукомістких виробництв; сприяння зайнятості населення та забезпечення високого рівня та якості життя населення регіону, впровадження пільгової податкової системи (у частині місцевих податків) для підприємств, що забезпечують усталений розвиток регіону тощо.

Висновки з даного дослідження. У різних політико-адміністративних системах і культурах формуються різні підходи до функціонування, регулювання і управління територіальним утворенням. Тому завдання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування полягає у виробленні гнучкої системи взаємодій. Початком діяльності у цьому напрямі має послужити перехід до теорії громадського управління в дусі Public Governance, згідно з якою інститути громадянського суспільства (влада, бізнес, громада) органічно вписуються в контекст становлення професійної спільноти державних службовців.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Така логіка дослідження дає змогу автору сподіватися, що його результати та висновки можуть стати базою для подальших наукових пошуків стосовно здійснення конкретної професійної діяльності, розвитку персоналу, тобто професіоналізації. Підкреслені автором суттєві зміни в теорії і практиці державного управління, спричинені заміщенням концепції адміністративної держави концепцією ефективної держави, можуть бути корисними усім, хто цікавиться і вивчає відносно нову у вищій освіті дисципліну – державне управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Монографія. – К., 2000.
2. Москаленко С. Управління взаємодією з громадськими організаціями як суб'єктами соціальної політики // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія та практика: Матеріали між нар. Наук.-практ. Конф. (Львів, 22 берез. 2007 р.): У 2 ч. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч.2. – С. 87-91.
3. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник. – К.: НЕУ, 2006. – 472 с.
4. Почепцов Г.Г. Професія: іміджмейкер. 2-е испр. и доп. – К.: ИСО МО України, НВФ «Студцентр», 1998. – 256 с.
5. Сенктон Е. Системи міського управління: Пер. з англ. – Х.: Центр освітніх ініціатив, 2001. 96 с.]
6. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством. Монографія. –Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
7. Статистичний звіт Голодержслужби 2006 // <http://www.guds.gov.ua>]
8. Сучасна технологія підходу до розробки плану стратегічного розвитку міста та проведення його моніторингу. Методичні рекомендації. – Бердянськ: АРІУ, 2005.
9. Шаров Ю. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: Концептуальні аспекти. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
10. Bryson J.A. A strategic planning process for public a non-profit organization // Long rang planning, – Oxford etc., 1988. – Vol. 21. – 81 p.
11. [Http://center.berdyansk.net](http://center.berdyansk.net).

Рецензенти: Антонова Л. В. – д.держ. упр., професор;
Емельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Могильний С. А., 2011

Стаття надійшла до редколегії 15.10.2011 р.

НАПРЯМИ ПОДОЛАННЯ НЕОДНОЗНАЧНОСТІ ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) здійснюється здебільшого за допомогою різних методів. Ці методи застосовуються на різних рівнях державного управління, мають цільове призначення і передбачають використання певних способів та прийомів. Вдосконаленню класифікації методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності та особливостям їх застосування в умовах євроінтеграції присвячується ця стаття.

Ключові слова. *Методи державного регулювання ЗЕД, класифікація методів, інструменти державного регулювання ЗЕД, тарифне регулювання, нетарифне регулювання.*

Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности реализуется при помощи разных методов. Эти методы используются на разных уровнях государственного управления, имеют целевое назначение и предусматривают использование определенных способов и приемов. Усовершенствованию классификации методов регулирования ВЭД и особенностям их использования посвящена статья.

Ключевые слова: *методы государственного регулирования, ВЭД, классификация методов, инструменты государственного регулирования ВЭД, тарифное регулирование, нетарифное регулирование.*

State Regulation of Foreign Economic Affairs (hereinafter – FEA) is carried out mostly by using different methods. These methods are applied at different levels of government, have purpose and provide for the use of certain methods and techniques. Improvement of classification methods for regulating foreign economic activity and features of their application in this article is devoted to European integration.

Key words: *Methods of state regulation of economic activity, classification methods, instruments of state regulation of economic activity, tariff regulation, nontariff regulation.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У світовій і вітчизняній теорії та практиці методи державного регулювання ЗЕД поділяються на дві великі групи: 1) адміністративні методи, які є короткотерміновими, мають обмежувальний або фіскальний характер, через них держава здійснює «ручне» управління у досліджуваній діяльності з метою термінового впливу на прискорення чи гальмування тих, або інших процесів виходячи з державних потреб; 2) економічні методи, які є довгостроковими, вони характеризуються як регулюючі та використовуються з метою сприяння розвитку національної економіки та забезпечення стабільних надходжень до бюджету від зовнішньоекономічної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових та фахових джерелах методи державного регулювання ЗЕД розглядаються достатньо

широко. Вони висвітлюються і в працях фахівців з державного управління: Л. Дідківської, Л. Головки, О. Іваницької, Л. Швайки, С. Чистова; і в працях фахівців з економіки – О. Гребельника, О. Дудчака, С. Коляди, Т. Корнєвої; В. Саллі, О. Трифонова тощо. А також, означена тематика вже знайшла необхідне відображення у публікаціях фахівців з митної справи: О. Єгорова, В. Науменка, П. Пашка, С. Терещенка та інших.

Майже всі з вище перелічених авторів розділяють погляди щодо наявності саме двох груп методів державного регулювання ЗЕД. При цьому, вони по різному визначають ці групи, характеризують їх та класифікують способи й прийоми в середині кожної з цих груп. Також зустрічаються оригінальні авторські класифікації (зокрема – Л. Дідківська, Л. Головка) методів державного регулювання ЗЕД, які відрізняються

від загальноприйнятих позицій. Значна розбіжність і різноманітність щодо тлумачень сутності, методичних та методологічних засад класифікації державного регулювання ЗЕД зумовило необхідність більш детального дослідження даного питання.

Постановка завдання. Метою даної статті є теоретичне осмислення й узагальнення існуючих наукових підходів до розкриття сутності й обґрунтування авторських позицій щодо класифікації методів державного регулювання ЗЕД. Для досягнення поставленої мети у межах даної статті реалізовано наступні завдання: розкрито сутність поняття «метод» в контексті філософської теорії пізнання; окреслено основні наукові підходи та висвітлено авторську позицію щодо визначення сутності та класифікації методів регулювання ЗЕД та визначено особливості застосування даних методів в державному управлінні ЗЕД.

Виклад основного матеріалу. Процес наукового пізнання в найзагальнішому вигляді представляє собою вирішення різного роду завдань, що виникають під час практичної діяльності людини. Вирішення виникаючих при цьому проблем досягається шляхом використання особливих способів, прийомів та навичок, що дозволяють перейти від того, що вже відомо, до нового знання. При цьому, залежно від об'єктів, суб'єкт пізнання використовує набір різних способів і прийомів які формують систему інструментів та методів наукового пізнання. Свого часу ще І.Кант говорив, що «...існують два основні стовбури людського пізнання, що зростають, мабуть, з одного загального, але невідомого нам кореня, а саме чуттєвість і розум: за допомогою чуттєвості предмети нам даються, розумом же вони мисляться» [1, с.275]. Тобто він наголосив на існуванні двох взаємопов'язаних видів наукового пізнання дійсності – емпіричного й теоретичного.

Відповідно, виходячи з емпіричного й теоретичного видів пізнання, які розрізняються не тільки за ступенем значущості в них чуттєвого та раціонального моментів, глибини, повноти, всебічності осягнення об'єкта, а й за цілями досягнення та способами відображення знань, доцільно більш детально зупинитися та охарактеризувати основні методи, за допомогою яких реалізується процес пізнання у певній сфері предметної діяльності. Це особливо важливо стосовно порушеної теми з причин наступного.

Адже, саме на емпіричному рівні застосовують спостереження, вимірювання, описання, експеримент, моделювання тощо. Фактично доцільність композиції згаданого щодо проведення самого дослідження та презентації його результатів істотно залежить від адресності обрання певної сукупності чи композиції методів. Згідно з цим, метод – це не просто сукупність прийомів і способів практичного і теоретичного пізнання дійсності, але й запорука валідності й надійності одержання теоретичних результатів та подання їх

у вигляді придатному для подальшого практичного використання й накопичення даних у певній сфері. Це особливо важливо для відносно молодій галузі української науки – державне управління, де науково-понятійний, методичний апарат та загалом інформаційний ресурс тільки формується.

Не претендуючи на остаточні визначення варто наголосити, що нині фактично кожна наука та відповідна їй галузь, використовують, як правило, певні сукупності загальнонаукових та спеціальних методів. А їх композиція істотно залежить від характеру та змісту поставлених завдань та тих завдань, які мають бути розв'язаними.

Проте своєрідність наукових методів, накопичених у арсеналах традиційних галузей наук, полягає й у тому, що вони відносно незалежні від типу проблем, але залежні від рівня і глибини наукового дослідження, що виявляється перш за все в їх ролі в науково-дослідних процесах та результатах. Іншими словами, в кожному науково-дослідному процесі міняється поєднання методів і їх структура. Завдяки цьому виникають особливі форми (сторони) наукового пізнання, найважливішими з яких часто виступають емпірична, теоретична і виробничо-технологічна.

У межах нашого дослідження варто особливо підкреслити, що *емпірична сторона* припускає необхідність збору фактів і інформації (встановлення фактів, їх фіксацію, реєстрацію та накопичення), а також їх опис (виклад фактів і їх систематизація за допомогою як загальнонаукових і спеціальних методів з арсеналів інших наук, у тому числі – економічних, математичних тощо, так і тих, що мають формуватись в межах предметних завдань саме з державного управління і зокрема – державного регулювання ЗЕД).

Теоретична сторона наведеного безпосередньо пов'язана з обґрунтованими поясненнями та узагальненнями, виявленнями істотних зв'язків та тенденцій, створенням нових теорій, висуненням гіпотез, відкриттям нових законів, прогнозом подальшого перебігу подій в межах цих теорій. За допомогою цього уточнюється наукова картина світу і тим самим реалізується світоглядна функція певної науки та її галузей.

Виробничо-технологічна сторона проявляє себе як безпосередня виробнича сила суспільства, що зумовлює розвиток науки, техніки, технології виробництва. Це, як правило, потребує й виходу за межі суто наукових методів, оскільки передбачає досягнення прикладного результату.

Важливо підкреслити, що в основі розроблення нових та адаптування традиційних методів пізнання та розвитку змісту, форм, критеріїв, глибини, наслідків державного регулювання ЗЕД лежить єдність емпіричної, теоретичної, виробничо-технологічної тощо сторін. Вони взаємозв'язані й взаємообумовлені. Їх розрив, або переважний розвиток одного за рахунок іншого, закриває шлях до істинного, адекватного вимогам часу пізнання реалій дієвості механізмів впорядкування державного й ринкового регулювання в означеній

сфері з метою максимізації легальної діяльності. За інших підходів виникає зростання небезпек, коли теорія стає недостатньо предметною, а досвід, зокрема щодо безпосереднього державного регулювання ЗЕД накопичується конче неефективним шляхом здебільшого «методом спроб і помилок».

Відповідно до викладеного варто зауважити, що чи не найголовнішим моментом надійності подальших досліджень є виважений адресний вибір *необхідної й достатньої сукупності – композиції методів* безпосереднього проведення дослідження та методів узагальнення даних й подання їх у вигляді, придатному для подальшого наукового й практичного використання та для прийняття адекватних рішень у сфері державного управління.

Згідно із цим у ході досліджень у сфері державного регулювання ЗЕД ми будемо спиралися на загальнонаукові та спеціальні методи пізнання досліджуваного об'єкту, що вимагає розуміння сутності самого поняття «метод». Якщо виходити зі загальноприйнятого тлумачення термінів, то *метод* традиційно визначається як *спосіб* теоретичного дослідження або ж практичного здійснення чогось [13, с. 353], а *спосіб* – це дія або ж система дій що застосовуються при дослідженні явищ [13, с. 757]. Авторами враховано опис методів наукового дослідження в галузях економіки і державного управління, що надається в підручниках та навчальних посібниках, зокрема в роботі С.Бандура та ін. [7, с. 24]; а також у вагомих зарубіжних джерелах численних авторів, доробок яких реально використовується у макроекономічному державному регулюванні промислово розвинутих країн світу з інституційно-ліберальними соціально орієнтованими економічними системами [20-22]. Ці автори, на основі методології модернізованого системного аналізу розробили національні моделі діагностування, оцінювання та розв'язання назрілих проблем соціально-економічного розвитку держав, в основу яких покладено визначаючі сфери державного управлінського впливу: економічне зростання, раціональна зайнятість, фінансова стабільність, зовнішньоекономічна рівновага. Відповідно, творче осмислення численних точок зору та доробку авторитетних науковців та наукових шкіл [5, 6, 12, 14, 16, 19-22] зумовило можливість надати авторське визначення *методів державного регулювання ЗЕД як сукупності дій держави, спрямованих на виявлення системовизначаючих моментів щодо підвищення ефективності взаємодії державних та ринкових механізмів, інструментів, інституцій з метою динамічного соціально-економічного розвитку країни за рахунок досягнення зовнішньоекономічної рівноваги та забезпечення в єдиній системі діяльності економічного зростання, фінансової стабільності та раціональної зайнятості*.

Авторами цього дослідження зроблено спробу узагальнити методичні підходи до наукового висвітлення державного регулювання ЗЕД. Оригінальність такого підходу полягає у покладенні за основу групування виокремлення видів, методів, способів та прийомів пізнання за сферою їх застосування у державному регулюванні ЗЕД (табл. 1). Дані цієї таблиці свідчать, що здійснений нами підхід сфокусував увагу на відмінності видів від методів, а останніх від способів та прийомів відповідно до сфер їх реального застосування. Зауважимо, що перелік використаного в таблиці є загальновідомим науковій спільноті, але спосіб документально-правового моделювання все ще не знайшов у наукових та науково-практичних джерелах необхідного й достатнього рівня опису.

