

Держава та регіони

Науково-виробничий журнал

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

Головний редактор:

В.А. Ільяшенко, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В.Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України

С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
М.В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, професор
В.С. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
А.В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор
О.Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П.І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
В.Л. Пілющенко, доктор технічних наук, професор,
член-кореспондент НАН України

І.В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С.М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О.І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О.С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор
Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор
З.О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Іноземні члени редакційної колегії

О.П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

Ю.М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

С.О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

В.С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

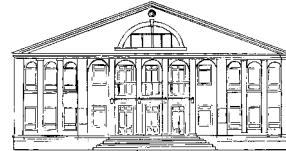
Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактори: І.Ю. Антоненко, А.О. Бессараб

Технічні редактори: Ю.В. Волошина, О.В. Дрига

Дизайнер обкладинки: Я.В. Зоська

Серія:
Державне управління
2014 р., № 2 (46)



виходить щоквартально

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

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення та
радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації

Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченюю радою
Класичного приватного університету
28 травня 2014 р., протокол № 9

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

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

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 706.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 22.04.2014.

Підписано до друку 30.06.2014.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.

Замовлення № 16-13Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В.А. Боклаг

ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВА СИСТЕМА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ	3
---	---

Т.А. Гузенко

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	8
--	---

Д.В. Кіслов

ІМІДЖ КРАЇНИ У ПРОСТОРІ СОЦІОКУЛЬТУРНИХ КОМУНІКАЦІЙ	15
---	----

Ю.П. Козаченко

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН.....	20
---	----

В.В. Малінін

ДИСКУРС ІДЕНТИЧНОСТІ В НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ: ЗАХІДНА ПАРАДИГМА	26
---	----

I.В. Мальцева

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН.....	32
---	----

Д.В. Неліпа

РОЗВИТОК ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ОСНОВІ КОМПЕТЕНТНІСТНОГО ПІДХОДУ.....	37
--	----

В.І. Яцкін

ПРОБЛЕМИ ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ	43
--	----

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В.М. Анікеєнко

МЕХАНІЗМ ВІДТВОРЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ	48
---	----

М.В. Манзя

РОЗВИТОК МОТИВАЦІЙНОГО МЕХАНІЗMU УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ	54
--	----

А.М. Мишко

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МОРСЬКИХ ПОРТІВ	61
---	----

О.А. Стефанова

ДІЄВІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗMU ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ	66
---	----

О.В. Тимошенко

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СКЛАДОВИХ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗMU ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	72
---	----

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

О.Б. Бабич

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	78
---	----

Д.Т. Бікулов

СТРУКТУРА ЕКОНОМІЧНИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	85
--	----

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Т.П. Авраменко

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ СИСТЕМНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ: СУЧASNІЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	89
--	----

Н.В. Сокур, Л.В. Полова

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА ШЛЯХИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ	96
---	----

ДО УВАГИ АВТОРІВ	100
------------------------	-----

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.2

В.А. Боклаг

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВА СИСТЕМА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено проблеми запровадження земельно-кадастрової системи на сучасному етапі розвитку земельних відносин в Україні. Визначено підходи до вдосконалення земельно-кадастрового обліку як необхідної умови функціонування системи державного управління земельними ресурсами.

Ключові слова: земельно-кадастрова система, державне управління земельними ресурсами, земельні відносини, державний земельний кадастр, кадастрово-реєстраційна система, оцінка земель.

I. Вступ

Створення ефективної земельно-кадастрової системи належить до числа найважливіших передумов сталого розвитку ринкових земельних відносин, адже саме на систему державного земельного кадастру покладається вирішення завдання обліку всіх одиниць земельної власності, лише на його основі здійснюється реальне гарантування прав на земельні ділянки, саме у складі кадастру здійснюється оцінювання земель для фіскальних і регуляторних цілей.

Сучасний державний земельний кадастр України характеризується значною кількістю проблем, що пов'язані із невизначеністю правового статусу земельно-кадастрових відомостей та порядку ведення кадастру, недостатньою достовірністю та повнотою наявної земельно-кадастрової інформації, недостатністю реєстраційних даних щодо обмежень у використанні земель, автоматизацією та інформатизацією кадастрово-облікових процедур.

Недосконалість чинної земельно-кадастрової системи істотно підвищує конфліктний потенціал земельних відносин, адже недостовірність зафікованих у кадастрі просторових характеристик земельних ділянок унеможливило точну ідентифікацію прав на землю та справедливе вирішення земельних спорів. Істотно ускладнюється державний контроль за використанням та охороною земель, відсутні передумови для регулярного проведення моніторингу земель і ґрунтів. Земельний кадастр повинен відігравати роль головного

джерела інформації для проведення землеустрою та оцінки земель.

На думку багатьох експертів, сформована в Україні система ведення земельного кадастру містить у собі значні корупційні ризики, непрозорість адміністративних процедур виготовлення та державної реєстрації правовстановчих документів на земельні ділянки тощо. Отже, важливим завданням землевпорядної, економічної та правової науки стає розроблення цілісної системи заходів, яка даст змогу кардинально вдосконалити земельно-кадастрову систему як інструменту державного управління земельними ресурсами в Україні.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження проблеми запровадження земельно-кадастрової системи на сучасному етапі розвитку земельних відносин в Україні. Визначення підходів до вдосконалення земельно-кадастрового обліку як необхідної умови функціонування системи державного управління земельними ресурсами.

III. Результати

Проблематика вдосконалення ведення державного земельного кадастру в Україні висвітлена у працях багатьох вітчизняних науковців, таких як А.П. Вервейко, М.О. Володін, А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, Т.О. Євсюков, Ю.О. Карпінський, В.В. Кулініч, М.Г. Лихогруд, А.А. Лященко, Л.Я. Новаковський, М.Г. Ступень, А.М. Третяк, А.Д. Юрченко та ін. Попри це, зберігається досить неоднозначне бачення різними дослідниками стратегії реформування чинної земельно-кадастрової системи України. Не всі проблеми ве-

дення земельного кадастру знайшли адекватне відображення у науковій літературі. Потребує подальшого вивчення світовий та європейській досвід побудови кадастрово-реєстраційних систем, інформатизації кадастру, забезпечення публічного доступу до кадастрових даних тощо.

Підґрунтам для вирішення питань ринкової економіки, пов'язаних із землею, і прийняття конструктивних рішень стосовно права користування та володіння землі, а також питань її цільового використання є інформаційне забезпечення шляхом ведення і використання даних державного земельного кадастру. Для забезпечення виконання повноважень державних місцевих органів у галузі земельних відносин необхідна інформація про правовий, економічний, природний і господарський стан земельного фонду, а також інформація про земельні ділянки як об'єкт ринкових відносин.

Формування такої інформації забезпечує державний земельний кадастр, зміст, призначення і порядок ведення якого законодавчо закріплений в Земельному кодексі України (2001 р.) та в Законі України "Про державний земельний кадастр" від 07.07.2011 р. № 3613-VI [6; 3]. Відповідно до цих актів, державний земельний кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, розподіл земель між власниками і користувачами. Крім того, земельний кадастр є підґрунтям для ведення кадастрів інших природних ресурсів.

В Україні земельний кадастр проводять як державний захід, що має важливе значення для вирішення таких загальнодержавних завдань, як планування використання земель, охорона прав на землю, охорона й раціональне використання земельних ресурсів. Держава визначає завдання, зміст, складові й порядок ведення земельного кадастру, в тому числі встановлює: зміст земельно-кадастрових даних; форми та зміст земельно-кадастрової документації і звітності, а також терміни й порядок її подання у відповідні організації земельно-кадастрових робіт; контроль за веденням земельного кадастру. Дотримання встановленого порядку ведення і вимог до змісту земельного кадастру обов'язкові на всій території країни.

Дані земельного кадастру обов'язково застосовують при плануванні використання й охорони земель, при їх вилученні та наданні, встановленні платежів за землю, проведенні землеустрою, оцінці господарської діяльності і здійсненні інших заходів, пов'язаних із використанням й охороною земель. Для цього земельний кадастр пови-

нен містити достатні й необхідні відомості про територіальні зони, земельні ділянки, землі та межі територій, на яких здійснюють місцеве самоврядування.

Крім зазначеного, за допомогою земельно-кадастрових даних можна визначити місце земель у складі інших природних ресурсів країни, спланувати заходи щодо підвищення ефективності використання земель і контролю за їх використанням та охороною, обґрунтувати доцільність зміни характеру використання земельних ресурсів шляхом переводу земель з однієї категорії в іншу, трансформації і поліпшення угідь, меліорації земель, боротьби з ерозією ґрунтів, закисленістю, засоленням, заболочуванням земель, оцінити економічну ефективність запланованих заходів. Інформацію земельного кадастру використовують для відшкодування збитків, завданих власникам землі й землекористувачам, при припиненні права на земельну ділянку у випадках її нераціонального або неефективного використання, при виплатах вартості витрат на покращення земель через припинення діяльності за рішенням державних органів та в інших випадках [1].

Формування даних у земельно-інформаційній системі забезпечується складовими державного земельного кадастру, що передбачені законодавством України, а саме: кадастровим зонуванням; кадастровою зйомкою; бонітуванням ґрунтів; економічною оцінкою земель; грошовою оцінкою земельних ділянок; державною реєстрацією земельних ділянок; обліком кількості та якості земель. На жаль, не всі складові державного земельного кадастру в Україні ведуться в повному обсязі з дотриманням усіх вимог, щоробить земельно-кадастрову систему не досягнутою, і відповідно, унеможливлює використання даних земельного кадастру для прийняття управлінських рішень.

З розвитком земельного ринку в Україні різко зростає значення робіт, пов'язаних з оцінкою землі, що виконуються у складі земельного кадастру. Достовірне оцінювання необхідне при кредитуванні під заставу нерухомості, здійсненні операцій купівлі-продажу, дарування, міни тощо. Визнання землі нерухомістю і введення її в цивільний оборот ставлять перед органами управління низку завдань, пов'язаних із регулюванням земельного ринку й оподаткуванням. Отже, зростає роль таких складових як бонітування ґрунтів та економічне оцінювання земель.

Згідно із ст. 5 Закону України від 11.12.2003 р. № 1378-IV "Про оцінку земель", бонітування ґрунтів визнається одним із видів оцінки земель, а дані бонітування ґрунтів визнані складовою частиною державного земельного кадастру, що є основою проведення економічної оцінки сільськогосподарських угідь і враховуються при визначені еко-

логічної придатності ґрунтів для вирощування сільськогосподарських культур, а також втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва [2].