Джерело: за даними [14, с. 67]

Вважаємо за необхідне зробити деякі пояснення щодо сутності способу документально-правового моделювання, який ми вважаємо одним із провідних у дослідженнях з галузі вітчизняної науки «державне управління». Це пояснюється тим, що основою для здійснення державного управління є розпорядчі документи різного рівня: укази, закони, постанови, накази, листи і т.п. Ці документи, відповідно до встановлених правил і процедур, проходять складний шлях від етапу розроблення певних проектів до практичного впровадження та відслідковування наслідків їх застосування.

Отже, документально-правове моделювання правомірно віднести до кола конче важливих способів реалізації завдань державного регулювання ЗЕД та інших видів державної управлінської діяльності.

Особливо наголосимо, що істотно *спільним у підходах до класифікації методів державного регулювання ЗЕД* у науковій літературі є визнання саме двох груп методів державного регулювання ЗЕД [14]. При цьому, *відмінності* полягають у тому, що автори по-різному визначають ці групи, характеризують їх та класифікують способи й прийоми в середині кожної з цих груп. Крім того існує авторська класифікація Л. Дідківської та Л. Головки, які недостатньо обґрунтовано поділяють методи державного регулювання ЗЕД на 5 груп наступним чином: правові; економічні (акти тарифного регулювання); валютне регулювання; адміністративні (нетарифні); заохочення експорту [9, с.155]. Як на нашу думку, то така класифікація не витримує критики з наступних причин. Взяти хоча б групу правових методів, що автори мають тут на увазі вони на жаль не розкрили, але зауважимо, що державне регулювання взагалі здійснюється тільки на основі правових актів і документів, які регулюють економічні або адміністративні відносини. Далі, незрозуміло чому, згадані вище автори виключають зі сфери економічної діяльності валютні операції й виділяють їх в окрему групу, так як незрозуміло й те, чому методи направлені на заохочення

експорту виключено з групи адміністративних методів регулювання. Не зовсім доречним, також, є слово «акти» при поясненні того, що під економічними методами автори розуміють ви-

ключно тарифне регулювання, а під адміністративними – нетарифне регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Таблиця 1

**Методика дослідження стану і тенденцій
державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності**

Види	Методи	Способи й прийоми	Сфера застосування
Теоретичний	Загальнонаукові	діалектичної і формальної логіки	– для дослідження положень економічних теорій, опублікованих наукових праць та результатів виконаних науково-дослідних робіт за темою дослідження; – для критичного аналізу дієвості й погодженості законодавчих і нормативно-правових актів щодо зовнішньоекономічної діяльності; – для обґрунтування та розробки концептуальних моделей державного управління у сфері зовнішньоекономічних відносин; – для формулювання наукового припущення, визначення та обґрунтування основних напрямів пошукової роботи;
		індукції і дедукції	
		аналізу і синтезу	
		абстрактно-логічного аналізу	
		аналогії й моделювання	
		системного аналізу і конкретизації	
		гіпотетичний	
Емпіричний	Спеціальні	спостереження	- щоб одержувати первинну інформацію у вигляді сукупності емпіричних тверджень
		співставно-порівняльного аналізу	- в оцінці стану зовнішньої торгівлі та основних надходжень до бюджету від митних податків та платежів, удосконалення основних напрямів їх зростання
		математичної статистики	- в оцінці економічних індикаторів зовнішньоекономічної діяльності в розрізі регіонів України
		створення теорії	- для узагальнення результатів дослідження, виявлення загальних закономірностей і тенденцій
		документально-правового моделювання	- для розробки проектів документів та нормативних актів пропонує для впровадження з метою поліпшення державного регулювання та контролю зовнішньоекономічної діяльності.
		економічного контролю	- для здійснення документального і фактичного контролю повноти та достовірності інформації про ЗЕД в системі обліку і звітності, контролю правильності нарахування та повноти сплати податків і платежів

У інших авторів також часто зустрічається необґрунтоване отождествлення економічних методів з тарифними, а адміністративних з нетарифними методами регулювання [15, с. 19]. При цьому деякі автори [18, с. 8] вважають, що тарифні методи пов'язані тільки з функціями мита, а до нетарифних методів відносять: і кількісні обмеження; і регламентацію (ускладнення) митних процедур; і різноманітні податки на експорт та імпорту; і митні збори; і встановлення державних стандартів якості, норм упаковки, маркування, інші форми торговельних бар'єрів; і валютні обмеження; і антидемпінгові заходи (антидемпінгове мито, компенсаційне мито); і «добровільні обмеження імпорту». Так, Н.Кузнецова до тарифних методів регулювання ЗЕД відносить тільки методи, що засновані на тарифі, а все інше, в т.ч. й податок на додану вартість та акцизний збір, включає до переліку нетарифних методів. [18, с.53-100]. Інші автори зазначають, що митно-тарифне регулювання базується на застосуванні імпорتنих та експортних тарифів та зборів, а до методів нетарифного регулювання включає квотування, ліцензування та інші зовнішньоторговельні операції [8, с. 597-599]. Дані твердження частково є вірними – дійсно митно-тарифне регулювання базується на використанні Митного тарифу. Проте дискусійними є положення авторів

про віднесення до нетарифних методів податків і тим більше інших зовнішньоторговельних операцій.

Думається, що заслуговує на позитивне сприйняття визначення Т.Корневої [11], яка зазначає, що методи тарифного регулювання ґрунтуються на засадах Митного тарифу України і Митного кодексу України та відносять до інструментів тарифного регулювання наступне:

- всі види мита, в тому числі і антидемпінгове та компенсаційне;
- класифікацію товарів згідно товарної номенклатури ЗЕД;
- митну вартість товарів;
- країну походження товарів;
- зміну валютного курсу.

До нетарифних методів, які на думку Т.Корневої [11] є альтернативними тарифному регулюванню та впливають безпосередньо на кількісні і вартісні параметри зовнішньоекономічної діяльності, віднесено й квотування, ліцензування, технічні стандарти вимоги до упакування тощо [11, с. 96-100]. Але цим автором [11] не визначено місце інших платежів: податку на додану вартість, акцизного збору.

До того ж досі у вітчизняних джерелах не вдається виявити й спільної узгодженої точки зору щодо змісту митно-тарифних і нетарифних

методів і це є характерним і для теоретиків і практиків – фахівців митної справи України. Зокрема, аргументується точка зору стосовно того, що система митно-тарифного регулювання включає наступні складові: Митний тариф України, мито, митна вартість товару, країна походження товару, а заходи нетарифного регулювання полягають у встановленні державою кількісних обмежень та технічних бар'єрів [12].

У той же час, митно-тарифне регулювання розглядається й як система митного тарифу, що базується на митній вартості, тарифній класифікації та тарифних пільгах [10, с. 9].

Глибокий аналіз проблематики регулювання зовнішньоторговельних операцій, що відображений у працях С.Терещенка, зосереджено на доведенні необхідності комплексного впливу тарифного регулювання на обсяги сум митних платежів від експортно-імпорتنих операцій. На думку цього автора комплексність проявляється через визначення митної вартості товару, коду товару відповідно до товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності та країни походження, що суттєво впливає на застосування окремих ставок мита певних товарів [17, с. 31]. Також С.Терещенко приділив багато уваги методам регулювання ЗЕД та навів узагальнену класифікацію, за якою до кола методів нетарифного регулювання відносно: кількісні обмеження, побічний протекціонізм, стимулювання експорту, обмеження

митного оформлення, цінову політику держави та державне регулювання режиму розрахунків за імпорт, правове забезпечення [17].

Отже ми бачимо, що підходи до класифікації, запропоновані різними авторам, в основному, зводяться до поділу методів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на дві групи – тарифні і нетарифні. Проте є різні підходи до визначення їх змісту та способів їх застосування.

Згідно з результатами досліджень авторів цієї статті щодо особливостей висвітлення вітчизняними науковцями і практиками сукупності методів державного регулювання та з урахуванням специфіки поглядів різних авторів, пропонуємо власний варіант, або ж підхід стосовно класифікації методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності (рис. 2). При його формуванні ми виходимо з того, що регулювання зовнішньоторговельної діяльності здійснюється через використання певного набору інструментів, як то: митний тариф, митний збір; податок на додану вартість, акцизний збір, зміна курсу валюти, коди товарної номенклатури, кількісні обмеження, побічний протекціонізм, технічні стандарти тощо.

Відповідно, при класифікації методів регулювання ці інструменти мають бути по різному згруповані в залежності від групуювальної ознаки.

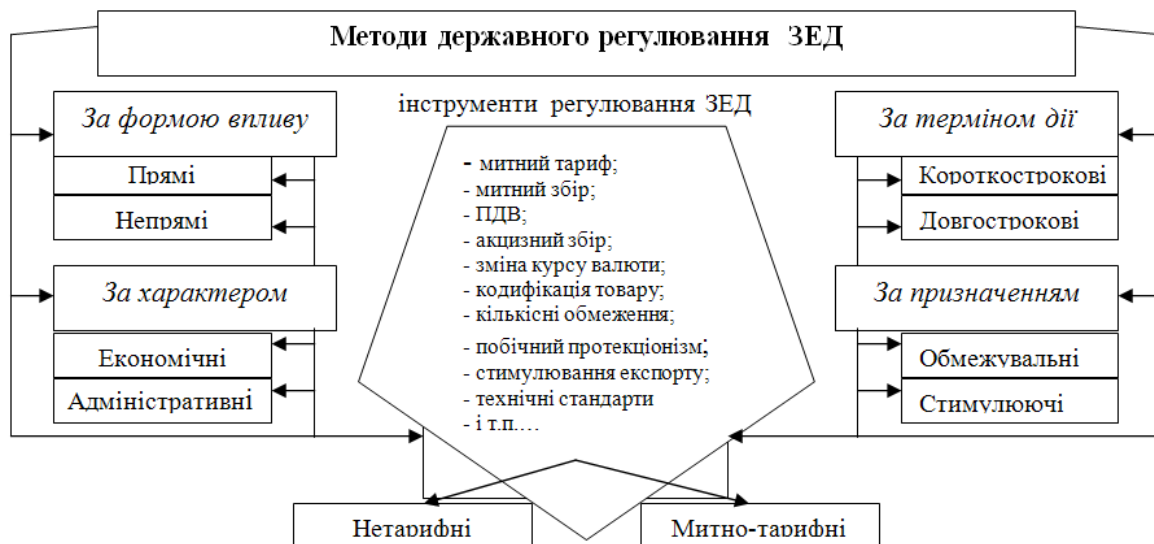


Рис. 1. Класифікація методів державного регулювання ЗЕД в Україні [14, с. 79]

Так, цей рисунок ілюструє низку наступних ознак за якими згруповано методи досліджуваної діяльності. За формою впливу до прямих методів ми відносимо митний тариф, митний збір, кодифікація товарів, кількісні обмеження, заходи побічного протекціонізму й стимулювання експорту, технічні стандарти тощо; до непрямих методів – податок на додану вартість, акцизний збір, зміна курсу валюти тощо.

Якщо ці ж інструменти класифікувати за характером прояву, то вони розподіляться наступним чином: економічні – митний тариф, митний збір; податок на додану вартість, акцизний збір, зміна курсу валюти, коди товарної номенклатури; адміністративні – кількісні обмеження, побічний протекціонізм, стимулювання експорту, технічні стандарти.

Висновки. Назрілі потреби теорії та практики вдосконалення класифікації методів державного регулювання ЗЕД, з погляду на зарубіжний досвід, зумовили першочергове виокремлення наступних нерозв'язаних проблем: 1) необхідність вироблення єдиного науково-методологічного і методичного підходу до формування класифікаційних ознак та уточнення мови їх опису у наукових, нормативно-правових та інших джерелах; 2) оскільки основним суб'єктом регулювання ЗЕД є митні органи, які зорієнтовані державою на класифікацію методів за двома групами: митно-тарифне регулювання і нетарифне регулювання, то варто обґрунтовано деталізувати набір реальних, передбачених законом, інструментів практичної реалізації досліджуваних методів.

Реальні процеси та результати регулювання ЗЕД суб'єктами державного управління мають

бути системно зорієнтованими на використання не тільки спеціальних методів та інструментів, що дозволяють впорядковувати досліджувану сферу, а й інших методів, які будуть сприяти забезпеченню формування необхідного масиву інформації для прийняття адекватних управлінських рішень та здійсненню дієвого державного контролю у сфері ЗЕД. Проте, наукові пошуки щодо впорядкування останнього вітчизняними ученими та практиками фактично не проводилися. Думається, що саме це може стати сферою прискіпливої уваги *подальших наукових розвідок* з урахуванням специфіки інституційного розвитку державного управління ЗЕД України протягом останніх 20 років. Це може слугувати виявленню тенденцій, особливостей, істотних протиріч та найбільш доцільних шляхів обмеження невизначеності стосовно стратегії розвитку ЗЕД на перспективу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вступ до філософії: Історико-філософська пропедевтика: підручник / Г.І.Волинка, В.І.Гусев, І.В.Огородник та ін. – К.: Вища шк., 1999. – С.12, С.28-31.
2. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Економіка. Опорний конспект лекцій, К., 1997
3. Гальчинський А.С., Єщенко П.С., Палкін Ю.І. Основи економічної теорії. – К.: Вища школа, 1996. – 622 с.
4. Філософія: Підручник / Г.А.Заїченко, В.М.Сагатівський, І.І.Кальний та ін. – К.: Вища шк., 1995. – 455 с.
5. Климко Г.Н., Нестеренко В.П., Канищенко Л.О. Основи економічної теорії. – К.: Знання -прес, 2004. – 488 с.
6. Ніколенко Ю.В., Демківський А.В., Феценко В.В. Основи економічної теорії. – К.: Знання, 1996. – 346 с.
7. Бандур С.І. Сучасна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / Бандур С.І., Заяц Т.А., Терон І.В. – К.: РВПС України НАН України. – ТОВ «Принт-Експрес», 2002. – 250 с.
8. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки : навч.посіб. / Гриньова В.М., Новікова М.М. – Х.: Видавничий Дім «ІНЖЕК», 2004. – 756 с.
9. Данилевський Ю.А. Финансовый контроль в отраслях народного хозяйства при различных формах собственности / Данилевский Ю.А., Мезенцева Т.М. – М.: Финансы и статистика. – 1992. – 136 с.
10. Єгоров О. Функціональна система митно-тарифного регулювання на етапі інтеграції України до СОТ / Єгоров О. // Вісник Академії митної служби України, 2004. – № 1. – С. 3-12.
11. Корнєва Т. В. Необхідність визначення понять заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України / Корнєва Т. В. // Митна справа. – 2005. – № 1. – С. 96-100.
12. Науменко В. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / Науменко В.П., Пашко П.В., Руссков В.А. – К.: Знання, 2004. – 404 с.
13. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. / – 4-е изд., дополненное. – М.: ООО «ИТИ ТЕХНОЛОГИИ», 2003. – 944 с.
14. Письмаченко Л.М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л.М.Письмаченко. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд.», 2008. – 366 с.
15. Саллі В.І. Основи зовнішньоекономічної діяльності / Саллі В.І., Трифонова О.В., Швець В.Я. – К.: Професіонал, 2003. – 176 с.
16. Свердан М.М. Основи наукових досліджень : навч.посіб. / Свердан М.М., Свердан М.Р. – Чернівці : Рута, 2006. – 352 с.
17. Терещенко С. Основи митного законодавства України: питання теорії та практики зовнішньоекономічної діяльності / Терещенко С. – К.: АТ «Август», 2001. – 422 с.
18. Кузнецова Н.В. Регулирование внешнеэкономической деятельности в Украине / Н.В.Кузнецова. – К.: СПЛАЙН, 1998. – 220 с. – (Практическое пособие).
19. Кохановский В. П. и др. Основы философии науки. М.: Феникс, 2007. 608 с
20. Моисеев Н. И. Расставание с простотой представлений о реальном экономическом порядке. – М.: ИМГИ, 2005. – 410 с.
21. Якість економічного зростання: Пер. з англ./ В.Томас, М.Дайламі, А.Дерешвар та інш.- Наук. ред., пер. О.Кілієвич.-К.: Основи, 2002.-350 с.
22. Системные функции госуправления экономической деятельностью / Сравнительный анализ 45 стран мира. – Сборник научн.тр. \ Под общ. Ред А.В.Славова, И.Н.Немцева. – М.:ИФС и ЦПР, 2008.- Ч.1.-268 с.

Рецензенти: Письмаченко Л. М. – д.держ.упр, професор;
Сорока С. В. – к.політ.н.

© Івашова Л. М., Івашов М. Ф., Гніздилов А. М., 2011

Стаття надійшла до редколегії 03.11.2011 р.

ВПЛИВ РЕГІОНАЛІЗМУ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМИ ЗВ'ЯЗКАМИ РЕГІОНІВ

Дана стаття присвячена актуальній проблемі сучасних тенденцій розвитку регіоналізму та його впливу на державне управління у сфері міжнародних зв'язків регіонів.

Ключові слова: регіон, регіоналізму, регіоналізація, міжнародні зв'язки, децентралізація, локалізм.

Данная статья посвящена актуальной проблеме современных тенденций развития регионализма и его влияния на государственное управление в сфере международных связей регионов.

Ключевые слова: регион, регионализм, регионализация, международные связи, децентрализация, локализм.

This article is dedicated to the peculiarities of modern regionalism and its influence on state management in the sphere of regional international relations.

Key words: region, regionalism, regionalization, international relations, decentralization, localism.

Актуальність проблеми. Активний вихід регіонів держав на міжнародну арену призводить до необхідності осмислення цього процесу. Він пов'язаний із такою важливою тенденцією розвитку світу, як регіоналізм. Саме феномен регіоналізму виступає сьогодні істотним фактором у розвитку державного управління міжнародними зв'язками регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню регіоналізму, його характерних властивостей, особливостей прояву в різних країнах присвячені роботи таких вчених як Е. Маркузен, С. Тарроу, О. Г. Топчієв та ін. Наприклад, Е. Маркузен основну свою увагу звертає на регіональну політику в контексті розвитку регіоналізму: «Регіональна політика може приймати різні форми. По-перше, вона може виражатися у внутрішніх конфліктах із приводу майбутньої еволюції регіону... По-друге, ця політика може прийняти риси загальнорегіональної опозиції якійсь зовнішній силі, чи то до інших регіонів, великої держави або економічної структури» [1, с. 17]. У той самий час, однак, було б несправедливо зводити комплексний феномен регіоналізму до тієї або іншої державної реакції на якісь зовнішні «подразники», як це іноді робить цитований автор.

Сидні Тарроу досліджує прояви регіоналізму у вигляді політичного курсу, у вигляді ідеології держави, у вигляді організаційної основи для захисту інтересів регіонів і т. д.: «Існує важлива відмінність між регіоналізмом як політичним

курсом або сукупністю політичних курсів, регіоналізмом як ідеологією державного втручання, й регіоналізмом як організаційної основи для захисту периферійних територій» [2, с.98].

О.Г.Топчієв [3] у своїй роботі розглядає актуальне питання організаційного, економічного і правового забезпечення міжрегіонального і транскордонного співробітництва, обґрунтовує традиційні і сучасні схеми регіоналізації в Україні.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Звернувшись до зазначених публікацій і досліджень необхідно відзначити, що в них докладно аналізується явище регіоналізму, розглядаються механізми державного регулювання регіонального та місцевого розвитку, європейські стандарти врядування на регіональному рівні, але замало звертається увага на такий актуальний на сьогоднішній день аспект як вплив регіоналізму на державне управління міжнародними зв'язками регіонів. В умовах розповсюдження регіоналізму та підвищення активної участі регіонів держав у міжнародних відносинах, дослідження впливу регіоналізму на державне управління міжнародними зв'язками регіонів є важливою основою покращення взаємодії регіонів України з регіонами країн Західної Європи в контексті євроінтеграційних прагнень України.

Тому метою даної статті є на основі аналізу існуючого вітчизняного і закордонного досвіду дослідження регіоналізму проаналізувати його

вплив на державне управління міжнародними зв'язками регіонів.

Виклад основного матеріалу. У змістовному відношенні пропонуємо провести різницю між двома «вимірами» терміну «регіоналізм». По-перше, це – природний, органічний принцип територіальної організації соціальних, політичних, економічних і культурних аспектів життєдіяльності людських співтовариств. У цьому смислі регіоналізм аналізується в таких категоріях, як:

- соціальна згуртованість етнічних, расових і мовленнєвих груп, що проживають спільно;
- економічна взаємодоповнюваність тих господарських і промислових одиниць, які працюють у межах даної території;
- сумісність загальних цінностей, пов'язаних з культурою, релігією, історичними традиціями;
- політична солідарність [4, с. 333].

Регіоналізм націлений на практичне використання тих можливостей, які випливають із природного територіального розподілу сучасних суспільств, і таким чином, створює умови для раціонального розподілу компетенції влади й виробничих ресурсів серед різних груп населення. Тому можна сказати, що регіоналізм внутрішньо властивий всім типам сучасних суспільств незалежно від їхніх розмірів, рівня розвитку, особливостей політичних і державних структур і т. д. [5].

Регіоналізм може бути загальним найменуванням різного роду інтелектуальних течій і доктрин, націлених на раціональне використання природних просторових розходжень, що існують усередині сучасних суспільств.

Регіоналізм у даному контексті може виражатися подвійно.

З одного боку, це так званий пасивний регіоналізм, який визначається загальною ідентичністю, культурою, історією, географією. З іншого боку, часто має місце цілеспрямована активна діяльність по створенню регіональних політичних інститутів під впливом як урядів, так і субнаціональних управлінсько-адміністративних одиниць.

У плані ж спрямованості самого «вектору» регіоналізму має сенс провести розмежування між двома поглядами на цей термін. У сучасній Росії, наприклад, обидва типи регіоналізму водночас і конкурують, і взаємно доповнюють одне одного. По-перше, він може припускати варіант об'єднання сусідніх територій за економічними, культурними, політичними або військовими міркуваннями. Це «інтегративний», або «асоціативний регіоналізм», що має наднаціональний характер. Прагнення до регіональної інтеграції на пострадянському просторі є складовою частиною загальносвітової тенденції створення наднаціональних політичних інститутів, інтеграції національних ринків і стирання торговельних бар'єрів. Відомо, що на Заході розширення функцій багатонаціональних і міжурядових органів аргументується необхідністю в утворенні інстанцій, здатних підтримати працездатний і мирний соціально-політичний і економічний

порядок. У Росії, регіональний інтеграціонізм представляє внутрішню різноманітну політичну лінію, що вбирає в себе велику кількість уявлень про те, як повинні виглядати регіональні структури влади й безпеки в країнах колишнього СРСР.

По-друге, регіоналізм може носити дисоціативний характер і тісно стикатися з такими поняттями, як децентралізація, територіальна ідентичність, локалізм, регіональна автономія та ін. На думку автора, такий підхід є розповсюдженим у багатьох країнах Європи з унітарною формою державного устрою, до яких належить й Україна.

Автор роботи вважає, що можна погодитись із визначенням професора Г. В. Каменської: «Регіоналізм – це сукупність соціокультурних і політичних рухів, що виступають проти уніфікації й не обґрунтованих об'єктивно необхідністю централістських тенденцій у багатьох сферах життя народів і держав, а також відповідна система поглядів» [6, с. 418].

Регіоналізм як ідейна течія виникнув у Європі ще в XIX в. Спокійно прихильники ідеї регіоналізму виходили з того, що джерелом розвитку структур місцевої влади повинні стати наявні культурні й історичні традиції регіонів на базі яких можливе посилення ролі периферії в політиці європейських держав.

Ситуація істотно змінилася за перше десятиліття XXI століття, коли у зв'язку із позначившимися перспективами глибокої європейської інтеграції помітно зросла роль регіонів у політичному й соціально-економічному житті Європейського Союзу. Як це не дивно, проголошувана регіоналізмом дисперсія влади не суперечить її концентрації в рамках загальноєвропейських інститутів, оскільки регіоналізм сам по собі не припускає економічної й політичної ізоляції, а його концепції широко поширені серед прихильників ідей єдиної Європи, що критично ставляться до традиційних держав-націй. Більшість прихильників сучасного європейського регіоналізму вважають, що в міру поглиблення інтеграції основний обсяг влади й супутній їй авторитет будуть поступово переміщуватись у регіони [7; 8, с. 19]. При цьому інститути влади природно сформуються на тому рівні, де вони будуть найбільш ефективні. Проте вже існує приблизна ієрархія регіонального устрою суспільства, де низовий рівень становлять комуні, потім впливають асоціації комун, потім субрегіони, і нарешті, регіони, що володіють політичною владою.

У своїх різноманітних проявах регіоналізм формує загальні передумови для постановки питання про незалежний або відносно самостійний від центральної частини «простір рішень» [9], яким, безумовно, повинне володіти регіональне співтовариство. Завершеним політико-правовим вираженням цієї тенденції регіоналізму стає регіональна автономія – конституційно закріплене

право регіону на організацію й реалізацію самоврядування.

Обсяг компетенцій, законодавчих прав, а також порядок організації й система функціонування органів влади, які припускає регіональна автономія, можуть бути різноманітними: від цілого ряду моделей політичної децентралізації, при якій регіональні органи влади функціонують більшою мірою як проміжний владний рівень, що підлягає адміністративному контролю з боку центрального уряду, до федералізму, у системі якого вони на регіональному рівні в межах конституційно закріплених за ними повноважень діють як повністю незалежні органи влади. Між процесом федералізації (як послідовним розширенням і універсальним застосуванням на всій території держави принципу регіональної автономії) і динамікою розвитку регіоналізму, як правило, спостерігається певна відповідність. Це пов'язано, по-перше, з тим, що розвинена регіональна самосвідомість і в політичній теорії, і на практиці дозволяє розглядати регіон як еквівалент самостійного громадянського суспільства, що має право на добровільне об'єднання аж до проголошення державного суверенітету, і на прийняття власних конституційних актів. Символічним вираженням цього є реалізація права регіонального співтовариства на заснування власного парламенту й вибори виконавчих органів влади.

По-друге, інтегральний характер регіоналізму найбільшою мірою сприяє інституціоналізації регіональної влади у вигляді самостійних і наділених відповідальністю державних органів, що реалізують всю повноту регіональних публічних інтересів. Тому втручання центрального уряду в питання регіональної компетенції, а також поділ останньої за галузевим принципом є ознаками обмеженої регіональної автономії.

З точки зору нерозривного зв'язку регіоналізму з ідеєю громадянського суспільства його не можна повністю розглядати у світлі чисто управлінських відносин, тобто тільки як прагнення територіальної влади зайняти проміжну позицію між центральним і місцевим рівнями управління. В організації проміжного територіального рівня влади функції автономного регіонального уряду, з одного боку, і територіального представництва центру, відповідального за проведення на місцях загальнодержавної політики – з іншого, можуть бути присутніми у різних співвідношеннях [10, с.12]. У значній мірі з перевагою однієї із цих функцій пов'язане розходження між формами політичної децентралізації влади (включаючи федералізм) і її адміністративною деконцентрацією.

В унітарних державах із сильними традиціями централізації проміжний рівень влади, як правило, асоціюється з адміністративно-територіальною системою управління (наприклад, департаменти у Франції). Хоча ці територіальні органи державної влади не відособлені від місцевих суспільних структур впливу, вони виступають, головним

чином, провідниками політики центрального уряду. У Франції, наприклад, це в значній мірі впливає й на уряди регіонів, схильних дотепер мислити в системі скоріше загальнодержавних, ніж регіональних пріоритетів.