Відповідно до ст. 37 Закону України від 22.05.2003 р. № 858-IV “Про землеустрій”, дані бонітування ґрунтів використовуються при здійсненні землеустрою з метою розробки комплексу заходів із землеустрою щодо використання та охорони земель, збереження і підвищення родючості ґрунтів [5].

Показники бонітування ґрунтів є інформаційною базою для нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 р. № 213. Зокрема, при визначенні нормативної грошової оцінки окремої земельної ділянки має враховуватися бал бонітету агровиробничої групи ґрунтів та бал бонітету гектара відповідних сільськогосподарських угідь по сільськогосподарському підприємству. Цей же підхід підтверджено Порядком нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, що затверджений наказом Держкомзему України, Мінагрополітики України, Мінбудархітектури України, Української академії аграрних наук від 27.01.2006 р. № 18/15/21/11.

Востаннє бонітування ґрунтів в Україні було проведено у 1993 р. Роботи з бонітування ґрунтів сільськогосподарських угідь України виконувалися відповідно до “Методики бонитировки почв України”, яка була розглянута і схвалена на засіданні Відділення землеробства Української академії аграрних наук 10.03.1992 р. (протокол № 2) та “Методичних рекомендацій по проведенню бонітування ґрунтів”, які розглянуті і схвалені науково-методичною Радою з питань бонітування ґрунтів України 21.01.1993 р. Об’єктом бонітування прийняті одиниці ґрутового покриву, які виділялись на картах ґрунтів і об’єднані в агровиробничі групи ґрунтів згідно з “Номенклатурним списком агровиробничих груп ґрунтів Української РСР” (Київ, 1978) [7]. Отже, з часу останнього проведення бонітування ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення пройшло вже понад 20 років, хоча Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV “Про оцінку земель” вказує, що воно має проводитися не рідше як один раз у 7 років. Тобто, можемо констатувати, що показники бонітування, які використовуються на сьогодні втрачають свою актуальність і достовірність.

Крім того, у сучасних умовах, відповідно до ст. 16 Закону України від 11.12.2003 р. № 1378-IV “Про оцінку земель”, бонітування ґрунтів має проводитися відповідно до дер-

жавних стандартів, норм і правил, а також інших нормативно-правових актів на землях сільськогосподарського призначення та лісового фонду. Відповідні нормативні документи на сьогодні відсутні, а зазначені методичні документи 1992–93 рр. не узгоджені із чинним земельним законодавством.

Стосовно показників економічної оцінки земель, можна відзначити, що метою проведення економічної оцінки земель різного призначення є порівняльний аналізу ефективності їх використання. Дані економічної оцінки земель розглядаються як основа грошової оцінки земельної ділянки різного цільового призначення. Показники економічної оцінки земель передбачається визначати в умовних кадастрових гектарах або у грошовому виразі.

Останній (третій) тур економічної оцінки земель колгоспів і радгоспів Української РСР за результатами їх господарювання у 1981–87 рр. був проведений у 1988 р. Отже, його результати не відповідають сучасним умовам господарювання в Україні, які суттєво змінилися за роки реформування земельних відносин.

Статтею 17 Закону України “Про оцінку земель” від 11.12.2003 р. № 1378-IV передбачено, що економічна оцінка земель проводиться не рідше як один раз на 5–7 років відповідно до державних стандартів, норм і правил, а також інших нормативно-правових актів на землях сільськогосподарського призначення незалежно від форм власності [2]. Нормативні документи щодо проведення економічної оцінки земель в Україні наразі відсутні.

Таким чином, можемо констатувати, що виникає необхідність відновлення та вдосконалення землеоціночних робіт в Україні, що є вкрай важливим, адже показники оцінки земель обов’язково застосовують при плануванні використання й охорони земель, при їх вилученні та наданні, встановленні платежів за землю, проведенні землеустрою, оцінці господарської діяльності і здійсненні інших заходів, пов’язаних із використанням й охороною земель.

Належна земельна політика держави, прозорий і привабливий для інвестування ринок землі (та нерухомості загалом) потребують насамперед ретельного й повного обліку земель, визначення об’єктивних підстав для їх оцінки та безумовної захищеності прав власності на нерухомість (земельні ділянки та нерозривно пов’язане з ними нерухоме майно). У світовій практиці інформаційні результати зазначених процесів містять або єдина державна кадастрово-реєстраційна система, або Державний земельний кадастр і Державна система реєстрації прав на нерухомість. У разі відсутності земельно-кадастрових систем держава не здатна на-

лежно управляти земельними ресурсами (стягати обґрунтовані ставки земельного податку та податок на нерухоме майно, забезпечувати ефективне використання та охорону земель і нарешті – запровадити вільний ринок земель, у тому числі сільськогосподарського призначення), громадян та юридичні особи – не захищенні від посягань на їх власність, сільгоспвиробники – не можуть вільно розпоряджатися належними їм земельними ділянками та повноцінно користуватись іпотекою [10].

Інституційну основу будь-яких суспільних відносин, у тому числі земельних, створюють: по-перше, нормативно-правова база, яка, за визначенням, має бути стабільною, цілісною, несуперечливою, достатньою для регулювання відповідних відносин, а також – зрозумілою для громадян і такою, що усуває можливість суперечливих трактувань положень нормативно-правових актів; по-друге, збалансована, функціонально достатня система установ (інституцій), які на підставі нормативно-правових актів безпосередньо здійснюють і захищають права громадян і юридичних осіб (а також контролюють виконання їх обов'язків) у сфері зазначених відносин [7].

В Україні на цей час інституційне забезпечення формування та ведення державного земельного кадастру та системи реєстрації прав на нерухомість (як нормативно-правове, так і організаційне), відчутно відстає від потреб і практики земельної реформи та регулювання відносин власності. Воно й досі залишається недостатнім, надто часто змінюваним, суперечливим і як наслідок – неефективним і таким, що створює можливості для маніпуляцій із землею і правами на земельні ділянки та іншу нерухомість.

Неналежне організаційне забезпечення кадастрової і реєстраційної діяльності є, з одного боку, похідною від неповноти, непослідовності та суперечливості чинної нормативно-правової бази, з іншого – відчутно впливає на процес її формування. Так, запровадження єдиної державної кадастрово-реєстраційної системи чинили опір місцеві органи державної влади (адміністрації) та органи місцевого самоврядування, які, за чинним законодавством, розпоряджаються землями (відповідно, за межами населених пунктів та в межах населених пунктів) і які також мали потужне лобі в Парламенті. Саме з його діями пов'язувалося відхилення Парламентом у 1999 р. першого (урядового) законопроекту про державну реєстрацію прав на нерухоме майно, який передбачав створення Агентства з реєстрації прав на нерухоме майно, підпорядкованого Міністерству юстиції.

Побудова ефективної кадастрової системи – це довгострокова державна інвестиція в

розвиток інфраструктури економіки країни. За сучасних умов, ключем до успішного створення земельно-кадастрової системи в Україні є кваліфіковані некорумповані управлінські кадри та розумне законодавство.

IV. Висновки

На нашу думку, сучасний стан інформаційного забезпечення державного управління землями сільськогосподарського призначення в Україні можна вважати таким, що не повністю відповідає потребам, не відображає їх сучасного стану використання та не дає повної інформації, необхідної для прийняття ефективних управлінських рішень і розробки заходів щодо охорони земель. Для кількісного та якісного обліку земель характерні розпорощеність, фрагментарність інформації та відсутність повноти відомостей у базі єдиної державної геоінформаційної системи відомостей.

Таким чином, земельно-кадастрова система повинна бути доповнена інформацією про якісний склад ґрунтів, показниками оцінки земель на засадах впровадження геоінформаційних технологій, які об'єднують як семантичну, так і картографічну інформацію. При цьому в єдиній географічній системі відомостей повинні відображатися дані про просторове поширення особливо цінних земель, фіксуватися та реєструватися обмеження у їх використанні та оприлюднюватися відомості про особливо цінні землі.

Список використаної літератури

1. Волков С.М. Про підвищення ефективності управління земельними ресурсами в інтересах громадян і юридичних осіб (Землевпорядна оцінка підсумків президії Державної ради) / С.М. Волков // Землевпорядкування, кадастр і моніторинг земель. – 2013. – № 1. – С. 22–28.
2. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV // Відомості Верховної ради. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
3. Про державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI // Відомості Верховної ради. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної ради. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
5. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Законодавство України про землю / укл. О.М. Роїна. – 4-е вид., перероб. і доп. – К. : КНТ, 2006. – 532 с.
6. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар : станом на 01.03.2013 р. / під ред. В.І. Курило – К. : Центр навчальної літератури, 2013. – 536 с.

-
- 7. Мартин А.Г. Проблеми державного земельного кадастру / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – № 2. – 2011. – С. 12–36.
 - 8. Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів від 30.05.1997 р. № 525 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-95-p>.
 - 9. Методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) від 22.08.2013 Р. № 508 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1573-13>.
 - 10. Овсищер А.Я. Земельный кадастр стран Западной Европы, США и Канады / А.Я. Овсищер. – М.: ВНИИТЭИагропром, 1992. – 48 с.

Стаття надійшла до редакції 06.05.2014.

Боклаг В.А. Земельно-кадастровая система как инструмент государственного управления земельными ресурсами в Украине

В статье исследованы проблемы внедрения земельно-кадастровой системы на современном этапе развития земельных отношений в Украине. Определены подходы к совершенствованию земельно-кадастрового учета как необходимого условия функционирования системы государственного управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: земельно-кадастровая система, государственное управление земельными ресурсами, земельные отношения, государственный земельный кадастр, кадастрово-регистрационная система, оценка земель.

Boklag V. Cadastral system as a tool for land administration in Ukraine

Investigated the main problems of implementing land cadastre system in the current development of land relations in Ukraine. Defined approaches to improving land cadastral as a necessary condition of the system of land management.

Creating an effective cadastral system is one of the most important prerequisites for sustainable development of land market relations, because it is on state land cadastre system relies solve the problem of accounting for all units of land ownership, only on its basis the real guarantee of rights to land plots with cadastre carried Land evaluation for fiscal and regulatory purposes.