В унітарних державах домінування процесів координованої центральним урядом регіоналізації над власною ініціативою регіональних співтовариств, як правило, призводить до обмеженого ступеню політичної децентралізації, що втілюється в різних моделях конституційного регіоналізму. Тобто регіональної автономії, що надається окремим частинам країни «зверху» відповідно до конституційного законодавства держави. Створюючи інституціональні умови й передумови консолідації регіональних співтовариств у вигляді власних представницьких і виконавчих органів влади, власної сфери повноважень (регульованої, однак, найчастіше конституцією держави й підлягаючої адміністративному нагляду центру), система конституційного регіоналізму у свою чергу стає найважливішою передумовою переходу унітарної держави до федеративного устрою. У тих же випадках, коли регіоналізм по своїй активності й політичному впливу на суспільство далеко виходить за межі реформістських намірів центрального уряду, існує велика ймовірність форсованого (через ряд послідовно змінюючих одну одну конституційних реформ) переходу унітарної держави до федеративної форми державності.

Висновки з даного дослідження.

1. Вихід регіонів на міжнародну арену тісно пов'язаний з поняттям «регіоналізм». Регіоналізм – це сукупність соціокультурних і політичних рухів, що виступають проти уніфікації й не обґрунтованих об'єктивною необхідністю нейтралістських тенденцій у багатьох сферах життя народів і держав, а також відповідна система поглядів.

2. Практичне втілення ідей регіоналізму припускає встановлення балансу між політичним центром і периферією; між регіональними й державними інтересами; між державною владою й владою в регіонах.

3. Процес усе більш повного включення регіонів в економічне, соціальне й політичне життя на національному й транснаціональному рівні переходить у регіоналізацію – процес регіонального структурування простору.

4. Регіоналізація може здійснюватися в рамках держави й більших наддержавних спільнот, таких як Європейський Союз, Організація Азіатсько-Тихоокеанського Економічного Співробітництва або в рамках утворення «Європи регіонів».

5. Регіоналізм може проявлятися як у внутрішній, так і в зовнішній політиці держав, у тому числі через надання права регіонам держав здійснювати міжнародні зв'язки й об'єднуватися в структури міжрегіонального характеру, що виходять за межі держав, такі, як транскордонні регіони (наприклад, євро регіони).

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Поступове підвищення ролі регіонів у міжнародних відносинах і у виробленні зовнішньополітичної доктрини держави зумовлює необ-

хідність подальших досліджень системи і механізмів державного управління міжнародними зв'язками регіонів з огляду на існуючий іноземний та український досвід.

ЛІТЕРАТУРА

1. Markusen Ann. Regions: Economics and Politics of Territory. – N.Y. : Rowman and Littlefield Publishers, 1987.
2. Territorial Politics in Industrial Nations / Ed. by Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein, Luigi Graziano. – N.Y.; L.: Praeger Publishers, 1978.
3. Топчів О., Безверхнюк Т., Тітенко З. Регіональний розвиток України і становлення державної регіональної політики. – Одеса, 2005.
4. Hurrell A. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics // Review of International Studies. – Vol. 21, October. – 1995.
5. Lerner D. Some Comments on Center – Periphery Relations // Comparing Nations. The Use of Quantitative Data in Cross – National Research / Ed. by Richard L. Merritt and Stein Rokkan. – New Haven; London: Yale University Press, 1996.
6. Федерализм: Энциклопедия. – М.: МГУ, 2000.
7. Isseman Andrew M. Lost in Space? On the History, Status, and Future of Regional Science // The Review of Regional Studies. – Vol. 23, Summer. – 1993.
8. Кезин А., Фулбрайт. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования // Федерализм. – № 1. – 1998.
9. Malfliet K. Institutional Guarantees for Regional Development // Институциональные аспекты регионализма в общеевропейском контексте. – Екатеринбург, 1996.
10. Keating M. Invention of Regions Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe // Unpublished paper for European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops.- Oslo, 29 March -3 April, 1996.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., ст. наук. співробітник;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Власов В. Г., 2011

Стаття надійшла до редколегії 13.09.2011 р.

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ ВОДОЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті розглянуто приклади проведення реформ системи водозабезпечення в різних країнах світу. Визначено основні переваги і недоліки в роботі системи до і після реформування. Запропоновано шляхи розв'язання проблем і збільшення ефективності функціонування галузі водо забезпечення в Україні.

Ключові слова: Державне регулювання, система водозабезпечення, природна монополія, водопостачання, системи управління.

В статье рассмотрены примеры проведения реформ системы водообеспечения в различных странах мира. Определены основные преимущества и недостатки в работе системы до и после реформирования. Предложены пути решения проблем и увеличения эффективности функционирования отрасли водообеспечения в Украине.

Ключевые слова: Государственное регулирование, система водообеспечения, естественная монополия, водоснабжения, системы управления

In this article considered the examples of reforms in the water supply systems in different countries of the world. Defined the basic advantages and disadvantages in operation of the system before and after the reform. Proposed ways of solving the problems and increase the efficiency of functioning of the water sector in Ukraine.

Key words: State regulation, water supply systems, natural monopoly, water management system.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасна галузь житлово-комунального господарства, в цілому, і підгалузь водозабезпечення, зокрема, перебувають у досить складному стані. Високі тарифи на воду, низька якість послуг водопостачання і водовідведення, застарілі засоби експлуатації води, заборгованість населення перед підприємствами водоканалу, неефективні системи управління і експлуатації системи – це не весь перелік недоліків в роботі системи водозабезпечення України.

У більшості країн світу системи водозабезпечення є природними монополіями, які зазвичай підпорядковуються місцевому органу влади. Збільшений інтерес до приватизації державних підприємств не призвів до очікуваних реформ в міських системах водозабезпечення. Проте, в близько 50 містах в країнах, що розвиваються, галузь водозабезпечення або була приватизована, або була надана ліцензія неурядовій організації для її управління і обслуговування.

Необхідність реформування системи водозабезпечення України є безумовною в сучасному світі. Це розуміють всі, однак за останні роки в системі не проведено майже жодних дій в бік покращення її функціонування. Для цього необхідно дослідити досвід проведення реформ в різних країнах світу, проаналізувати їх наслідки і сформувати модель

реформування галузі водозабезпечення для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим дослідженням, пов'язаним зі сферою житлово-комунального господарства приділяли увагу багато вчених, зокрема Т. М. Качала, В. М. Геєць, Б. М. Данилишин, В. М. Лобас, Е. А. Зінь, О. А. Пономаренко, Т. М. Семчук, В. О. Сліпченко та інші. Однак, окремо сфера водозабезпечення не досліджувалась у вітчизняних наукових дослідженнях, тому актуальними залишаються питання вдосконалення системи водозабезпечення України.

Метою дослідження є визначення основних переваг і недоліків в роботі системи водо забезпечення в різних країнах світу до і після реформування та виявлення шляхів розв'язання проблем і збільшення ефективності функціонування галузі водозабезпечення в Україні, спираючись на досвід іноземних країн.

Виклад основного матеріалу. Україна в плані географічного положення, економічної ситуації в країні, соціальних настроїв населення, найбільш схожа із Росією. Тому перш за все слід розглянути особливості системи водозабезпечення населення Російської Федерації.

Всі підприємства, які функціонують у системі житлово-комунального господарства Росії, у тому числі підприємства водопостачання, відносяться

до природних монополій на локальному рівні. Це комплекси, які забезпечують всю країну життєво необхідними товарами і послугами. Від їх функціонування залежить економічна безпека країни і стабільність в економіці.

Місце і роль природних монополій в економіці країни неоднозначні. З погляду державних інтересів їх слід розглядати як найважливіший фактор розвитку економіки. З точки зору споживачів продукції та послуг природних монополій основне питання – політика тарифів і цін. Мова йде про те, щоб сам механізм регулювання цін на продукцію і тарифів на послуги природних монополій був максимально відкритим, зрозумілим і «прозорим», тобто кожен покупець має право знати, за що і скільки він платить. При цьому він повинен бути впевнений, що призначена ціна або тариф є розумними і справедливими.

В Росії передбачено, що державними органами у якості методів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може застосовуватися цінове регулювання за допомогою визначення цін (тарифів) або їх граничного рівня.

Більш перспективним є стимулююче регулювання, тобто регулювання верхньої межі тарифу без жорстких обмежень на норму прибутку. Даний підхід широко і досить успішно використовується в Європі і починає поступово впроваджуватися в США.

Однак в окремих галузях, у конкретних випадках можна використовувати альтернативні методи регулювання цін. Англійські експерти рекомендують застосовувати метод порівняння витрат. Регулюючий орган при наявності ринків, схожих в загальних рисах по території, оснащеності технікою у виробників і запитів споживачів, вправі вимагати від господарюючого суб'єкта, що є природним монополістом, зміни рівня і його структури цін (тарифів) згідно з аналогічним підприємством галузі, який проводить розумну тарифну політику. Такий метод регулювання в Україні може отримати досить широке поширення у сфері водопостачання, оскільки система водопроводів в українських містах практично однакова, а формування тарифів на водоспоживання – прерогатива місцевих адміністрацій.

Сьогодні національні уряди вважають за краще передавати приватному капіталу на концесійній або іншій контрактній основі об'єкти нафтового і газового господарства, водопостачання і каналізації, транспортних і комунікаційних систем у тимчасове довго- і середньострокове управління, залишаючи за собою право регулювання і суворого контролю діяльності приватних компаній. До теперішнього часу концесіям властиві наступні особливості:

- предмет концесійної діяльності – державна або комунальна власність або види діяльності, що становлять державну монополію;
- один із суб'єктів – держава в особі різних органів влади;
- відплата і повернення предмета концесії;
- обмеженість концесійного терміну.

– В результаті практичної реалізації концесійних форм приватизації виникають елементи ринкової системи відносин у раніше монопольних середовищах, з'являються дбайливі господарі та ефективні управлінці державним майном, яке не виводиться з сфери володіння держави, а продовжує залишатися в його власності.

– В інших країнах світу склалась наступна ситуація з розвитком системи водозабезпечення: політичні, технологічні і економічні зміни спонукали багато країн, що розвиваються, провести реформи для поліпшення роботи інфраструктурних галузей промисловості.

Основними напрямками реформ є:

- встановлення цін, які більше відповідають витратам;
- створення незалежних регулюючих підприємств;
- залучення приватного сектора в раніше націоналізовані галузі промисловості,
- дозвіл конкуренції.

Перші реформи торкнулися телекомунікаційних систем. Пізніше, електромережі і міські водні системи були включені в процес реформування.

У водопостачання є три головні особливості, які істотно визначають вибір кращої організації структури ринку:

1. Витрати, доступність, і якість водних ресурсів змінюються істотно залежно від місця розташування, ведучи до істотних відмінностей в структурі ринку, регулюючих установах, і цінових правилах.

2. Пряма конкуренція можлива в одних аспектах водопостачання, але в інших це часто не лише не здійснено, але і соціально небажано, і відповідна область конкуренції також залежить від місцевих умов.

3. Водне використання впливає на здоров'я населення і екологічну ситуацію, які часто дуже важко відрегулювати ефективно.

Не дивлячись на ці проблеми, багато країн почали експериментувати з реформами, і приділяють велику увагу приватній співпраці. Сервісна база даних Всесвітнього банку налічує 53 випадки, в яких приватні компанії управляють системами водо забезпечення і каналізації в 27 країнах, що розвиваються. З них лише три – продаж акцій приватним компаніям. Відмінності між водою і іншими комунальними послугами, місцеві відмінності у водних ресурсах і установах відображені в різноманітності форм управління і формах приватної співпраці. Більшість (29) концесії, в яких компанія, що управляє, відповідальна за інвестиції і безпосереднє управління; також – контракти на управління (11), і орендні договори (10).

Досвід з реформами ілюструє ефекти унікальних особливостей води. Особливості довкілля не лише ускладнюють регулювання, але і створюють політичні проблеми. Проте, місцеві особливості води не мають на увазі, що приватна участь небажана. Навіть у місцях з дуже слабким довкіллям, в плані ресурсного забезпечення води, приватна участь реально є більш ефективною, ніж система суспільного управління.

За даними Всесвітнього Банку в кінці 1990-х початку 2000-х шість міст (Абіджан, Буенос-Айрес, Конакрі, Ліма, Мехіко, і Сантьяго) запланували реформи, які включали можливу приватну участь за допомогою продажу активів (Сантьяго), концесії (Буенос-Айрес і Ліма), орендні договори (Абіджан і Конакрі) і обслуговування/контракти на управління (Мехіко). В Абіджане, приватний підрядчик керував вторинною мережею і підтримував основну мережу відповідно до договору оренди, що починається в 1959 р., перед незалежністю. Обов'язки компанії, що управляє, були збільшені в 1997, який є датою реформи.

В Сантьяго і Лімі було зроблено багато попередніх кроків до приватної співпраці, включаючи переговори з потенційними учасниками, але процес приватизації не закінчувався. Сантьяго прямував до запланованих регулюючих змін в 1998 році, але водна система продовжувала знаходитися під державною власністю. Ліма провела лише декілька регулю-

ючих змін, які були заплановані для майбутньої концесії перед реформою.

В Мехіко сервісні контракти з чотирма приватними компаніями були введені в 1998-99 роках. План містив умови, з часом повністю вийти з державного управління і обслуговування, але ця стадія контракту так і не була повністю здійснена. У Буенос-Айресі і Конакрі приватна участь була здійснена за планом: в Буенос-Айресі з підписанням концесії в 1997 і в Конакрі з орендним договором в 1995.

Стан і особливості оточуючого середовища суттєво впливають на функціонування галузі водозабезпечення. В таблиці 1 наводяться дані про природу водних ресурсів кожного з 6 міст, що аналізуються.

Аналізуючи дані таблиці 1 можна зробити висновок про те, що чотири з шести міст мають гарну ресурсну базу системи водозабезпечення, і основним ресурсним джерелом в них є ріка.