Current State Land Cadastre of Ukraine is characterized by a large number of problems related to the uncertainty of the legal status of land cadastral information and the conduct of the inventory, insufficient accuracy and completeness of the existing cadastral information insufficient registration information regarding restrictions on land use, automation and computerization cadastral and accounting procedures, the lack of documentary status in the electronic inventory data and more.

Gaps in an effective cadastral system significantly increases the potential for conflict of land relations, as recorded in the inventory inaccuracy spatial characteristics of land prevents accurate identification of land rights and equitable resolution of land disputes. Is more complex state control over land use and protection, there are no prerequisites for regular monitoring of land and soil. Land Registry shall act as the main source of information for land management and land evaluation.

According to many experts, the System of Ukraine cadastre contains significant corruption risks are mainly associated with the delegation of functions of a public register of land business entities, non-transparent administrative procedures for making and state registration of title documents for the land and so on.

Thus, a very important task of land management, economic and legal science becomes developing an integrated system of measures, which will dramatically improve the land cadastre system as a tool for public land management in Ukraine.

In our opinion, the current state of information provision governance agricultural land in Ukraine can be considered as not fully meet the needs, does not reflect the current state of their use and do not give the full information needed to make effective management decisions and develop measures to protect the land. Quantitative and qualitative account of land characterized by fragmentation, fragmentation of information and lack of completeness of a single state geographic information system data.

Thus, the land cadastre system should be completed with information about the quality of the soil parameters of land valuation based on the implementation of geographic information technologies that integrate both semantic and cartography. Thus in a single geographic information system data should be displayed on the spatial distribution of valuable land locked and register constraints in using them and published information about the most valuable land.

Key words: *land cadastral system, public land management, land relations, State Land Cadastre, cadastral registration system, valuation of land.*

T.A. Гузенко

кандидат наук із соціальних комунікацій
заступник керівника Головного управління прес-служби та комунікацій,
керівник управління комунікації Адміністрації Президента України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано проблемні питання формування й реалізації основних засад державної комунікативної політики в Україні.

Ключові слова: комунікація, інформаційне суспільство, публічна інформація, доступ до інформації.

I. Вступ

Згідно з Конституцією України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Водночас аналіз реальних можливостей участі громадськості в підготовці проектів рішень суб'єктів владних повноважень свідчить про наявність низки проблемних питань формування й реалізації основних засад державної комунікативної політики в Україні.

Сучасні кризові явища, перманентні протестні спалахи в українському суспільстві є наслідком існування низки інституційних прогалин у системі державного управління, врегулювання яких є неможливим без налагодження ефективних комунікативних відносин між державними органами та суспільством.

На нашу думку, саме сьогодні для української держави завдання щодо налагодження комунікацій влади та громади на всіх етапах планування, ухвалення політики та програм є першочерговим і невідкладним. Очевидно, що ті принципи, на яких будувались ці відносини, є застарілими й неефективними, тому державні органи мусять перебудувати свою діяльність з урахуванням реальної ситуації в політичній та соціально-економічній сфері, здійснити докорінні зміни механізму підготовки й прийняття відповідальних управлінських рішень, зокрема в частині застосування у своїй діяльності діалогових комунікацій як стратегічного фактора в політичній системі країни.

Зазначене вимагає зміни парадигми основних засад державної комунікативної політики, зокрема в частині розвитку сучасних інформаційно-комунікативних технологій, прагнення суспільства до участі в прийнятті управлінських рішень, вільного доступу громадян до публічної інформації тощо.

II. Постановка завдання

Аналіз останніх розробок і публікацій українських учених, громадських діячів і політиків показує на значну увагу до порушеної проблеми. Питання концепції співпраці держави та громадянського суспільства досліджують Д. Андреєв, Т. Андрійчук, Т. Бевз, Г. Зеленько, М. Кирюшко, Л. Коцубей, А. Митко, П. Мяло, Н. Окша, О. Радченко, А. Токарська, І. Усенко, В. Чехович, С. Чукут та ін.

Водночас більшість наукових розвідок спрямована на широке використання досягнень сучасних інформаційно-комунікативних технологій, тоді як питання практичного застосування механізму підвищення ефективності політичних та управлінських рішень на всіх ієрархічних рівнях влади потребує особливої уваги.

Теоретико-методологічну базу дослідження становлять загальнонаукові емпіричні методи, а саме аналіз, синтез, узагальнення та порівняння. Зокрема, порівняльний метод застосовано при вивчені існуючого європейського досвіду, моделей організації й функціонування систем комунікативної взаємодії держави та суспільства в контексті існуючих концепцій відкритості й прозорості державної влади.

Мета статті полягає в аналізі існуючого законодавчого механізму щодо формування державної комунікативної політики й вироблення в контексті зближення та взаємодії з практиками держав – членів Європейського Союзу шляхів і рекомендацій щодо його вдосконалення.

III. Результати

За роки незалежності в Україні було створено законодавчу базу щодо налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації та громадськістю.

Існуючі на сьогодні комунікативні механізми побудовані на основі положень Указів Президента України щодо забезпечення консультацій з громадськістю та участі громадян у прийнятті рішень, Законів України

“Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про звернення громадян”, “Про об’єднання громадян”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про доступ до публічної інформації”. Тексти проектів регуляторних актів оприлюднюються відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” тощо;

Крім того, необхідно наголосити на існуванні низки підзаконних актів, прийнятих на виконання зазначених законів, зокрема:

- постанов Кабінету Міністрів України “Про Регламент Кабінету Міністрів України”, “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” (від 4 січня 2002 р. № 3); від 29 серпня 2002 р. № 1302), “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади” (від 29 серпня 2002 р. № 1302); “Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля” (від 29 червня 2011 р. № 771); “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (від 3 листопада 2010 р. № 996) тощо;
- розпоряджень Кабінету Міністрів України: “Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року” (від 18 вересня 2013 р. № 754); “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” (від 22 квітня 2009 р. № 448); “Про заходи щодо підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості з питань фінансової політики” (від 20 листопада 2004 р. № 868); “Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв’язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації” (від 18 жовтня 2004 р. № 759) тощо.

Результати аналізу існуючої нормативно-правової бази свідчать про те, що рівень правового регулювання питання налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськіс-

тю не відповідає повною мірою європейським тенденціям. Крім того, відсутність ефективної взаємодії та зв’язку між владою (як на центральному, так і місцевому рівні) і суспільством, що створило певний вакум у спілкуванні з громадськістю, зрештою вилилося в масштабні суспільні заворушення, протести та збройне протистояння.

До головних причин цих негативних суспільно-політичних явищ в Україні, крім зовнішньої агресії та внутрішньої тотальної корупції практично у всіх сферах суспільного буття, потрібно зарахувати практику використання застарілих методів інформування й комунікацій з громадськістю, відсутність ресурсного забезпечення для їх здійснення. Зокрема, офіційна інформація, яку поширювали мас-медіа, мала здебільшого репортажний та “пафосний” характер переможних реляцій, не враховувала потреб пересічного громадянина. Недостатньо використовували інформаційний ресурс Європейського Союзу, не адаптували його належним чином до потреб українського споживача.

Консультації з громадськістю проводять з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, плануванні, врахування громадських ініціатив, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Очевидно, що проблема запровадження консультацій з громадськістю не є новою для вітчизняних органів державної влади. Система центральних органів виконавчої влади не має добре розвинutoї системи консультацій із зацікавленими сторонами під час розробки основних напрямів діяльності та підготовки проектів управлінських рішень, тоді як запровадження таких комунікацій стало невід’ємним елементом розробки політики в усіх сферах діяльності членів Європейського Союзу.

Зокрема, у книзі “Європейський кодекс належної управлінської поведінки” (European Code of Good Administrative Behaviour, 2001) ще у 2001 р. поставлено завдання щодо вдосконалення системи консультацій та діалогу в ЄС.

Дослідники зауважують, що фактично до середини 2002 р. в Європейській комісії не існувало загальновизначеного підходу щодо таких консультацій, кожен департамент мав власні механізми та методи проведення консультацій із зацікавленими сторонами в межах своєї компетенції. Незважаючи на те, що були позитивні приклади співпраці між Комісією та зацікавленими сторонами, всі погоджуються з тим, що мають існувати загальні принципи та методи консультацій [3].

Протягом останніх десяти років у діяльності інституцій Європейського Союзу були змінені основні засади комунікативної політики. Так, у серпні 2004 р. Європейською комісією було схвалено Інформаційно-комунікаційну стратегію (Information and Communication Strategy (COM (2004) 552 final). Головна мета цієї Стратегії полягає в децентралізації та делегуванні ініціативи, забезпечення політики поспільності й гнучкості механізмів реагування, партнерської взаємодії з державами-членами.

Більшість дослідників зазначає, що з прийняттям згаданої Стратегії механізми комунікативної взаємодії стали більш ефективними, водночас залишалося кілька "слабких місць", а саме:

- висока фрагментація комунікацій і недостатній рівень їх координації та планування;
- занадто велика увага політичним пріоритетам, які не завжди відповідають інтересам, потребам і турботам громадян: поточні кампанії спрямовані на політичну еліту та засоби масової інформації й не здатні відобразити переваги та наслідки їх упровадження в прямій і зрозумілій формі;
- зосередженість на фінансуванні кампаній, а не на процесах діалогу та проактивних комунікацій [8].

У липні 2005 р. було прийнято новий План дій комісії з покращення комунікації в Європі (The Action Plan to Improve Communicating Europe_(SEC (2005) 985)), в основу якого було покладено три стратегічні принципи для підвищення інтересу громадськості й отримання довіри громадян:

- "слухати" – комунікація – це діалог, в якому беруть участь не тільки інституції ЄС, а й громадяни. Громадяни Європи хотіть, щоб у Європі чули їх голос, та брати пряму демократичну участь у розробці проектів рішень та їх прийнятті;
- "спілкуватися" – інформація про політиків ЄС та їх діяльність повинна бути доступною та зрозумілою;
- "розуміти" – офіційні повідомлення мають формуватися з урахуванням місцевих особливостей, аудиторії. Комунікативні заходи Комісії повинні забезпечуватися ресурсами й організовуватися таким чином, щоб у рішеннях враховувалися демографічні та місцеві проблеми, а канали передачі інформацію повинні бути доступними.

У Плані детально перелічено всі спеціальні заходи покращення комунікації із громадянами, зокрема, посилення представницьких офісів Комісії, краща внутрішня координація та планування, робота над мовним питанням і презентацією, більше пунктів комунікативного доступу для громадян. Його мета – започат-

кувати справжній діалог з громадськістю та краще враховувати її сфери зацікавленості у комунікаційній діяльності Комісії.

Основними завданнями комунікативної політики є:

- забезпечення процесів залучення зацікавлених сторін через більш прозорий процес консультацій, який приведе до більшої підконтрольності громадськості органів державної влади та легалізації прийнятих рішень;
- запровадження основних принципів та стандартів консультацій з метою налагодження ефективної системи громадських консультацій;
- створення системи регламентів для проведення консультацій;
- стимулювання навчання та обміну позитивним досвідом щодо проведення консультацій.

Дослідники відзначають існування складностей через відсутність загальновизнаного або принаймні законодавчо утверждженого терміна "організації громадянського суспільства". Але цей вислів можна використовувати для опису таких організацій, як:

- профспілки, федерації роботодавців, тобто "соціальні партнери" держави;
- організації, що репрезентують соціальних та економічних акторів, які не є соціальними партнерами за визначенням (організації споживачів);
- неурядові організації, які об'єднують громадян для вирішення спільних проблем (у сфері захисту навколишнього середовища або прав людини, благодійні організації, організації освіти та тренування);
- територіальні громадські організації (community-based organizations, тобто організації, що створені на рівні територіальних громад для вирішення їх проблем, це можуть бути спілки молоді, асоціації родин та інші типи організацій, через які громадськість бере участь у місцевому житті, релігійних спілках).

У жовтні 2007 р. Європейською комісією було реформовано Комунікаційну стратегію, яка дістала назву "Комунікація з Європою в партнерстві" (Communicating Europe in Partnership (COM (2007)568)).

Загалом вітчизняних управлінців і законодавців не можна звинуватити у відсутності уваги до питання підвищення ефективності комунікативної взаємодії державних органів та громадськості. Хоча заради справедливості варто зазначити, що ця увага має дисcretну форму й виявляється здебільшого або під час виборчих процесів, або відразу після його завершення.

На сьогодні законодавство визначає, що інститути громадянського суспільства – громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спіл-

ки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства України, можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. У разі, коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, які діють на відповідній території, такі консультації проводяться обов'язково [6].

Крім того, у Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771, визначено, що термін "громадське обговорення" передбачає:

- інформування громадськості про початок розгляду проекту рішення та можливість узяти в ньому участь;
- забезпечення доступу громадськості до проекту рішення, документів, на підставі яких приймається таке рішення, та іншої необхідної інформації;
- надання можливості громадськості подавати пропозиції (зауваження) для врахування під час прийняття рішення, брати участь у громадських слуханнях та інших формах громадського обговорення;
- розгляд поданих пропозицій (зауважень);
- інформування громадськості про врахування чи відхилення поданих пропозицій (зауважень) із зазначенням підстави;
- забезпечення ознайомлення громадськості з прийнятым рішенням.

Організатором громадського обговорення може бути орган виконавчої влади, який приймає рішення, орган місцевого самоврядування або замовник проекту такого рішення.

Водночас зазначений акт не відповідає повною мірою актам, які мають вищу та таку саму юридичну силу. Зокрема, у постанові вказано, що врахування пропозицій (зауважень) громадськості забезпечує орган, який приймає рішення. Таким чином, у разі прийняття рішень Урядом України саме Кабінет Міністрів України має розглядати пропозиції (зауваження) громадськості, що не відповідає Регламенту Кабінету Міністрів України.

У практиці застосування термінів, слів та словосполучень у вітчизняній юриспруденції не використовується термін "організації громадянського суспільства". Водночас застосовується поняття "громадянське суспільство", яке розглядається як спільність вільних, рівноправних людей, кожному з яких держава забезпечує юридичні можливості бути власником, користуватися економічною сво-

бодою і надійним соціальним захистом, а також брати участь у політичному житті.

Українське законодавство визначає поняття:

- громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів (Закон України "Про громадські об'єднання");
- органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом України "Про самоорганізацію населення". Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети;
- професійна спілка (профспілка) – добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) (Закон України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності");
- організації роботодавців – самоврядні статутні організації, що утворюються на засадах добровільності та рівноправності з метою представництва та захисту законних інтересів роботодавців. Організації роботодавців можуть об'єднуватися в спілки та інші статутні об'єднання роботодавців (Господарський кодекс України).

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" (від 3 листопада 2010 р. № 996), пропозиції та зауваження, які подаються в усній та письмовій формі, надсилаються електронною поштою на адресу відповідальної особи органу виконавчої влади, на урядовий веб-сайт "Громадянське суспільство і влада" (див. рис.) та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Пропозиції та зауваження, що надходять на урядовий веб-сайт "Громадянське суспільство і влада" та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади, оприлюднюються на цих веб-сайтах протягом п'яти робочих днів після їх надходження [6]. Строк проведення публічного громадського обговорення визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як один місяць, що не корелюється зі строками оприлюднення проектів рішень суб'єктів владних повноважень, визначених Законом України "Про доступ до публічної інформації".

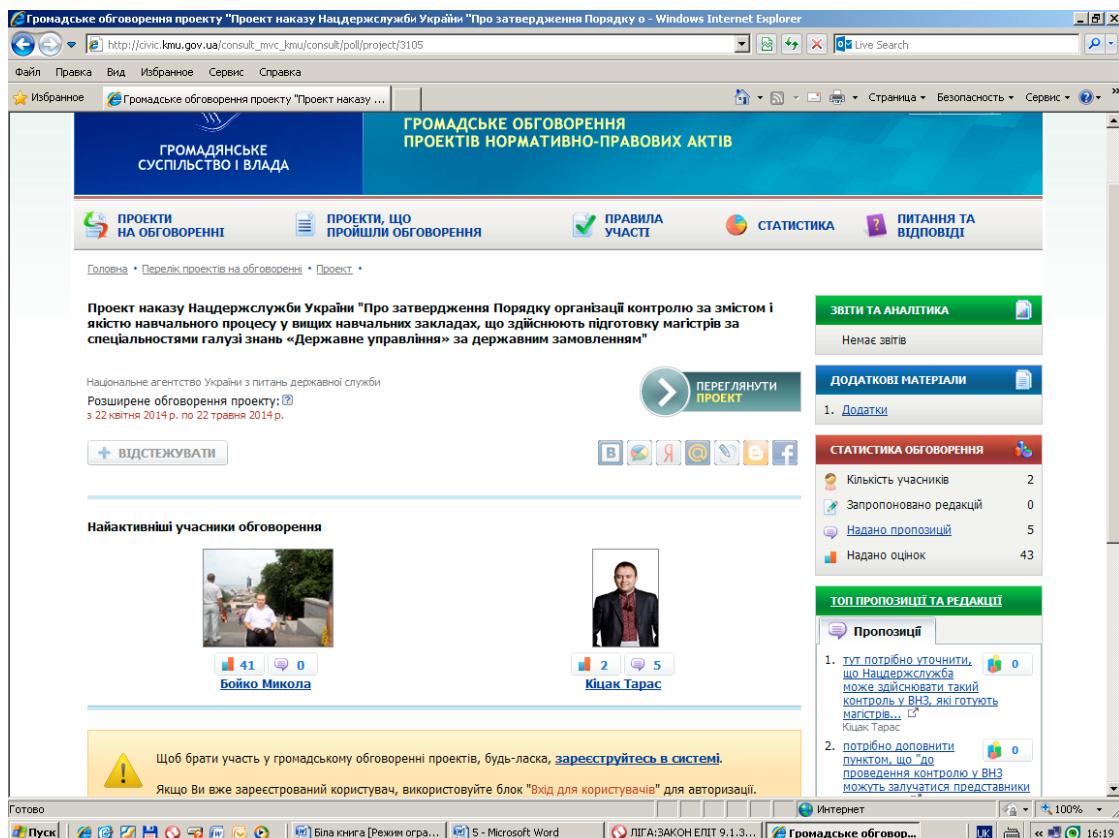


Рис. Приклад обговорення проекту наказу на урядовому веб-сайті

Зазначимо, що, за інформацією, розміщеною на урядовому веб-сайті “Громадянське суспільство і влада” з початку його роботи станом на 24 травня 2014 р., зареєстровано 3261 користувач та розміщено 2333 проекти нормативно-правових актів, яким дано 23123 оцінки й лише 670 пропозицій. На за-значенному інформаційному ресурсі розміщаються також звіти про результати громадських обговорень проектів нормативно-правових актів.

Ідея проведення консультацій з громадськістю полягає в налагодженні системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенні якості підготовки рішень з важливих питань державного та суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенні умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Налагодження ефективної комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації й громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави. Важливим підсумком комунікаційної реформи повинно стати всебічне вивчення (моніторинг) громадської думки, своєчасне прогнозування

критичної маси громадського невдоволення, розробка стратегій реагування [10].

Зазначимо, що протягом 2009–2010 рр. відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” та Концепцію проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики”. Зазначеними актами доручалося Міністерству юстиції України разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити і подати на розгляд Уряду відповідні законопроекти.

На нашу думку, оптимальним шляхом розв’язання проблеми є розроблення і прийняття Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики”, у якому необхідно передбачити:

- визначення термінів “державна комунікативна політика”, “комунікація”, “консультації з громадськістю”, “вивчення громадської думки”, “електронні консультації”, “засоби масової комунікації” тощо;
- принципи реалізації державної комунікативної політики;
- розроблення стандартів комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю, що відповідають міжнародним вимогам;
- формування у населення комунікативної культури;

- обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової комунікації та інститутів громадянського суспільства;
- основні напрями реалізації державної комунікативної політики, зокрема: удосконалення нормативно-правової бази у сфері суспільних комунікацій; формування дієвої та ефективної системи комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю; проведення роз'яснювальної роботи серед цільових аудиторій щодо пріоритетів державної політики, механізму участі в управлінні державними справами, вирішенні питань місцевого значення; забезпечення реального включення громадської думки у прийняття політичних рішень.