Таблиця 1

Природа водних ресурсів

	Основне джерело	Мінливість	Життєздатність*
Буенос-Айрес	Ріка (92%)	низька	так
Мехіко	Водоймища (82%- 1987 64% – 1993)	низька	ні
Ліма	Ріка (2/3) Водоймища (1/3)	висока	ні
Сантьяго	Ріка (89%)	низька	так
Абіджан	Водоймища (100%)	низька	так
Конакрі	Ріка (90%) Водоймища (10%)	низька	так

* – в діючих нормах добування

Ресурсна база інших двох міст – це водоймища, що є негативним фактором, і його вплив ми відчуємо під час розгляду різниці ціни на воду в кожному місті.

У таблиці 2 наводяться деякі показники, за якими можна охарактеризувати стан системи водозабезпечення кожного міста до реформування.

Таблиця 2

Стан системи водозабезпечення до реформування

Країна	Населення (млн)	Показник зростання	Населення, що має доступ до води, %	Населення, що має доступ до каналізації, %	Особливості оточуючого середовища
Буенос-Айрес	8,2	1,5	70	58	Хвороби, що передаються з водою, забруднення водоносного шару
Мехіко	8,3	3,1	97	86	Хвороби, вичерпання водоносного шару, забруднення
Ліма	6,1	2,3	75	70	Епідемія холери в 1989 г., забруднення, зараження водоносного шару
Сантьяго	4,4	1,8	99	88	Хвороби, забруднення, ризик позбавленого зібраного врожаю
Абіджан	2,0	5,1	60	35	Хвороби, забруднення
Конакрі	1,0	9,0	38	10	Відсутність каналізаційних систем, хвороби

Аналізуючи дані таблиці 2 можна пояснити різницю в ціні на воду, що склалася між містами. Дана таблиця доводить, що кожне місто має проблеми з екологічною складовою, а саме з хворобами і забрудненням водоносного шару. Однак, основним

показником, який впливає на значення ціни на воду, є дані про кількість населення.

В таблиці 3 наводяться дані про середні доходи, отримані підприємствами водоканалу в розрахунку на м³ розподіленої води, а іншими словами – про ціну на воду в різних містах.

Таблиця 3

Середні отримані доходи/м³ розподіленої води

Середня ціна м ³ води, \$*	Буенос-Айрес	Мехіко	Ліма	Сантьяго	Абіджан	Конакрі
До реформи	0,21	0,32	0,21	0,09	0,85	0,13
Після реформи	0,18	0,37	0,20	0,14	0,87	1,00 ²

* – заснована на платіжах

² – Всесвітній Банк субсидував ціни. Сума, яку покупцям дійсно нараховували – 0,34\$, и сума оплачувана – 0,19\$

Отже, визначаємо три міста, які мають найменшу, порівняно з іншими, ціну на воду: Сантьяго, Буенос-Айрес і Мехіко. Невеликі ціни на воду можна пояснити так: по-перше, основним джерелом водних ресурсів в цих містах є ріка (близько 90%), а по-друге, ці міста мають велике населення (близько 4, 6 і 8 млн. осіб). Якщо говорити про Конакрі, де ціна на воду є найбільшою, основним джерелом водних ресурсів там є ріка, однак населення цього міста є дуже маленьким, лише 1 млн осіб, цим і можна пояснити таку велику ціну. Інше місто Мехіко має населення близько 8 млн. осіб (найбільше з 6 міст), однак основним джерелом водних ресурсів є водоймища, що і пояснює середню ціну на воду.

Висновок. Необхідність нових підходів до організації діяльності природних монополій усвідомлюється як державою, так і самими монополістами. Єдиною силою, здатною проти-стояти специфічному положенню монополій в економіці України є держава. Тому державна політика, яка ставить межі і визначає правила їхньої поведінки на ринку, має бути спрямована як на посилення регулюючої ролі держави, зокрема в сфері тарифної політики, так і на організацію цінової конкуренції, обмеження неконтрольованої приватної монополії державною монополією, узгодження дій державної і регіональних влад.

Сьогодні основними проблемами галузі водозабезпечення є:

- поглиблення тенденцій погіршення якості води та неекономного водокористування;
- незадовільний технічний стан інфраструктури в галузі водозабезпечення;
- необґрунтована система встановлення тарифів за водокористування;
- низька інвестиційна активність;

Всі ці проблеми знижують економічну активність функціонування галузі, що вимагає введення ринкових механізмів управління в природно-монопольний сектор. Вирішення існуючих проблем вимагає наступних кроків з боку держави:

- розвиток правової бази і реформування системи державного управління в галузі водопостачання і водовідведення;
- раціональне поєднання адміністративних і економічних методів державного регулювання сфери водозабезпечення;
- розробка і застосування методів контролю за використанням водних ресурсів і їх якості;
- створення умов для стимулювання інноваційного і інвестиційного процесу в галузі водозабезпечення;
- застосування досвіду іноземних країн при виборі методів регулювання цін на воду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Науково-практичний семінар «Стратегія розвитку водозабезпечення України» <http://spark.kpi.ua/node/74>
2. Регулювання і контроль в окремих галузях природних монополій <http://books.br.com.ua/2880>
3. Антонова С. Актуальні проблеми водопостачання населення / С. . Антонова // Проблеми природокористування, сталого розвитку та техногенної безпеки регіонів: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (6-9 жовтня 2009 р.). – Дніпропетровськ, 2010. – С. 57-59.
4. Reforming urban water systems in developing countries by Roger Noll, Mary M Shirley and Simon Cowan <http://www.unsgab.org/docs/biblioteca/II-4.28.pdf>

Рецензенти: Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор;
Даций О. В. – д.е.н., професор

© Сердюковська Т., 2011

Стаття надійшла до редколегії 03.10.2011 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЗВІТНОСТІ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВОСТІ УКРАЇНИ

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти застосування звітності з корпоративної соціальної відповідальності в країнах Європи, США, Росії; узагальнено позитивні і негативні наслідки впровадження нефінансової звітності для основних груп стейкхолдерів, в т.ч. органів державного регулювання, оцінено стан соціальної звітності в Україні; зроблено пропозиції щодо впровадження соціальної звітності в Україні з врахуванням міжнародного досвіду і вітчизняних особливостей і напрямків діяльності державних органів в сфері сприяння звітування та оприлюднення інформації з соціально відповідальної діяльності корпорацій.

Ключові слова: корпоративна соціальна відповідальність, державне регулювання, нефінансова (соціальна) звітність.

В статье рассмотрены теоретические и практические аспекты применения отчетности по корпоративной социальной ответственности в странах Европы, США, России; обобщены положительные и отрицательные последствия внедрения нефинансовой отчетности для основных групп стейкхолдеров, в т.ч. органов государственного регулирования, оценено состояние социальной отчетности в Украине; сделаны предложения по внедрению социальной отчетности в Украине с учетом международного опыта и отечественных особенностей и направлений деятельности государственных органов в сфере содействия отчетности и раскрытие информации по социально ответственной деятельности корпораций.

Ключевые слова: корпоративная социальная ответственность, государственное регулирование, нефинансовая (социальная) отчетность.

The paper considers theoretical and practical aspects of reporting on CSR in Europe, USA, Russia, generalized positive and negative consequences of implementing non-financial reporting to key stakeholder groups, including regulatory agencies, assessed the state of social reporting in Ukraine; made proposals for implementing social reporting in Ukraine, taking into account international experience and domestic features and activities of state bodies in promoting the reporting and disclosure of corporate social responsibility activities.

Key words: corporate social responsibility, government regulation, non-financial (social) reporting.

Постановка проблеми. В даний час більшість світових компаній разом зі звітами про свою фінансову та виробничу діяльності публікують соціальні звіти. Впровадження соціальної звітності в корпоративну практику перестало бути прерогативою великого бізнесу: слідом за лідерами в цей процес поступово включаються компанії середнього та малого бізнесу. Питання необхідності ведення нефінансової звітності являє собою досить серйозну проблему, з огляду на ускладненість емпіричної перевірки впливу нефінансової звітності на діяльність компаній.

Причинно-наслідковий зв'язок, що пояснює привабливість ведення нефінансової звітності для

компаній, полягає в тому, що ведення корпоративної соціальної звітності робить компанію привабливішою для споживачів через її відкритість, збільшуючи тим самим і її рентабельність.

В українських ділових колах соціальна (нефінансова) звітність в останні роки розглядається у якості механізму корпоративного управління і засобу підвищення прозорості в діяльності компаній, покращення діалогу з соціальними партнерами та громадськістю. У цьому зв'язку розширення і вдосконалення практики звітності має значення як для окремих компаній, що демонструють свою соціальну відповідальність, стійкість і конкурентоспроможність, так і для ділового співтовариства в цілому.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемі соціальної звітності присвячені праці вітчизняних і зарубіжних вчених, таких як: К. Абдурахманов, А. Андрющенко, О. Балакірева, Л. Бассен, Д. Бебінгтон, К. Браммер, А. Вагнер, Р. Ватъє, Л. Вільямс, С. Волков, Дж. Грей, Дж. К. Гэлбрейт, О. Іщенко, О. Касперович, Д. Кларк, О. Мамедов, Л. Мизес, О. Мітрофанов, В. Ойкен, Ю. Попов, Г. Потопальська, Р. Солоу, Дж. Стиглиц, Є. Сірій, О. Шулу, Д. Хопкінс, П. Шлендер, Л. Якобсона, та ін.

Детальні переваги корпоративної соціальної звітності розглядаються в роботах В. Ойкена, Дж. Стиглиця, А. Вагнера та ін. Систематизації негативних наслідків корпоративної соціальної відповідальності присвячена частина роботи Д. Хопкінса. На наявності прямого зв'язку соціальної звітності з концепцією «сталого розвитку» наголошує Л. Якобсон; Р. Вільямс аналізує вплив релігії на ставлення до корпоративної соціальної відповідальності.

Практично всі емпіричні дослідження, присвячені корпоративній соціальній відповідальності (КСВ), проводяться з використанням даних великих компаній США, дослідження зростаючих ринків капіталу зустрічаються вкрай рідко: навіть якщо в країні з'явилася практика складання нефінансової звітності, наявних даних недостатньо для проведення досліджень. Так, робота К. Арарату, О. Гоценоглу, що аналізує рушійні сили КСВ у Туреччині, вимушена базуватися на статистичному аналізі звітностей 30 компаній. Т. Амаеші, акцентуючи увагу на фінансових інститутах і корпоративній соціальній відповідальності в країнах, що розвиваються, розглядає дані 40 компаній Нігерії. Одне з досліджень, що оперують з даними 20 країн, у тому числі і держав з ринками капіталу (наприклад, Туреччини, Росії, Катару) – К. Браммер.

Незважаючи на значний науковий доробок у сфері, залишаються недостатньо висвітленими питання динаміки і доцільності регламентації впровадження звітів з КСВ в Україні, неопрацьовані заходи з політики стимулювання розвитку системи звітування тощо.

Метою даної статті є дослідження світового досвіду застосування звітності з корпоративної соціальної відповідальності та розробка практичних рекомендацій для здійснення державного регулювання впровадження соціальної звітності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поширення ідей сталого розвитку компаній і необхідності слідувати принципам корпоративної соціальної відповідальності привело до того, що стандартна фінансова звітність перестала бути достатньою. Таким чином необхідною стала розширена звітність, що включає цілий ряд інших показників, крім традиційних. Одним з варіантів поєднання необхідних показників у звітності компанії є підхід Triple Bottom line (3BL, потрійний критерій). Відповідно до цієї концепції, результативність вкладу компанії в розвиток суспільства можна оцінити за трьома аспектами її діяльності: економічному, соціальному та екологічному. Саме ці розділи представляються в корпоративній соціальній звітності.

Економічний розділ корпоративної соціальної звітності націлений на розкриття вкладу компанії в розвиток національної економіки і на опис її економічної стратегії розвитку (дані про прибутки і збитки, розміри інвестицій в інтелектуальний капітал, внутрішні та зовнішні соціальні програми, результати оцінки задоволеності споживачів, відомості про якість продукції).

Мета складання соціального розділу звітності – зробити надбанням громадськості внесок компанії в охорону праці та здоров'я персоналу, включає опис соціальних програм допомоги населенню, в яких взяла участь компанія, доказ дотримання нею прав людини. Основні показники даного розділу описують існуючі на підприємстві правила управління персоналом, корпоративний кодекс фірми, відносини компанії з населенням.

Екологічний аспект спрямований на розкриття інформації про захист навколишнього середовища, що застосовуються компанією технології для підтримки енергії, водних та інших ресурсів, дані про викиди різних категорій забруднюючих речовин.

Перехід компанії на надання звітності відповідно за потрібним критерієм збільшує її прозорість, що, згідно теорії корпоративних фінансів, повинно позначитися на зниженні витрат на капітал. В силу того що ризик є основним параметром, що впливає на витрати в капітал компанії, компанії з соціально відповідальною поведінкою в змозі знизити витрати на капітал. Крім того, коли компанія дотримується принципів корпоративної соціальної відповідальності (КСВ) у своїй діяльності, виникає питання фіксування результатів соціальної, екологічної та іншої активності у звітності, що є одним з інструментів підвищення якості корпоративного управління.

Термін «нефінансова звітність» не є загальноприйнятим визначенням і використовується в синонімічній тотожності з термінами: «соціальна та екологічна звітність», «соціально відповідальна звітність», «корпоративна соціальна звітність», «соціальна звітність». Так, Російська асоціація менеджерів (Russian Managers Association) використовує термін «корпоративний соціальний звіт», під яким розуміє «публічний інструмент інформування акціонерів, співробітників, партнерів і всього суспільства про те, як і якими темпами компанія реалізує закладені у своїй місії або стратегічних планах розвитку мети економічної стійкості, соціального благополуччя та екологічної стабільності» [1]. Одночасно він може служити засобом підвищення прозорості в діяльності компанії, поліпшення діалогу з соціальних партнерами.

Нефінансовий (соціальний) звіт – це добровільно розкрита інформація, яка достовірно і доступно відображає для ключових зацікавлених в ній сторін основні аспекти та результати діяльності компанії, пов'язані з реалізацією стратегії стійкого розвитку її бізнесу. Всесвітня бізнес-рада зі сталого розвитку (World Business Council for Sustainable Development) називає соціальною звітністю «добровільну презентацію інформації про соціальну, економічну та еко-

логічну результативність компанії, яка стандартизує цю інформацію відповідно до однієї з систем показників результативності та надає її в публічному доступі всім зацікавленим сторонам» [2].

Ключовою перевагою звітності є її доступність менеджменту і усім зацікавленим особам: акціонерам, персоналу, споживачам, партнерам, постачальникам, контрагентам, громадськості, державним органам. Доступність сприяє розвитку відносин між менеджментом компанії і кожної з названих груп стейкхолдерів. В цілому, корпоративна соціальна звітність покращує імідж, репутацію, пізнаваність торгівельної марки компанії для всіх груп. У силу того, що репутація складається з таких нематеріальних активів, як довіра, надійність, якість, прозорість, відносини з клієнтами і матеріальними активами у вигляді інвестицій в людський капітал і навколишнє середовище, недотримання КСВ може легко і істотно впливати на вартість компанії.

Ще однією перевагою є те, що регулярне надання нефінансової звітності підвищує довіру до компанії з боку акціонерів. Для персоналу інформація про досягнення компанії в сфері КСВ, яку він може взяти з нефінансової звітності, збільшує мотивацію. Більш того, розвиток корпоративної етики на всіх рівнях персоналу приводить до поліпшення робочої атмосфери, зниження розбіжностей в колективі і, як наслідок, до зростання продуктивності. Доступність інформації потенційному новому персоналу сприяє залученню в компанію кваліфікованих кадрів і знижує витрати кадрової служби.

Стосовно споживачів, звітність можна розглядати як рекламний продукт, який стимулює продажі і зміцнює репутацію компанії. Дія нефінансової звітності, однак, набагато сильніше стандартної рекламної кампанії, тому що нефінансова звітність спрямована на набагато більш велике коло стейкхолдерів.

Ознайомлення державних органів з нефінансовою звітністю збільшує впевненість в компанії, зменшує кількість судових тяжб і сприяє більш вигідним умовам функціонування. Ведення нефінансової звітності сприяє і розвитку відносин з інвесторами. Доступність інформації про фінансову, економічну та соціальну діяльність компанії дозволяє інвесторам оцінювати ризики і збільшує ймовірність інвестування в компанію.

При всіх позитивних наслідках ведення нефінансової звітності існують і причини, які гальмують її втілення в життя. Одним з ключових недоліків введення корпоративної соціальної відповідальності є проблеми аналізу ефективності публікації звітності. Існує й такий клас стейкхолдерів, який розглядає нефінансову звітність виключно як негативну сторону рекламної кампанії корпорації. З цієї точки зору звітність починає відігравати негативну роль: істотні фінансові кошти компаній йдуть на рекламу замість того, щоб бути витраченими на соціальні заходи або реінвестування.

У першу чергу це фінансові витрати, необхідні на складання звітності. Наприклад, кошти для публікації звітності в різних засобах масової інформації, оскільки створена, але не доведена до стейкхолдерів

звітність не принесе вигод. Вагомими є тимчасові витрати на складання нефінансової звітності, які носять постійний характер, через те, що звітність має значення тільки в умовах регулярного складання. Зі зворотним боком введення нефінансової звітності стикається і персонал компанії, якому доводиться підвищувати кваліфікацію з корпоративної етики, активізовувати корпоративне спілкування.

Вперше компанії стали публікувати соціальну звітність в Європі в 90-х роках минулого століття. Останнім часом все більшого поширення набувають стандартизовані форми звітності: ISO 14000, SA 8000, AA 1000, GRI. В 1992 р. Британський інститут стандартизації розробив стандарт в галузі систем екологічного менеджменту ISO 14000, який у 1996 році став основою для впровадження Міжнародною організацією із стандартизації (International Organization for Standardization) серії стандартів екологічного менеджменту. Ця серія стандартів допомагає компаніям ефективно вирішувати екологічні питання, проводити моніторинг та впроваджувати процедури виміру впливу на довкілля. Стандарт SA 8000 був розроблений в 1997 р. Агентством з акредитації Ради з економічних пріоритетів (Council on Economic Priorities Accreditation Agency). Стандарт SA 8000 встановлює нормативи поведінки роботодавця відносно до своїх працівників.

Стандарт AA 1000 (Account Ability) був розроблений в 1999 р. Інститутом соціальної та етичної звітності (Institute of Social and Ethical AccountAbility). Згідно вимог цього стандарту основними етапами процесу соціальної звітності є планування (ідентифікація заінтересованих сторін, уточнення цінностей та завдань компанії), звітність (з'ясування актуальних питань, визначення індикаторів оцінки, збір та аналіз інформації), підготовка звіту та проведення аудиту зовнішньою організацією. В основі Стандарту AA1000 принципи: матеріальності – звіт включає інформацію про успішність сталого розвитку організації, необхідну стейкхолдерам для прийняття поінформованих рішень і дій; завершеності – оцінка ступеня, в якій організація ідентифікує і розуміє матеріальні аспекти сталого розвитку; відповідальності – оцінка дій організації на запити стейкхолдерів.

Некомерційна організація «Глобальна ініціатива зі звітності» в 2000 р. підготувала першу версію «Рекомендацій зі звітності в галузі сталого розвитку» («Sustainability Reporting Guidelines») на базі стандарту GRI, який був розроблений Коаліцією за екологічно відповідальний бізнес (1997). Стандарт GRI весь час удосконалюється. Зараз діє третя його версія G3. В основу Рекомендацій покладена концепція сталого розвитку. Рекомендації містять набір критеріїв, на яких будується звітність з економічної, екологічної та соціальної результативності компанії.

Вибір компанії найбільш підходящого стандарту звітності залежить від її потреб. Рекомендації GRI сприяють підвищенню конкурентоспроможності компанії в галузі залучення інвестицій та участі в тендерах міжнародних організацій. Стандарт AA 1000 носить універсальний характер і підходить

більше для компаній, діяльність яких суттєво впливає на суспільство. Стандарт SA 8000 орієнтований на дотримання трудового законодавства та більш підходить для компаній, які хочуть отримати державне замовлення. Всі ці системи стандартів рухаються до взаємної згоди та уніфікації.

В сучасному світі найбільшого поширення нефінансова звітність отримала в Європі (лідер – Великобританія, Германия) і Північній Америці (лідери – США, Канада). В азіатському регіоні підключилися до процесу звітності компанії Японії і Південної Кореї. Ще одним осередком активізації розповсюдження соціальної звітності виступає Австралія. Розуміння того, що в глобальній економіці залишатися осторонь від загальних процесів, – шлях до втрати конкуренто-спроможності, істотно розширило географію звітності. В електронному депозитарії Corporate Register.com за 2010 р. зареєстровано 35100 звітів компаній з 172 країн. За останні 5 років кількість компаній, що звітують зросла більш, ніж в 2 р. (2444 в 2005 р. проти 5391 в 2010 р.). У ряді країн зусилля компаній в області відповідального ведення бізнесу знаходять заохочення з боку держави.

Спроби державного регулювання нефінансової звітності лише в окремих країнах досягли законодавчого оформлення. На законодавчому рівні нефінансова інформація запитується в Данії, Швеції, Норвегії, Голландії, Франції, Великобританії і Південній Африці. З боку окремих європейських держав введення нормативних вимог стало відповіддю на прийняту в 2001 р. Європейською комісією «Зелену книгу про корпоративну соціальну відповідальність». Так, Франція вимагає дотримання принципу триєдності у звітності зареєстрованих на біржі компаній після прийняття Закону «Про нове економічне регулювання» шляхом включення у річні звіти показників соціальних та екологічних наслідків діяльності зареєстрованих на біржі компаній. В окремих юрисдикціях Данії, Нідерланд, Норвегії та Швеції діє законодавство, що вимагає в рамках фінансових звітів, або окремо у вигляді «зелених звітів» надавати екологічні звіти у певних галузях промисловості. У Швеції державні підприємства повинні звітувати про свою соціальну, екологічну та економічну діяльність на основі Глобальної ініціативи зі звітності при підготовці звітів з КСВ. У Великобританії розроблено інструкції для приготування екологічної звітності.

Державне регулювання соціальної звітності не носить примусового характеру, закони не містять жорстких вимог за формами звітності. Вимоги стосуються, в основному, тільки компаній певних типів (тих, чиї акції вільно торгуються на біржах, і тих, які є великими роботодавцями). За змістом звітів не пред'являється жорстких вимог – законодавчі акти є запитом на інформацію з певних аспектів діяльності.

Позитивним прикладом у застосуванні не фінансової звітності в рамках концепції ризику менеджменту та соціального партнерства є Бельгія, де був прийнятий законодавчий акт, що зобов'язував

як державні, так і приватні організації надавати регулярні соціальні звіти зовнішньої аудиторії; мінімальні показники звітності вказувалися прямо в законі. Вимога було пов'язана з проведенням в Європі низки непопулярних соціальних реформ в 90-х р.р. За допомогою цих звітів уряд мав намір вчасно визначати найбільш слабкі місця в системі соціального захисту, не «прикриті» ні державним, ні приватним сектором, і заздалегідь запобігти можливій кризі.

Інший приклад запиту на інформацію з боку держави Великобританія, де в 2005 р. в дію вступив акт, відповідно до якого компанії повинні надавати нефінансову інформацію в області екології, соціальної діяльності та корпоративного управління. З боку уряду прийняття акту пояснювалось дотриманням загальноєвропейських тенденцій. Документ піддався жорсткій критиці Конфедерації британської індустрії. Представники Конфедерації визнали, що він прийнятий в інтересах інвесторів, є надмірним заходом і накладає додатковий адміністративний тягар на бізнес, що не відповідає інтересам британської економіки і в результаті дискусії акт був відмінений.

Результати міжнародного дослідження громадської думки щодо того, чи повинна корпоративна відповідальність компаній регулюватися з боку держави, яке проводилось організацією GlobeScan Inc., показали, що число громадян, згодних з обов'язковістю корпоративної звітності у всіх країнах знижувався (виняток – Канада), іноді – істотно (Франція). Схожі результати отримані і в 2010 р. Україні (дослідження української мережі Глобального Договору ООН і Центру Розвитку КСВ) [4].

Таким чином, враховуючи міжнародний досвід, а також сучасні реалії, в яких існує українське суспільство, вважається передчасним обов'язком введення соціальної звітності на законодавчому рівні, що проте не виключає застосування стимулів з боку державних органів щодо добровільного складання і оприлюднення компаніями соціальних звітів за міжнародними стандартами, доповненими інформацією, яка характеризує вітчизняні особливості в питаннях соціально відповідальної політики компаній.

В світових базах публічні соціальні звіти українських компаній майже відсутні (виняток – СКМ) на відміну від російських («Єврохим», «Норильськ-Никель», Внешкомбанк, «Уралсиб», «ТНК», «Газпром», «Ново тек», «Сибір Холдинг» і ін.). До того ж в Росії створено національний Регістр корпоративних нефінансових звітів. Українська мережа Глобального договору охоплює понад 140 організацій, за останні п'ять років було підготовлено близько 20 описових звітів та п'ять – на основі системного підходу до звітності на основі рекомендацій Міжнародної Ініціативи із Звітності (Global Reporting Initiative) (Наприклад, СКМ, «Оболонь» відповідає рівню оцінки В (за методологією GRI v. 3), «Бритіш Американ Тобакко Україна» відповідає стандарту AA1000 тощо). Лише 13 % компаній публікують окремі нефінансові звіти, ще 13,2 % показують соціальні показники в регулярному фінан-

совому звіті. Кращими нефінансовими звітами за 2005 – 2010 р.р. були визнані звіти «ДТЕК», «СКМ», «ВОЛЯ», «Ernst&Young».

Позитивними зрушення в сфері створення і оприлюднення соціальної звітності стала певна активізація інформаційного потоку щодо соціальної відповідальності і зростання суспільного інтересу до проблематики (так, за результатами опитування компанії «Readers' Choice Award» 86 % визнали тему «нефінансові звіти» актуальною для України), проведення фахових форумів та семінарів (близько 20 щорічно), існування прикладів успішного партнерства великого бізнесу із неурядовими організаціями та органами місцевої влади та перших прикладів розробки та прибуткового виведення на ринок нових товарів та послуг, поява перших фахових організацій. Наприклад, в державі створено Центр «Розвиток КСВ» – експертну організацію, що реалізує проекти з КСВ, і надає допомогу вітчизняним компаніям в їх розробці та підготовки нефінансових звітів. З вересня 2011 р. Центр впроваджує оцінку веб-сайтів українських компаній за критеріями індексу прозорості та підзвітності компаній, що оцінюється стосовно розкриття інформації про діяльність в сфері КСВ.

Основними складнощами розвитку соціальної звітності в Україні є наступні:

- відсутність стратегічності – співпраця з іншими групами впливу часто можлива виключно на засадах представлення інтересів, замість спільних стратегічних соціальних цілей; недовіра до співпраці, як форми реалізації соціально-економічних інтересів, створює перепони до її ефективного впровадження;
- несистемність – одним із основних методів впровадження соціально відповідального бізнесу є програми партнерств та спільні проекти з іншими групами впливу, залучення таких груп впливу до

розробки та впровадження стратегії соціальної відповідальності є важливим системним елементом, водночас український бізнес випереджає за організаційною спроможністю (наявність кваліфікованих кадрів, внутрішніх процесів та процедур, систем оцінки та прийняття рішень) інші групи впливу, що нівелює здатність бізнесу ефективно впроваджувати соціальні програми або значно затримує досягнення прогресу;

- низька фаховість – відсутність критичної маси менеджерів, які є компетентними у своїх функціональних обов'язках, розуміють стратегію корпоративної соціальної відповідальності компанії та готові долучитись до її впровадження на своєму робочому місці є суттєвою перепорою для подальшого розвитку СВБ в Україні;

- низька поінформованість – часто некоректний формат подання інформації про соціальну і екологічну відповідальність компаніями, відсутність компетентних кадрів у ЗМІ та низький рівень затребуваності аналітичної інформації в Україні;

- відсутність вмотивованості – в Україні обмежені механізми практичного заохочення соціальної відповідальності, зокрема фінансові, практично відсутні приклади критеріїв відбору підрядників у тендерних процедурах (як державні так і комерційні закупівлі, які беруть до уваги корпоративну соціальну відповідальність) та приклади критеріїв із елементами її заохочення у банківській системі країни (організовані фінансові ринки не вимагають і не заохочують розкриття відповідної інформації, за виключенням корпоративного управління).