IV. Висновки

Підсумовуючи, можна зазначити, що на сьогодні необхідно вдосконалити законодавчі механізми регулювання процесів обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а й налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Насамперед, необхідно зосередитись на першочергових заходах, а саме:

- визначені пріоритетів у сфері суспільних комунікацій, узгодження механізмів інформування та зворотного зв'язку;
- визначені центрального органу виконавчої влади, відповідального за розроблення, впровадження та контроль за реалізацією державної комунікативної політики;
- забезпечені взаємодії, побудови вертикальної та горизонтальної ієархії комунікацій і керівних принципів зазначеного центрального органу державної влади та інших державних органів;
- підвищенні ефективності використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій, впровадженні високих стандартів щодо зручності та легкості доступу громадян до публічної інформації й забезпечення зворотного зв'язку;
- розроблені чіткого та прозорого механізму контролю за процесами опрацювання пропозицій (зауважень) звернень громадян і громадських об'єднань;
- підвищенні рівня професійної компетентності працівників державних органів, відповідальних за комунікативну взаємодію з громадськістю.

Перспектива подальших досліджень зумовлена існуванням нагальних потреб щодо

розроблення основних зasad державної комунікативної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю та необхідністю їх урегулювання.

Список використаної літератури

1. Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці : аналітична доповідь / за ред. О.М. Майбороди. – К. : ІПІЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. – 376 с.
2. Європейський кодекс належної управлінської поведінки. – Люксембург : Офіс офіційних публікацій Європейських Співтовариств, 2005.
3. Комунікація комісії. Документ для консультацій: Зміцнення культури консультацій та діалогу – Пропозиція щодо загальних принципів та мінімальних стандартів для консультацій, що проводяться Європейською Комісією з зацікавленими сторонами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: icps.com.ua/pub/files/.../Communication-EU-public-consult Ukr_red.doc.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.
5. Национальная информационная политика: базовая модель / [пер. с англ. А. Паршакова]. – М. : МЦБС, 2010. – 172 с.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
7. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. № 85 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 25.
8. Communication to the commission. Action plan to improve communicating Europe by the commission [Electronic resource]. Brussels, 20.07.2005. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication-initiatives/2005-action-plan-improve-communicating-europe-by-commission-sec2005-985_en.pdf.
9. Public sector information: a key resource for Europe. Green paper on public sector information in the information society [Electronic resource]. – Mode of access: http://aei.pitt.edu/1168/1/public_sector_info rmation_gp_COM_98_585.pdf.
10. Communications Policy of the Government of Canada [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=12316>.

Стаття надійшла до редакції 09.05.2014.

Гузенко Т.А. Проблемные вопросы формирования и реализации государственной коммуникативной политики в Украине

В статье анализируются вопросы формирования и реализации государственной коммуникативной политики в Украине.

Ключевые слова: коммуникация, информационное общество, публичная информация, доступ к информации.

Guzenko T. Problems of formation and implementation of state policy in Ukraine communicative

Current crises and permanent protests in Ukrainian society indicate the existence of institutional gaps in the public management system and the adjustment is impossible without the regulation of effective communication relations between the state bodies and society.

To our mind nowadays the regulation of communication between the authority and community in all stages of planning, adoption the policy and programs is a primary and immediate task for Ukrainian state. Evidently, the principles on which the relations based are outdated and ineffective and, therefore, on the ability of the state bodies to rebuild the activity considering the real political, social and economic situation, require radical changes in the preparation and responsible decision-making mechanism, in particular in the part of the using dialogue communications in their activity as a strategic factor in the political system of the country.

The connection of chosen topic with scientific and practical tasks for the state bodies of Ukraine is based on this definition. It requires to change the paradigm of basic principles of the state policy of communication in particular in development of modern information and communication technologies, the society desire to participate in decision-making, free access to public information etc.

In our opinion, the best solution to the problem is the development and adoption of the Law of Ukraine "On Government communication policy", which should be provided: definitions of "public communication policy", "communication", "public consultation", "Public Opinion Research", "electronic consultation", "mass media" and others; principles of the public communications policy; obligations of public authorities, local governments, mass media and civil society; implementation of the main directions of the state policy of communication, in particular:

- improvement of the legal framework in the field of public utilities;
- establishing efficient and effective communication between public authorities, local governments, by the media and the public;
- conducting explanatory work among the target audience about policy priorities, mechanisms of participation in public affairs, matters of local importance;
- ensuring real inclusion of public opinion in policy-making.

First of all it is necessary to focus on the following measures:

- determination of priorities in public communication, mechanisms of information and feedback coordination;
- choosing the central body of the executive power responsible for the development, coordination and control of the public communication policy realization;
- providing the cooperation, making vertical and horizontal hierarchy of communication and guiding principles of the central and other state bodies.

Key words: communication, information society, official information, e-democracy.

УДК 174:316:35–027

Д.В. Кіслов

кандидат політичних наук, доцент, докторант

Національна академія державного управління при Президентові України

ІМІДЖ КРАЇНИ У ПРОСТОРІ СОЦІОКУЛЬТУРНИХ КОМУНІКАЦІЙ

У статті розглянуто принципи й методи формування іміджу країни у просторі соціокультурних комунікацій світової спільноти.

Ключові слова: держава, імідж, інформація, комунікація, країна, маркетинг, простір, маркетингові комунікації, маркетинг території, соціокультурні комунікації.

I. Вступ

Проблеми іміджології у вітчизняних наукових розвідках на сьогодні висвітлені обмеженою кількістю теоретичних праць. Особливо це стосується теоретичних і практичних розробок щодо іміджу держави. Це зумовлено тим, що цей напрям є відносно новим для вітчизняних наукових шкіл і розвивався, насамперед, як імідж індивіда, як імідж особистості, лідера тощо. Іміджологія як наука акцентувалась на розбудові іміджу, що зосереджує увагу мас на особливо позитивні риси характеру, дії, поведінку, лідерські, ділові та інші якості особи, що відмінні від інших аналогічних осіб у тій самій сфері діяльності. Імідж країн, фірм, організацій, територій, партій тощо став окремо розгляdatися тільки на початку ХХІ ст. На цю тему слід відмітити публікації В. Бебика, Л. Нагорної, В. Небоженка та інших фахівців. Г. Почепцовим розглянута класифікація та інструментарій іміджології, корпоративний і політичний імідж у контексті зв'язку політика та його аудиторії [1, с. 311, 312].

Складові та прийоми іміджології розглянуті також у авторській праці [2, с. 227–230, 231–242]. Окремі питання іміджу країни, міста тощо розглянуті в публікаціях Є. Котуха [3] та інших фахівців.

Теоретичні підходи до принципів розгляду іміджу підприємств, фірм, організацій з позицій маркетингових комунікацій розглянуті у працях Т. Лук'янець [4], Т. Примак [5], а з позицій маркетингу як механізму державного управління – в працях Є. Ромата [6, с. 677].

Іміджологія як наука виникла на основі іміджмейкерства як практики. Зміст поняття “імідж” у науковий обіг півстоліття тому ввів К. Боулдінг, а поняття “іміджологія” запропоноване М. Кундерою [7, с. 279]. Між іншим, перекладачі на українську мову не врахували деякі граматичні правила цієї мови й залишили навіть у словниках та енциклопедичних виданнях термін “іміджологія”. Теоретичне формування основних зasad сучасної іміджології сталося в останній чверті

ХХ ст., а її бурхливий розвиток слід визнати з початку 90-х рр. ХХ ст. Іміджмейкер – давня професія, цілі й завдання якої змінювались у процесі розвитку людства. Біля її джерел стояли такі видатні мислителі, як Аристотель, Конфуцій, Платон та інші античні й давньосхідні діячі. Однак, як підкresлюють такі сучасні дослідники різних країн, як: Л. Браун, П. Гуревич, А. Ковальчук, А. Пелих, іміджмейкерство не стало б професією нашого часу, не виникла й не сформувалась така наука, як іміджологія.

Концептуальні культурологічні, психологочні й соціальні засади сучасної іміджології висвітлені у працях таких зарубіжних вчених, як: Р. Арнхейм, М. Аронсон, П. Берд, Л. Браун, Т. Ван Дейк, М. Вебер, Ф. Дейвис, Дж. Джеймс, Є. Джей, Б. Джи, Е. Дюркгейм, У. Еко, Дж. Енджел, Г. Кессон, О. Коннор, Г. Лебон, М. Маклюен, А. Маслоу, Е. Піскатор, В. Райх, М. Спіллейн, З. Фрейд, Ф. Фукуяма, К. Юнг та інші фахівці.

Серед російських учених, які займались різними аспектами іміджу особистостей, організацій, регіонів тощо, слід відзначити таких, як: С. Аверінцева, В. Венедікову, Е. Галумова, Р. Гарибулліна, Л. Гозмана, Т. Гранкіну, А. Ковальчук, В. Конецьку, І. Криксунову, Ю. Лотмана, В. Матвієнко, Д. Ольшанського, П. Флоренського, В. Шепеля, В. Шкловського.

Розгляд іміджу країни в контексті маркетингу територій розглянуто в деяких працях російських авторів: І. Арженовського, Є. Голубкова, В. Сурніна, І. Теліциної. Найбільш детально проблеми маркетингу територій розглянуті в працях О. Панкрухіна.

Підвищення та підтримка іміджу держави, країни та її регіонів, міст і місцевостей, зацікавленості до них з боку інших країн, їх господарчих і культурних суб'єктів, інших соціальних інститутів і населення, міжнародних організацій є одними з провідних задач і завдань у діяльності фахівців з маркетингових комунікацій органів державної влади усіх рівнів – від центральних до місцевих.

Маркетинг іміджу країни є формою некомерційної діяльності, але виступає опосе-

рекованим результатом її економічної активності. Водночас – це ефект реалізації географічних, геофізичних, геополітичних, фінансових, техніко-технологічних і кадрових ресурсів за межами своєї країни. Розробка ефективних іміджевих програм – це приклад того, як вдало використовувати можливості внутрішніх ресурсів у зовнішніх зв'язках, а також заохочувати задля блага країни зовнішні економічні, фінансові й культурологічні потенціали.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати принципи й методи наукового формування іміджу країни у просторі соціокультурних комунікацій.