Питання факторів диференціації компаній на ринках та факторів капіталізації компаній підвищує значення соціальних звітів, сприяння розвитку яких з боку держави повинне відбуватись у певних напрямках (таблиця 1).

Таблиця 1

Напрямки державного регулювання розвитку соціального звітування

Напрямок	Заходи
Інформаційний	Підтримка у створенні ресурсного центру з питань КСВ, що надаватиме консультації або скеровуватиме комерційні та громадські організації до ресурсів для отримання подальшої допомоги. Організація та підтримка цільових кампаній по висвітленню значення звітування з КСВ, її предмету, конкурентних переваг, створених КСВ, та шляхів втілення основних принципів на практиці. Підтримка у розбудові можливостей місцевих консультаційних організацій з надання послуг, пов'язаних із КСВ і звітності за нею. Проведення кампанії із громадськими організаціями для підвищення обізнаності бізнесу з питань КСВ та відповідної звітності.
Фінансовий	Розгляд можливостей надання державного фінансування компаніям, щоб компенсувати витрати, пов'язані із реалізацією кодексів поведінки відповідно до Глобального Договору ООН з приготуванням щорічних звітів про сталий розвиток, сертифікацією відповідно до стандартів SA8000 та ін. трудових стандартів КСВ
Організаційно-стимулюючий	Підтримка на стадії розробки та реалізації кодексів етичної поведінки та добросовісного корпоративного управління і надання допомоги компаніям, котрі дотримуються принципів КСВ при розробці стратегії та політики і включення КСВ в бізнес стратегію. Підтримка пільгового режиму в державних закупівлях, фінансування, навчання та сертифікації, спрощенні адміністративної процедури та створення податкових стимулів для компаній, що отримали сертифікацію за стандартами КСВ і звітують за ними. Створення та вручення нагороди за щорічну звітність з соціальної відповідальності найкращим звітам. Включення соціальних та екологічних факторів до критеріїв попереднього відбору та прийому заявок під час державних тендерів. Включення соціальних та екологічних зобов'язань до положень договорів про державні закупівлі (наприклад, підтримка включення незахищених груп при реалізації договору).
Моніторингово-контролюючий	Ведення сучасного реєстру компаній, сертифікованих відповідно до стандартів КСВ, та компаній, нагороджених соціальними та екологічними знаками. Створення національних показників КСВ та регулярний моніторинг ситуації зі звітування.

Виконання зазначених заходів дозволить підвищити стратегічність, системність і фаховість КСВ бізнесу та системи звітування з неї у напрямках:

- набуття якості частини стратегії компанії, впровадження на основі довгострокових планів з врахуванням національних та міжнародних пріоритетів соціально-економічного розвитку, міжнародних тенденцій та найкращих напрацювань;
- отримання мотивації фінансово-кредитними інституціями та ринками капіталів щодо врахування критеріїв КСВ шляхом фінансового стимулювання соціально відповідальних компаній;
- відслідковування компаніями своєї відповідальності за загальноприйнятими параметрами та критеріями, які враховуватимуть різні аспекти КСВ;
- зростання кількості інтегрованих соціально-економічних звітів, підготовлених відповідно до міжнародних стандартів звітності, в яких буде наведена інформація щодо діяльності компанії та впливу такої діяльності на соціальну і екологічну сфери;
- створення можливостей щодо відслідковування КСВ компаній стейкхолдерами;
- зростання кількості компаній, зацікавлених у прийнятті на роботу професійних та компетентних менеджерів у питаннях КСВ бізнесу;
- збільшення кількості партнерів, інноваційних підходів до впровадження СВБ, програм, проектів та ініціатив, які сприятимуть підвищенню соціального, економічного та екологічного добробуту;
- зміцнення рівня фахового діалогу між українським бізнесом, неурядовими та урядовими організаціями щодо питань КСВ та соціально-економічного розвитку;
- зростання за рахунок отримання зазначених стимулів кількості українських компаній, що приєднуються до європейських мереж КСВ.

Висновки.

Поширення звітності з корпоративної соціальної відповідальності спостерігається у глобальних масштабах і пов'язане із вимогою більшої підзвітності

та прозорості компаній; зростає зацікавленість стейкхолдерів в отриманні інформації і звітності бізнесу про діяльність в соціальній та екологічній сферах та вплив компаній на ці сфери.

Звітність про сталий розвиток у світі відбувається, переважно, на добровільній основі, проте у законодавстві про корпоративну звітність та розкриття інформації з'являються нові вимоги, що закликають звітувати по аспектах діяльності у сфері сталого розвитку. В Україні з розвитком та поширенням питань соціальної відповідальності процеси соціальної звітності набувають особливої цінності та більшої значущості.

Звіти, в яких компанії представляють свої досягнення від впровадження принципів соціальної відповідальності, інформують заінтересованих сторін про проведення соціальних програм і проектів та про ефективне управління нематеріальними активами, мають назви соціального звіту, нефінансового звіту, звіту про прогрес, корпоративного соціального звіту, корпоративного звіту в галузі сталого розвитку.

Позитивними зрушення в сфері соціальної звітності в Україні є: певна активізація інформаційного потоку і зростання суспільного інтересу до проблематики, проведення фахових форумів та семінарів, поява перших фахових організацій, існування прикладів успішного партнерства великого бізнесу із неурядовими організаціями та органами місцевої влади й перших прикладів розробки і прибуткового виведення на ринок нових соціально спрямованих товарів та послуг. Проблематикою розвитку соціальної звітності в Україні є: відсутність стратегічності, несистемність, низька фаховість, замала поінформованість, відсутність вмотивованості бізнесу. Основними напрямками сприяння державними органами розвитку соціального звітування виділено: інформаційний, фінансовий, організаційно-стимулюючий та моніторингово-контролюючий.

ЛІТЕРАТУРА

1. Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector – MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999 – P. 24 – 29.
2. Буковинська М.П. Соціальна звітність і соціальний аудит: інструментарій управління корпораціями / М. П. Буковинська // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 4. – С. 111 – 114.
3. Котлер Ф., Лі Н. Корпоративна соціальна відповідальність. Як зробити якомога більше добра для вашої компанії та суспільства / Ф. Котлер, Н. Лі. – К.: Стандарт, 2005. – 302 с.

Рецензенти: Плеханов Д. О. – д.держ.упр.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Сиченко О. О., 2011

Стаття надійшла до редколегії 23.10.2011 р.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕНЕРГЕТИКОЮ НА ПРИКЛАДІ КРИМСЬКОГО ПІВОСТРОВА

Стаття присвячена визначенню особливостей державного управління енергетичним сектором на прикладі управління енергетикою Кримського півострова.

Ключові слова: державне управління, поновлювана енергетика, інновації.

Статья посвящена определению особенностей государственного управления энергетическим сектором на примере управления энергетикой Крымского полуострова.

Ключевые слова: государственное управления, возобновляемая энергетика, инновации.

The article is devoted to determination of features of energy sector state administration on an example of Crimean peninsula energy sector state control.

Key words: state administration, renewable energy, innovation.

Формулювання цілей статті. В процесі дослідження автор окреслив наступні завдання:

- з'ясувати особливості державного управління енергетикою, що існують в Україні
- проаналізувати позитивний досвід енергетиків Криму

Виклад основного матеріалу. Енергетичний сектор України, як і будь-якої іншої країни, є стратегічно важливою складовою економіки. Його цінність показує стійку тенденцію до зростання. Найімовірніше, що і надалі ця тенденція збережеться.

У зв'язку з цим держава зобов'язана мати глибоко продуманий алгоритм впливу на суб'єкти діяльності в енергетиці, щоб передбачити і своєчасно усунути будь-які негативні чинники. Адже стабільне функціонування системи по-стачань енергоресурсів є критичним для усієї економіки.

І безумовно, держава повинна мати довготривалу програму, що встановлює орієнтири і способи їх досягнення.

Основним комплексним документом розвитку сфери енергетики, забезпечення енергетичної безпеки країни є **Енергетична стратегія України на період до 2030 року**, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України. Цей документ, що розроблений і реалізовується з урахуванням тенденцій геополітичного, макроекономічного, соціального і науково-технічного розвитку України, періодично оновлюється й уточнюється, виходячи з тих змін, що відбуваються у світі і країні.

Реалізація стратегії повинна забезпечити перетворення України на впливового і активного учасника міжнародних відносин у сфері енергетики.

Основними напрямками Стратегії в умовах потреб, що збільшуються, в паливно-енергетичних ресурсах є:

- зменшення енергоємності ВВП і збільшення рівня енергозабезпеченості країни
- диверсифікація використовуваних енергоресурсів з метою зменшення енергозалежності
- збільшення власного видобутку вугілля, нафти, газу й урану(видобуток останнього сьогодні забезпечує лише третину від потреби, до 2015 року планується забезпечити ураном усі діючі енергоблоки, а в період до 2030 р. – збільшити видобуток до 6,4 тис. т на рік)
- збільшення вироблення енергії на атомних станціях (у 2,5 рази до 29,5 млн. кВт. За словами Міністра енергетики і вугільної промисловості України Ю. Бойка, до кінця 2016 р. будуть побудовані і введені в експлуатацію 2 нові енергоблоки потужністю 2 млн. кВт на Хмельницькій АЕС)
- збільшення використання нетрадиційних і поновлюваних джерел енергії
- реалізація програм енергозбереження та ін.

Підсумком реалізації Енергетичної стратегії повинно стати:

- скорочення енергоємності ВВП в 2 рази – до 0,24 кг у.т./грн,
- забезпечення співвідношення виробництва електроенергії: АЕС – 52,1 %, ТЕС, ТЕЦ, блок-станції – 42,9 %, інші типи генерації – 5,0 %,
- зменшення енергетичної залежності від зовнішніх постачань палива – до 11,7 %
- збільшення виробництва електроенергії на власному паливі – до 91,8 %.

Кримська енергосистема функціонує як складова частина Об'єднаної енергосистеми України, але має свої специфічні особливості.

Електропостачання Криму здійснюється по чотирьох єднальних лініях 220-330 кВ Україна – Крим: по трьох повітряних лініях 330 кВ і одній – 220 кВ.

Історично склалося, що електроенергетичні мережі Криму проектувалися і будувалися з урахуванням об'єктивних особливостей. І сьогодні ми маємо системотворну мережу з ліній 110 кВ, які несуть на собі основну вагу перетікань енергосистеми Криму. Будь-які планові і позапланові ремонти, технологічні порушення в мережі 220-330 кВ дають в результаті важкі режими з перетікань і рівня напруги в системотворній мережі 110 кВ, яка належить ПАТ «Крименерго». За відсутності власної генерації, достатньої для балансу перетікань напруги, такий режим не дозволяє планомірно вести ремонти, особливо в пік курортного сезону і зимового максимуму, не лише ПАТ «Крименерго», але і Кримській Електроенергетичній Системі (КЭС), основним завданням якої є передача електроенергії в Крим по мережах 220-330 кВ.

У зв'язку з різким збільшенням навантажень в Автономії, переріз Україна-Крим під час максимальних навантажень працює з межовими перетіканнями напруги. Подальше збільшення навантажень в Автономії утримується цим перерізом. Це вимагає системного підходу до протиаварійної автоматики, посилення міжсистемних зв'язків і власної генерації, передусім нетрадиційної, а саме використання енергії вітру і сонця.

Максимальне споживання в Кримі доходить до 1400 МВт, у ПАТ «Крименерго» – 1190 МВт, власна розміщена теплова генерація Криму приблизно становить 150 МВт, вітроелектро-станції зі встановленою потужністю – 56 МВт.

Останні два роки в Кримі активно розвивається сонячна енергетика.

Потужність сонячної радіації в АР Крим – одна з найвищих в Україні. Середньорічна активність сонця становить 272 дні. Сумарний прихід сонця в рік становить 1,4 кВтгод/м², а з квітня по жовтень 0,97 кВтгод/м². У АР Крим з 630 оздоровчих закладів 101 використовує систему гарячого водопостачання на базі сонячних колекторів.

Нині розробляється декілька ділянок. Видача потужності на працюючих майданчиках становить 47,5 МВт. У 2012 році потужність сонячних електростанцій Криму становитиме 228 МВт.

Досліджуються майданчики, обробляються матеріали центру з гідрометеорології про сонячну енергію в різних точках Криму з можливістю максимального використання вигідного географічного і кліматичного розташування майданчиків без збитку екологічній складовій і поблизу електричних підстанцій, здатних прийняти відповідні потужності.

Курс на використання поновлюваної енергії був узятий не випадково.

Сонячні і вітрові електростанції знижують залежність економіки від імпортних енергоресурсів і

надають екологічно чистий продукт, якого потребує Крим як курортний регіон. Крім того, вітровий і сонячний потенціал Криму є найбільшим в країні.

Держава заохочує впровадження «чистих» технологій за допомогою «зеленого» тарифу – своєрідної пільги для операторів СЕС і ВЕС.

Найбільш ефективним механізмом підтримки компаній, які роблять енергоресурси з альтернативних джерел, на сьогодні залишаються «зелені» тарифи (Закон України «Про електроенергетику» № 575/97-ВР від 16.10.1997 зі змінами). За останній рік кількість виробників «чистої» енергії, які отримують можливість працювати за зеленими тарифами, подвоїлася.