Методологія дослідження: системне трактування проблеми та застосування інституціональних підходів або визнаних теорій до результатів дослідження. Імідж країни – це завжди взаємозалежна та взаємопов'язана система таких конкретних іміджевих складових, як імідж влади, імідж стану демократії, імідж силових структур, імідж економіки, імідж культури, імідж менталітету нації, імідж соціальних умов життєдіяльності (якості життя та інших параметрів соціуму) тощо. Таким чином, соціокультурні маркетингові комунікації іміджу конкретної країни є окремим комплексом гіперскладного й достатньо часто суперечливого загального іміджу країни. У соціокультурному просторі такий імідж формується на основі низки чинників, серед яких основними виступають загальні зовнішні соціокультурні уявлення світової спільноти сьогодення та можливість внутрішніх управлінських структур ефективно впливати на формування позитивного іміджу через відповідні маркетингові комунікації.

Отже, тільки на основі системного підходу можна сформулювати вимоги та розробити методи встановлення іміджової привабливості країни, яка зорієнтована на змодульованого синтезованого зовнішнього споживача (міжнародну спільноту). Але імідж країни виступає ще і як емоційна опора самосвідомості громадян цієї країни. Тому структура іміджевої розбудови потребує ще більш детальних системно організованих досліджень у різних галузях знань, зокрема, в психології, історії, культурі, мистецтві, комунікології, маркетингових комунікаціях тощо.

Поняття іміджу й досі трактується різними фахівцями по-різному. Наприклад, Г. Почепцов визначає імідж як аналог об'єкта у віртуальному аспекті [7, с. 278–279]. Формування глобального інформаційного суспільства, в якому Україна намагається мати своє гідне місце, творення позитивного образу країни як усередині, так і поза її межами, на думку Л. Нагорної, “переростає у завдання першочергової ваги” [7, с. 279]. На соціально-політичному ринку імідж виступає як основна комунікаційна одиниця. Це стосується й іміджу країни у просторі соціокультурних кому-

нікацій. У цьому контексті “імідж країни” виступає і як соціокультурний продукт, і як категорія соціології та культурології [8, с. 134]. Але імідж країни – поняття складне й комплексне тому, що включає необмежену кількість складових, які становлять іміджі як одиниці політології, психології, соціології тощо незалежно від площини дослідження цього явища чи простору, в якому здійснюється розгляд. Отже, від інститутів – груп суспільства, щодо яких цей предмет дослідження вивчається, залежать ознаки іміджу конкретної країни, що аналізуються спостерігачем або дослідником цього явища на цьому етапі розвитку суспільства.

Отже, застосування інституціональних підходів до вивчення стану іміджу країни дає змогу у сукупності з іншими підходами (системним, історичним, порівняльним тощо) відобразити для фахівців управлінських структур більш-менш адекватну картину щодо стану й розвитку цього явища.

III. Результати

Розглянемо насамперед понятійне наповнення конструкту “імідж країни у соціокультурному просторі”. *Імідж країни* формально визначено Всесвітньою організацією з туризму як сукупність емоційних і раціональних уявлень, що випливають зі співставлення всіх ознак країни, власного досвіду та пілоток, які впливають на розбудову визначеного образу [9, с. 53].

Імідж країни реалізується у різних сферах внутрішньої життєдіяльності нації: соціальній, економічній, політичній, культурній тощо. При цьому імідж країни у внутрішньому вимірі має більш-менш сталій і відносно цілісний характер. А в зовнішньому вимірі загальносвітового простору імідж конкретної країни має, навпаки, фрагментарний, нестійкий і кон'юнктурний характер, але за винятком деяких стереотипів-міфологем, що можуть штучно підтримуватися деякими мас-медіа як елемент конкурентної боротьби або інформаційних воєн.

Найбільш достовірним, цілісним і довгостроковим імідж країни проявляється в соціокультурному просторі як окремих цивілізаційних систем, так і в цивілізації людства взагалі через відповідні комунікаційні системи. *Простір соціокультурних комунікацій* – це загальнолюдське середовище, в якому реалізуються зв'язки, процеси та символи опанування нормами, цінностями, досягненнями та здобутками матеріальної й духовної культури; знаннями про культурологічні структури, форми й засоби, їх функції; а також – це засвоєння практик, що дають змогу брати участь у культурному житті країни та світового соціуму. Імідж країни у просторі соціокультурних комунікацій виступає як елемент і невід'ємна складова вищезазначених процесів, функцій та явищ.

Всі наявні й вищезазначені визначення є достатньо обмеженими й умовними задля їх універсального використання тому, що імідж країни (регіону, міста, території тощо) існує одночасно на декількох рівнях – побутовому, соціальному, економічному, фінансовому, культурному, силовому тощо. Цей імідж постійно відчуває вплив або, навіть, тиск на самперед психологочних, політичних та економічних чинників. Імідж країни є складним результатом взаємодії зазначених та багатьох інших різних за значеннями чинників. Окрім того, імідж країни включає ще й результативність впливів на нього іміджей національних компаній, провідних галузей господарства та торгових марок країни. Наприклад, у торговельних війнах з політичним акцентом завжди “накат” йде на провідні торговельні марки, загальновідомі не тільки в певній країні, а й далеко за її межами. Характерною ілюстрацією є вітчизняна торговельна марка “Рошен”. Така взаємозалежність у міждержавному іміджпротиборстві була теоретично визначена Г. Даулінгом і розвинута в працях деяких російських учених, у тому числі Е. Галумовим і Т. Гранкіною [9, с. 53, 54].

Водночас, соціокультурний простір слід визначити як:

- ареал, на який поширюється вплив і результати взаємодії між акторами соціокультурної діяльності, які направлені на створення, обмін і поширення різних культурних програм;
- соціальне середовище, в якому поширюються, споживаються та обертаються різні культурні програми, чинники, події;
- сукупність систем, інститутів, інфраструктур і засобів виходу у світовій простір національного культурного продукту в межах юрисдикції своєї країни.

З вищезазначеного випливає, що соціокультурний простір може бути місцевого, регіонального, національного, міжнародного та світового масштабу. Оскільки імідж країни має як зовнішнє, так і внутрішнє спрямування, то він у підсумку охоплює всі ареали від місцевого до світового рівнів. Але національний соціокультурний простір має своє конкретне визначення. Це – середовище в межах національної юрисдикції, у якому зосереджені системи, засоби й інститути по створенню, переробці, обміну та поширенню культурних програм і продуктів.

З наведених визначень очевидно випливають можливості системного й інституціональних підходів щодо дослідження, аналізу, оцінки проблем і процесів формування іміджу країни в умовах соціальних, економічних, політичних і культурологічних трансформацій, які зумовлюють загальний психологічний стан суспільства.

Імідж країни історично виробляється спонтанно, але й штучно створюється, в тому чис-

слі, цілеспрямованими зусиллями акторів соціокультурної сфери. І це можуть бути як позитивні, так і негативні дії щодо формування загальноприйнятого іміджу своєї країни. Тому повинна існувати ефективна система державного контролю та сприяння розвитку й формування позитивного іміджу країни через вироблення відповідного соціально значущого культурного продукту (культурологічної продукції).

Соціокультурний продукт (соціокультурна продукція) іміджформуючого характеру – це:

- матеріалізований результат когнітивної культурної діяльності, призначений для задоволення потреб соціальних користувачів, громадян, державних органів, національних підприємств, установ та організацій у загальновизнаному позитивному образі своєї держави;
- іміджстворювальна інформація, що підготовлена і призначена для впровадження у зовнішньому соціокультурному просторі міжнародного або світового виміру;
- результат зовнішнього синтетичного уявлення про загальний імідж країни, що сформувався в соціокультурному просторі інших держав або у світовому соціумі.

Імідж – це цілісний образ конкретного об'єкта, що має якісну визначеність, стала живучість і можливість відтворення у масовій, а також індивідуальній свідомості. Формування іміджу передбачає наявність будь-якого об'єкта навколоїншої дійсності. Імідж існує не сам по собі, а тільки разом з таким об'єктом, наприклад: імідж країни, імідж держави, імідж території, імідж регіону тощо.

Отже, такий імідж виникає і корегується в результаті сприйняття та відповідного фільтрування інформації про об'єкт – країну крізь мережі наявних стереотипів. При цьому імідж країни є соціально, культурологічно й політично зумовленим і виконує низку обов'язкових функцій. Серед них такі:

- суб'єктом іміджу виступає країна як історичний, суспільний, географічний, геостратегічний та етнополітичний продукт;
- імідж країни можливий тільки в умовах існування міжнародної системи та суспільних міжнародних відносин;
- загальні характеристики іміджу країни (валентність, потужність, сила, визначеність тощо) залежать не тільки від самої країни, але й від особливостей її оточення (сусідніх країн, цивілізаційного спрямування, загальносуспільних або континентальних панівних цінностей, традицій, уявлень тощо); співвідношення між іміджем, що вже склався, й тим, що формується за нових умов або штучних відтворень, піару тощо.

Основні характеристики іміджу країни закріплюються в масовій свідомості як громадян країни, так і міжнародної та світової спільноти завдяки їх реалізації у фізичному

реальному та в інформаційному віртуальному просторі. Але масова свідомість може оперувати лише обмеженою кількістю характеристик, особливо віртуальних. Як правило, їхній набір є достатньо усередненим через вплив стаїх стереотипів далеко не завжди об'єктивного виміру.

Імідж країни поступово стає певним синтетичним образом, який надає уявлення про неї як про цілісний об'єкт і стимулює у індивідів (туристів, політологів, бізнесменів та інших резидентів і нерезидентів) відповідну соціальну поведінку. На думку А.С. Ковальчук, принцип його формування залежить від бюджету, як й імідж територій, середовищ життєдіяльності тощо [10, с. 15]. Окрім того, на сьогодні існує певна система імідж-патернів, що ґрунтуються на показниках, індексах, рейтингах і класифікаціях окремих складових (економічних, воєнно-політичних, геополітичних, природних тощо), які прямо впливають на політекономічну й силову поведінку основних акторів на світовій арені. Через мультиплікаційне тиражування ментально-міфічних образів країни глобальними засобами масової інформації іміджі країн стають ключовими, визначальними орієнтирами для їхніх ідентифікацій або типологізацій (віднесення до так званих типів країн: розвинутих, передхідних, тих, що розвиваються тощо).

Оскільки на відміну від конкретного образу імідж є конструктом синтезованої при акторів з різними, а іноді й протилежними інтересами, то він стає вагомим елементом конкурентної боротьби. Отже, імідж країни, як і імідж держави, виступає як прямий і як прихованій компонент політичної, економічної та геостратегічної конкуренції зі змінними векторами цілеспрямованих проіміджевих або контріміджевих дій. У цій конкурентній боротьбі, що може реалізовуватися через інформаційні війни, іміджі країн і держав не тільки можуть відіграти окремі ролі, але й бути використані задля їх протистояння в маніпуляційних заходах окремих виробників і виконавців інформаційної зброй.