Коефіцієнт «зеленого» тарифу для електроенергії, виробленої з використанням альтернативних джерел енергії, встановлюється на рівні:

- 1,2 – для ВЕС потужністю не більше 600 кВт;
- 1,4 – для ВЕС потужністю від 600 кВт до 2000 кВт;
- 2,1 – для ВЕС потужністю більше 2000 кВт;
- 2,3 – для електроенергії з біомаси;
- 4,8 – для наземних сонячних станцій;
- 4,6 – для сонячних станцій на дахах будинків потужністю більше 100 кВт;
- 4,4 – для сонячних станцій на дахах будинків, потужністю не більше 100 кВт; і об'єктів, вмонтованих у фасади;
- 0,8 – для малих ГЕС.

«Зелений тариф» діє до 1.01.2030 р. Коефіцієнт «зеленого» тарифу зменшується на 10, 20 і 30 % відповідно у разі введення в експлуатацію і модернізації об'єктів енергетики після 2014, 2019 і 2024 років.

До травня 2012 року НКРЕ розробить підзаконні акти для удосконалення законодавства про альтернативну енергетику. На ці завдання від Європейського банку реконструкції і розвитку отриманий грант у розмірі 1,5 млн. грн.

Основна проблема, з якою може зіткнутися Україна при подальшому розвитку поновлюваної енергетики, – це сама можливість надання «зеленого тарифу». Зараз частка «зеленої» енергії в загальному об'ємі генерації дуже мала, але коли вона досягне, приміром, 10%, різниця між тарифом і реальною собівартістю кіловаттгодини впливатиме на оптовий тариф. Можна лише сподіватися, що на той час технології дозволять істотно скоротити розрив в собівартості традиційної і поновлюваної генерації.

Особливістю кримської енергосистеми є те, що вона тупикова. 90% електроенергії надходить з материкової частини України за допомогою чотирьох ліній 330-220кВ, що проходять через вузький перехід з несприятливими погодними умовами. Така ситуація дає реальну загрозу стабільному електропостачанню півострова. За радянських часів цю проблему спробували розв'язати будівництвом атомної електростанції. Цей варіант був прийнятий як єдиний вірний, і до альтернатив ніхто не звертався. Будівництво АЕС під впливом екологічних організацій було зупинене, а у щойно створеної української

держави не було можливостей для вирішення проблеми стабільності електропостачання. Тільки останніми роками «Укренерго» почало фінансування робіт із закріплювання ліній 330кВ. Але вже зараз ми бачимо перші результати: змінюються напрями перетікань, підвищується надійність на деяких важливих ділянках.

Що стосується розподільної мережі ПАТ «Крименерго», то можна навіть неозброєним оком побачити колосальні зміни, які зазнала компанія за останні десять років.

Вдалося розв'язати три основні проблеми, що поставили енергокомпанію на межу виживання в дев'яності роки.

1. Традиційне ставлення споживачів до електроенергії як товару, за який можна не платити.

2. Стрімке застарівання устаткування мереж і підстанцій, неконтрольована зміна схем електропостачання.

3. Підхід до управління компанією, що не відповідав реаліям нового часу.

Певна частина споживачів не розраховувалася за поставлену електроенергію своєчасно і в повному об'ємі. Також крадіжки електроенергії набували масового характеру, переважно в сільській місцевості. Неможливість повною мірою розрахуватися з Енергорином, що поставив компанію в дуже жорсткі рамки, призводила до майже повної відсутності обігових коштів. Таким чином, не оновлювалися основні фонди, не виплачувалася заробітна плата.

Щоб припинити цю негативну практику, компанія повинна була переконати споживачів, що немає іншого виходу, окрім як оплачувати споживання електроенергії.

Разом з жорсткою політикою відключення боржників і злочинів, була проведена велика роз'яснювальна кампанія з використанням ЗМІ. У районах електромереж почали роботу розрахунково-консультаційні центри, що надають допомогу кримчанам.

Для скасування практики маніпуляцій з показаннями приладів обліку компанія перейшла на виставлення рахунків, впровадивши білінгову систему, де кожен абонент мав свою історію, в якій повністю були відбиті усі показання і проплати. Така точна інформація дала можливість проводити адекватний аналіз споживання і своєчасно виявляти відхилення у того чи іншого абонента.

Усі ці зусилля призвели до повних розрахунків компанії з Енергорином.

Збільшивши збори за відпущену електроенергію, компанія стала закуповувати устаткування, необхідне для реконструкції мереж і підстанцій. Вже в 2011 році згідно з інвестиційною програмою в реконструкцію було вкладено 200 млн.грн.

Стратегічно правильним стало рішення використати тільки сучасне інноваційне устаткування при ремонтах і оновленні мереж.

За короткий період вдалося знизити знос устаткування з більш ніж 70 до 65%.

Коли стихія виводила з ладу мережі через ожеледь і пориви вітру, реконструйовані інноваційні мережі продовжували надійно працювати.

Реалії сьогодення диктували свої умови, і компанія змогла утриматися на плаву тільки завдяки проведеній глибокій оптимізації своєї роботи.

Передусім, структура управління була змінена з трирівневої на дворівневу. Були ліквідовані підприємства електромереж, а РЕМи були переведені на пряме підпорядкування виконавчій дирекції. Це відразу поліпшило керованість бізнес-процесів.

Успішно проведена автоматизація управління і контролю за виробництвом істотно знизила витрати.

Відлагоджена система управління надходженнями грошових коштів і витратами дала можливість компанії претендувати на отримання великого кредиту Європейського банку реконструкції та розвитку для подальшого розвитку електричних мереж. І тільки складнощі з отриманням державних гарантій стали перешкодою для отримання інвестицій.

Нині ПАТ «Крименерго» упевнено функціонує, має довгострокові програми розвитку, впроваджує інноваційні технології і удосконалює свої стосунки зі споживачами.

Висновки за даного дослідження

Наведені приклади говорять про правильний вибраний державний підхід в управлінні електроенергетикою. Завдання держави – забезпечити умови і чітко прописані, зрозумілі «правила гри» в енергетичному секторі, коли усі його учасники, незалежно від власності і завдань отримання прибутку, виконують головне – підтримують енергетичну безпеку країни, зменшують ресурсну залежність, застосовують нові методи і технології. А держава тримає «руку на пульсі» і вносить необхідні корективи.

Роль держави в питаннях енергетики була і буде визначальною, оскільки енергетика є за своєю суттю стрижнем економіки при будь-якій соціально-економічній моделі. Вимоги до енергетики залишаються колишні, це – максимальна незалежність. Досвід помилок інших країн дуже сумний – знеструмлення мегаполісів, штатів. Причини – непродуманість при реформуванні, втрата диспетчерської керованості, відсутність або недостатність контролю з боку головного менеджера країни – держави, цінова політика, наявність великих одиничних потужностей в одному вузлі, невірний вибір енергетичного устаткування при проектуванні (слабкі регульовальні характеристики).

Держава зобов'язана удосконалювати роль своїх контролюючих органів, таких як НКРЕ, ДП «Енергоринок», щоб правила роботи в енергосекторі і відповідальність за їх порушення були гранично ясними і невідхильними. Таким

чином буде знято багато перегинів, що допускаються нині.

Безумовно, в руках держави повинні залишатися магістральні електромережі 220кВ і вище, що формують об'єднану енергосистему країни, а також центральний диспетчерський пункт і його відділення в регіонах, що відповідають за дотримання режимів функціонування системи.

Крім того, мають бути посилені важелі управління державної інспекції енергонагляду, яка перевіряє дотримання усіма енергопостачальниками

і споживачами правил користування електроенергією і експлуатації енергоустановок.

І звичайно, необхідно створювати і підтримувати стан конкуренції на ринку енергопостачань. Якщо енергокомпанії дійсно конкуруватимуть одна з одною, то це обов'язково позначиться на зниженні вартості послуг, тобто на витратах енергетиків. Почнуть впроваджуватися прогресивніші технології і устаткування, енергетики уважніше ставитимуться до своїх клієнтів.

Держава, таким чином, стане арбітром і контролером.

ЛІТЕРАТУРА

1. «Енергетична стратегія України на період до 2030 року» (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. N 145-р).
2. Закон України «Про електроенергетику» № 575/97-ВР від 16.10.1997 зі змінами.
3. Закону України «Про альтернативні джерела енергії» { Із змінами, внесеними згідно із Законом N 601-VI (601-17) від 25.09.2008, ВВР, 2009, N 13, ст.155.
4. Постанова НКРЕ від 22 січня 2009 року N 32 «Про затвердження Порядку встановлення, перегляду та припинення дії «зеленого» тарифу для суб'єктів господарської діяльності».

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Липовська Н. А. – д.держ.упр., професор.

© Груба Г. І., 2011

Стаття надійшла до редколегії 02.10.2011 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

БЕГЛИЦЯ Володимир Петрович – кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємства, Академія муніципального управління (м.Київ).

Коло наукових інтересів: регулювання та реформування суднобудівної галузі, державна промислова політика.

ВЛАСОВ Володимир Геннадійович – викладач кафедри гуманітарних дисциплін Навчального центру Миколаївського комплексу Національного університету «Одеська юридична академія».

Коло наукових інтересів: регіоналізм, міжнародні відносини, проблеми децентралізації

ГЛУБОЧЕНКО Катерина Олександрівна – аспірант кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розбудова громадянського суспільства, механізми взаємодії органів влади з громадськістю, електронне урядування.

ГНІЗДИЛОВ Андрій Миколайович – аспірант кафедри економічної теорії та історії економіки Національної академії державного управління при Президентові України (м.Київ).

Коло наукових інтересів: державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

ГРИСЬКОВА Анна Михайлівна – магістр державного управління, аспірант кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили

Коло наукових інтересів: виборчий процес, виборчі технології, управління електоральним процесом.

ГРУБА Григорій Іванович – доктор наук з державного управління, доцент кафедри державної політики та менеджменту; голова правління ВАК «Крименерго»

ДАЦІЙ Надія Василівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: інвестиційна складова економічного розвитку регіонів.

ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович – доктор політичних наук, доцент, доцент кафедри державної служби Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: територіальна громада, територіальні інститути державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

ЄМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець I рангу, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

ІВАШОВА Людмила Миколаївна – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедрою державної служби та митної справи, Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ).

Коло наукових інтересів: державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, державний фінансовий контроль, контролінг.

ІВАШОВ Михайло Федорович – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри економіко-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

Коло наукових інтересів: міжнародні економічні відносини, діяльність України в рамках міжнародних економічних організацій, психологія праці, профорієнтація.

КАЛЬНИШ Юрій Григорович – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, завідувач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління, державна політика та політичний аналіз.

КАРПЕНКО Олександр Валентинович – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: державно-управлінські послуги, інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, заступник директора Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в країнах світу та в Україні.

КОНДРАТЮК Тетяна Вікторівна – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри філософії і методології Національної академії державного управління при Президентові України (м.Київ).

Коло наукових інтересів: державне регулювання сімейних відносин, захист прав дітей. Активний громадський діяч – Голова партії зелених України, Голова Національної Ради Жінок України.

ЛАЗАРЄВА Ольга Володимирівна – здобувач Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Львів).

Коло наукових інтересів: публічна політика і державне управління, електронне урядування, розбудова громадянського суспільства, діяльність громадських рад, лобізм громадських інституцій.

ЛИПОВСЬКА Наталія Анатоліївна – професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Дніпропетровськ), доктор наук державного управління, професор.

Коло наукових інтересів: проблеми трансформації та модернізації державної служби України.

МАЛАХОВ Андрій Анатолійович – аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, начальник управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Миколаївської обласної державної адміністрації.

Коло наукових інтересів: діяльність консультативно-дорадчих органів в системі державного управління.

МОГИЛЬНИЙ Сергій Аркадійович – кандидат філософських наук, доцент, докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління при Президентові України

Коло наукових інтересів: проблеми формування стратегічного мислення у державних службовців.

МОРОЗ Володимир Васильович – аспірант кафедри економічної теорії та історії економіки Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ).

Коло наукових інтересів: ринок спільного інвестування, розвиток інвестиційних фондів в Україні, фондовий ринок.

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, політики ЄС та їх законодавче забезпечення.

ПЛАКІДА Віктор Тарасович – доктор наук з державного управління, в.о. постійного представника Президента України в АР Крим.

Коло наукових інтересів: державна політика в галузі охорони праці, безпека праці.

ПОПОВА Ганна Леонідівна – кандидат політичних наук, старший викладач кафедри державної служби Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: психологія політики та влади, комунікативна діяльність державного службовця, проблеми формування правової держави та громадянського суспільства в Україні, український парламентаризм, вплив ісламського чинника на сучасний політичний процес в Україні.

РЕПЕШКО Павло Іванович – аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. П. Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління, судова експертиза та криміналістика.

СЕРДЮКОВСЬКА Тетяна Олександрівна – аспірант кафедри державної служби та митної справи, Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ).

Коло наукових інтересів: регулювання ЖКГ України, проблеми водозабезпечення та шляхи реформування галузі.

СИЧЕНКО Оксана Олександрівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри маркетингу Дніпропетровського державного аграрного університету (м. Дніпропетровськ), відмінник освіти України.

Коло наукових інтересів: корпоративна соціальна відповідальність, соціальна звітність, державне регулювання соціальної сфери, процеси глобалізації і диференціації.

СОРОКА Світлана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність, взаємодія вищих органів влади, європейська інтеграція.

ТАТАРЕНКО Вікторія Борисівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організації та права Миколаївського державного аграрного університету.

Коло наукових інтересів: реформування публічного управління

ФУРТАТОВ Віктор Сафонович – заступник директора Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна влада і місцеве самоврядування, територіальна громада, територіальні інститути влади в Україні.

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *О. Руда*
Друк *О. Полівцова*. Фальцювальні-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*

Підп. до друку 25.11.2011 р.
Формат 60x84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 19,53. Обл.-вид. арк. 17,44.
Тираж 300 пр. Зам. № 3349.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@kma.mk.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.