Фронтами імідж-конкурентного протиборства можуть бути політичні, економічні, спортивні, туристичні й соціокультурні напрямки, які формують через канали своїх ЗМІ та ЗМК медіакратичні сили на світовій арені.

Отже, іміджологія виступає і як наука, і як мистецтво, і як методологія інформаційної агресії та інформаційної оборони. Штучно створена іміджева реальність може суттєво впливати на державні управлінські, соціальні й політичні рішення. Для цього конструкуються в інформаційному просторі образи "імперій зла", "терористичних країн" тощо.

Конструктами іміджевих маркетингових комунікацій насамперед у психологічному сприйнятті та вимірі виступають символи країни: прапор, гімн, конституція, герб та інша пов'язана з ними символіка. В цих вну-

трішніх і зовнішніх аспектах основну роль відіграють виразність, оригінальність та асоціативне й емоційне навантаження цих символів, які, на жаль, і зараз в Україні час від часу є предметом запальних і жорстких дискусій. Але саме з цих складових іміджу утворюється загальний імідж країни. Якщо існують суттєві суперечки в суспільстві, серед населення країни або окремих його верств відносно кольорів національного прапора, тексту гімну тощо, то це неодмінно відображається на повазі до цих символів на міжнародній арені. Тоді виникає суперечність між іміджем країни в історичному аспекті та іміджем сучасної держави. А це не сприяє консолідації нації.

Прикладами таких суперечливих конструктів іміджу з об'єктивних позицій є державні прапори Росії та України незалежно від того, що агітаційно-роз'яснювальні кампанії відносно їх історичності, правомірності тощо в обох країнах ведуться регулярно, інтенсивно й у вірних тональностях. Але в обох випадках порушене принцип оригінальності збігу кольорів (російського прапора з французьким, а українського – з католицьким та шведським тощо). Те саме стосується й українського гімну. Текстове й тональне запозичення з польського та деяких інших слов'янських націй часто шокує мешканців цих країн. Текстова незавершеність через штучне політкоректне вилучення ключового куплету теж викликає деякі незручності при спілкуванні у соціокультурному середовищі цих країн. Така ситуація викликає почуття двозначності, недомовленості й неясності, які не сприяють повному й однозначному позитивному сприйняттю цих ідентифікаційно-іміджевих символів країни.

Принципи й вимоги щодо символів держави й країни повинні бути виконані при їх конституційному затвердженні у повному обсязі, без виключень і не мати як внутрішніх, так і зовнішніх суперечностей тощо. Тільки тоді вони будуть сталими і неперевершеними брендами країни, як, наприклад, англійський, американський, японський та деякі інші національні прапори.

IV. Висновки

- Імідж країни повинен бути невід'ємним елементом національної стратегії держави й розглядавтись як інструмент її конкурентоспроможності.
- Формування позитивного іміджу країни має спиратися на теоретичні надбання іміджології та маркетології з використанням у повному обсязі системного й інституціонального підходів.
- Отже, тільки засновані на принципах соціально-етичних маркетингових комунікацій інструментарії конструктування іміджу країни можуть дати довгостроковий очікуваний результат в умовах конкурентного середовища та ринкових відносин взагалі.

4. Цілеспрямований і перспективно орієнтований підхід, що ґрунтуються на національних цінностях, інтересах і водночас ринковій парадигмі світового розвитку може дати в перспективі ефективний результат від розбудови й поширення іміджу України у світовому інформаційному та соціокультурному просторі.
5. Імідж країни в соціокультурному просторі комунікацій виступає як складне комплексне поняття, яке, відображає синтезований образ цього національно-територіального об'єкта через опанування світовою спільнотою його культурного надбання та культурологічних практик, що історично склалися, мають традиційне забарвлення й постійно оновлюються.

Список використаної літератури

1. Почепцов Г.Г. Имиджелогия / Г.Г. Почепцов. – М. : Рефл-бук ; К. : Ваклер, 2004. – 576 с.
2. Кіслов Д.В. Інформаційні війни : монографія / Д.В. Кіслов. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2013. – 300 с.
3. Котух Є. Вплив інформаційно-телекомунікаційних корпорацій на формування громадської думки суспільства / Є. Котух // Зовнішні справи. – 2011. – № 4. – С. 52–55.
4. Лук'янець Т.І. Маркетингова політика комунікацій : навч. посіб. / Т.І. Лук'янець. – К. : КНЕУ, 2000. – 380 с.
5. Примак Т.О. Маркетингова політика комунікацій : навч. посіб. / Т.О. Примак. – К. : Атіка ; Ельга-Н, 2009. – 328 с.
6. Ромат Є.В. Управління маркетингом / Є.В. Ромат // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Є.В. Ромат. – К. : НАДУ, 2011. – Т.1. : Теорія державного управління. – С. 677.
7. Політична енциклопедія / [редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. – К. : Парламентське видавництво, 2011. – 808 с.
8. Кравченко С.А. Социологический энциклопедический русско-английский словарь: Более 10 000 единиц / С.А. Кравченко. – М. : Астрель ; АСТ ; Транзит книга, 2004. – 511 с.
9. Панкрухин А.П. Маркетинг територий / А.П. Панкрухин. – 2-е изд., дополн. – СПб. : Питер, 2006. – 416 с. – (Серия “Маркетинг для профессионалов”).
10. Ковальчук А.С. Основи имиджелогии делового общения : учеб. пособ. / А.С. Ковальчук. – Ростов н/Д. : Феникс, 2003. – 224 с.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2014.

Кислов Д.В. Имидж страны в пространстве социокультурных коммуникаций

В статье рассмотрены принципы и методы формирования имиджа страны в пространстве социокультурных коммуникаций мирового сообщества.

Ключевые слова: государство, имидж, информация, коммуникация, страна, маркетинг, пространство, маркетинговые коммуникации, маркетинг территорий, социокультурные коммуникации.

Kislov D. Image in a space of socio-cultural communications

The article dwells on the principles and methods of building a country's image within the context of socio-cultural communications of the global community.

Issues of imagology are so far represented in the field of national scientific research by a limited number of theoretical papers. In particular, this concerns theoretical and practical studies on the country's image. The reason is that this area of study is relatively new for local scientific schools and it developed primarily in the context of building an image of an individual, a personality, a leader, etc. Imagology as a science focused on building an image that draws the public attention to particularly positive traits of character, actions, behavior, leadership, business and other qualities of a person, which are different from those of other persons in the same area of activities. The image of countries, firms, organizations, territories, parties, etc. began to be treated separately only in the early 20th century.

Imagology as a science emerged on the basis of image making practices, and the idea of imagology was proposed by M. Kundera. By the way, translators into Ukrainian did not take into account some grammar rules of this language and kept the term 'imagology' unchanged even in dictionaries and encyclopedias. The theoretical foundations of modern-day imagology were laid in the last quarter of the 20th century, and it started to develop rapidly in the early 1990s. Image making is an old profession and its goals and objectives have changed with the development of humankind. Among its originators were such famous philosophers as Aristotle, Confucius, Plato and other great minds of the ancient world. However, many modern researchers from different countries such as L. Brown, P. Gurevych, A. Kovalchuk, A. Pelykh, point out that if imagology as a science had not emerged and developed, image making would never have become a profession of our time.

Marketing of a country's image is a form of non-commercial activity but is an indirect result of the country's economic activity. At the same time, it is an effect of utilizing geographical, geophysical, geopolitical, financial, technical and technological, and human resources outside of the country. Development of effective image-making programs is an example of how to successfully utilize the capabilities of internal resources in external relations and to simultaneously engage external economic, financial and culturological potentials for the benefit of the country.

Key words: state, image, information, communication, country, marketing, space, marketing communications, marketing areas, socio-cultural communication.

Ю.П. Козаченко

аспірант

Класичний приватний університет

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У статті здійснено теоретичний аналіз інституту місцевих бюджетів та їх ролі в соціально-економічному розвитку регіонів. Розглянуто побудову системи міжбюджетних відносин в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеві органи влади, фінансовий механізм, міжбюджетні відносини, соціально-економічний розвиток регіонів.

I. Вступ

Головною ознакою демократичності суспільства є відповідальність державних і місцевих органів влади за забезпечення соціально-економічного розвитку, зокрема регіонального. За принципом субсидіарності з метою якнайповнішого задоволення потреб громадськості влада має бути наближеною до кожного громадянина. У зв'язку з цим актуальною є передача повноважень і пов'язаної з ними відповідальності за розвиток регіонів від центрального уряду до органів регіонального та місцевого самоврядування.

Одним з основних інструментів реалізації таких повноважень є фінансовий механізм і бюджет. Однак дотепер в Україні не вдалося вирішити завдання використання бюджету як знаряддя активного впливу на економічні процеси на регіональному рівні, стимулювання розвитку підприємництва, залучення інвестицій в економіку регіонів, пріоритетного розвитку депресивних і проблемних територій.

Бюджет є дієвим інструментом у руках як центральних, так і місцевих органів влади, за допомогою якого вони можуть стимулювати розвиток соціально-економічних процесів у країні в цілому і на окремих територіях зокрема. Отже, бюджетний механізм має будуватися таким чином, щоб, по-перше, забезпечувати можливість місцевої влади активно впливати на розвиток підвідомчих територій, по-друге, слугувати уряду активним знаряддям ліквідації територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів.

У зв'язку з цим особливого значення набуває, з одного боку, вимога децентралізації бюджетної системи й передачі в розпорядження місцевих і регіональних органів влади достатніх власних фінансових ресурсів для впливу на регіональний розвиток, з іншого боку, узгодженість міжбюджетних стосунків і створення механізмів пріоритетного розвитку так званих депресивних і проблемних терито-

рій. На жаль, ні перше, ні друге завдання в Україні не реалізоване. Адже й досі не створено відповідного механізму формування місцевих бюджетів як основного важелю впливу в руках місцевих та регіональних органів влади на соціально-економічні процеси на підвідомчих територіях. А чинна бюджетна система не сприяє вирішенню завдань регіональної політики. Незважаючи на низку докорінних змін, вона багато в чому зберігає застарілі підходи часів командно-адміністративної економіки, які зумовлюють невідповідність цієї системи вимогам сьогодення.

Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їх території, і населенням певної території у зв'язку з мобілізацією й витраченням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами й державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закони “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про стимулювання розвитку регіонів”, щорічні Закони “Про Державний бюджет України на поточний рік”, а також Податковий кодекс України утворили правове поле, в межах якого протікає бюджетний процес.

Відповідно до чинного законодавства органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети [3]. Право самостійно використовувати місцевими органами влади відповідні бюджети як засіб регулювання економічних і соціальних процесів на підвідомчих територіях встановлене ст. 61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, зокрема, місцеві органи влади, згідно з цим законом, самостійно визначають напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону [3], мають право самостійно встановлювати до-

даткові пільги з оподаткування в межах тих коштів, які надходять до їх бюджетів, ставки місцевих податків та зборів. Спроможність органів місцевого самоврядування впливати на економіку за допомогою бюджету визначається передусім тим, які саме важелі надані цим органам законом.

Мова йде насамперед про передачу місцевим бюджетам певних дохідних джерел, які місцеві органи управління можуть використовувати з метою стимулювання економічної діяльності на підвідомчих територіях.

Разом з тим декларована в нормативних актах самостійність місцевих бюджетів, а головне, пов'язана з нею відповідальністі місцевих органів влади за соціально-економічний розвиток власних територій на практиці реалізується слабо.

II. Постановка завдання

Метою статті є теоретичний аналіз інституту місцевих бюджетів та їх ролі в соціально-економічному розвитку регіонів.

III. Результати

На сучасному етапі розвитку економіки України, особливо у кризовий період, міжбюджетні відносини є важливим інструментом удосконалення фінансових відносин між центральними й місцевими органами влади, дієвим чинником економічного, політичного й соціального розвитку регіонів держави. Згідно з ч. 1 ст. 81 Бюджетного кодексу України міжбюджетні відносини – це відносини між державою та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. А метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та ресурсами.

Міжбюджетні відносини включають основні види відносин щодо:

- 1) розмежування видаткових бюджетних повноважень щодо фінансування окремих галузей, програм, об'єктів;
- 2) розподілу доходних повноважень з природи встановлення окремих видів бюджетних надходжень, зміни ставок, збирання та управління доходами;
- 3) фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості різних адміністративно-територіальних утворень;
- 4) визначення та дотримання прав, обов'язків і відповідальності усіма суб'єктами міжбюджетних відносин.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, здійснене відповідно до встановлених законодавством повноважень усіх органів влади держави. Однак єдині заходи такого розмежування для бюджетів

одного рівня на практиці не дають можливості збалансувати всі бюджети, що зумовлено такими об'єктивними умовами:

- різним рівнем економічного розвитку народногосподарського комплексу регіонів;
- різноманітністю природно-кліматичних умов та географічного розташування;
- різницею в щільноті населення та його якісній структурі;
- відмінностями в розвитку транспортної та соціальної інфраструктури тощо [2].

Ці відносини виникають і функціонують у системі державного управління по вертикалі, а вихідні передумови регламентують обсяги функціональних обов'язків і завдань кожного з рівнів публічної влади. Взаємодію і співпрацю між ними здійснюють на партнерських засадах з огляду на фінансові можливості кожного з регіональних утворень. Міжбюджетні відносини є важливою складовою бюджетної системи та відображають систему зв'язків між органами влади різних рівнів, відносно організації внутрішніх, щодо бюджетної системи, потоків ресурсів під час горизонтального й вертикального бюджетного вирівнювання (якому передує розподіл повноважень між рівнями влади й управління і відповідне формування власної доходної бази кожної складової бюджетної системи, а також розмежування закріплених доходів). Об'єктивна потреба в існуванні відносин міжбюджетами різних рівнів полягає в необхідності здійснення вирівнювання фінансових можливостей:

- адміністративно-територіальних одиниць одного рівня через нерівномірність надходжень бюджетних ресурсів унаслідок різного соціально-економічного розвитку (горизонтальне вирівнювання);
- різних рівнях влади внаслідок особливостей розподілу повноважень по вертикалі влади та управління (вертикальне фінансове вирівнювання).

Від особливостей організації системи міжбюджетних відносин залежить ступінь фінансової самостійності органів місцевого самоврядування (децентралізація влади). Метою відносин є забезпечення гарантованого рівня надання суспільних благ на всій території країни. Однак ефективність відносин між ланками бюджетної системи не в рівні збалансування місцевих бюджетів унаслідок бюджетного вирівнювання, а у сприянні соціально-економічного розвитку територій, а також зростанні добробуту населення. Міжбюджетні відносини виконують функцію розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між ланками бюджетної системи. Основними складовими системи міжбюджетних взаємовідносин є:

- розмежування бюджетних видатків згідно з розподілом повноважень між органами

- державної влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення бюджетів достатніми ресурсами для виконання ними відповідних функцій і завдань;
 - підтримка “бідних” територій за рахунок вилучення коштів у відносно “багатих”;
 - різні форми відносин, які виникають у процесі виконання бюджетів.

Міжбюджетні відносини є достатньо складним явищем, яке можна охарактеризувати в розрізі правових, економічних і політичних аспектів.

Економічний аспект – відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу формування та використання фінансових ресурсів, які включають: розподіл доходів і видатків між рівнями бюджетної системи; визначення трансфертів, що передаються з державного місцевим бюджетам і навпаки; організацію контролю за витрачанням коштів державного й місцевих бюджетів.

Правовий аспект виникає в країнах, у яких нормативні акти розмежовують повноваження держави й місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг; встановлюються сфери їх спільних повноважень; визначені видатки державного й місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; розподілені доходи між державним і місцевими бюджетами; встановлений перелік делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, визначено політику держави у сфері фінансового вирівнювання.

Політичний аспект пов’язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних і місцевих інтересів, з ухваленням законодавств, які б максимально збалансували державні і місцеві інтереси.

Також обов’язковим є те, що сучасна система міжбюджетних відносин повинна функціонувати згідно з відповідними нинішнім умовам принципами, а саме:

- *економічної ефективності* (стимулювання органів державної влади різних рівнів у проведенні структурних реформ, підтримуванні конкурентного середовища; забезпечення сприятливого інвестиційного й підприємницького клімату, зростання доходів населення, економічного розвитку регіонів);
- *бюджетної відповідальності* (управління державними фінансами в інтересах громадян при максимально ефективному використанні фінансових і ресурсів відповідних регіонів для надання суспільних послуг; прозорості й підзвітності бюджетної політики; збалансованості бюджетного процесу; підвищення взаємної відповідальності органів влади різних рівнів при розробці та реалізації бюджетної політики);

- *соціальної справедливості* (рівний доступ громадян незалежно від місця їх проживання до суспільних послуг і соціальних гарантій);
- *політичної консолідації* (досягнення суспільної згоди в проблемах розподілу між органами влади різних рівнів фіiscalних повноважень; створення умов для ефективного виконання органами влади й місцевого самоврядування своїх функцій; сприяння розвитку громадянського суспільства);
- *територіальної інтеграції* (забезпечення єдності бюджетної системи, запобігання виникненню і пом’якшення диспропорцій регіонального розвитку, зміцнення територіальної цілісності країни) [4].

Таким чином, проаналізувавши характеристику наведених вище принципів, логічним є те, що при їх дотриманні можливим є забезпечення єдиного функціонування системи міжбюджетних відносин країни, яка внаслідок ефективного управління та реформування здатна забезпечити економічне зростання та розвиток як усіх регіонів держави загалом, так і кожного окремо.

Бюджетування вважається одним із найскладніших секторів місцевого управління. Це пояснюється не тільки спеціальними знаннями, які повинен мати спеціаліст у цій галузі. На відміну від багатьох галузевих напрямів, які на додому політичній кон’юнктурі можуть бути віддані в управління новоспеченим політичним керівникам, фінанси залишаються політично нейтральними. Високий рівень розвинутості спеціального законодавства, що базується на практиці управління публічними фінансами протягом декількох століть, багаторівнева система жорсткого контролю, скрупульозність, порівняна з педантичністю педагога, зумовили зрештою рівень поваги до роботи фінансиста, що деколи межує із захопленням, як до священнодійства.

Місцевий бюджет готується виключно виконавчим органом місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що в новому Бюджетному кодексі немає прямої вимоги, що доходи першого кошика повинні відповідати показникам, визначенім у державному бюджеті, у ст. 116 така невідповідність зафіксована в переліку бюджетних правопорушень.

Резюмуючи зазначене, необхідно зауважити, що місцеві бюджети є базовим інститутом у становленні фінансової основи місцевого самоврядування.

Проблемою чинної бюджетної системи, на нашу думку, є відсутність стимулу в місцевих органів влади щодо нарощування власного дохідного потенціалу, адже наявний формульний підхід до розрахунку міжбюджетних трансфертів і закріплення розрахункових індексів відносної податкоспроможності на 3 роки [2]. Крім того, вилучення додаткових

власних доходів шляхом перерахунку обсягів міжбюджетних трансфертів все одно має місце, хоч і по закінченню трирічного періоду, що дасть змогу докорінно змінити ситуацію.

На нашу думку, проблема підвищення відповідальності місцевої влади за регіональний розвиток, децентралізація бюджетної системи, підвищення стимулів місцевої влади щодо активного впливу на розширення податкової бази в регіоні може бути вирішена шляхом перегляду положень Бюджетного кодексу України щодо розмежування доходів між рівнями бюджетів і передачі в розпорядження місцевої влади додаткових дохідних джерел. Таким джерелом може бути податок на прибуток підприємств. Okрім власне суттєвого збільшення доходів місцевих бюджетів та зменшення їх залежності від трансфертів з державного бюджету, це, по-перше, дасть змогу місцевій владі активно використовувати бюджет як інструмент впливу на економічний розвиток; по-друге, слугуватиме надійним “зворотним зв’язком” між економікою регіону та місцевою владою (економічний спад призводитиме до зменшення доходів місцевих бюджетів, економічний ріст – навпаки), адже більшість дохідних джерел, нині закріплених за місцевими бюджетами, напряму не пов’язані з результатами функціонування економічних суб’єктів.

Органам місцевого самоврядування надано широкі права для здійснення економічного і соціального розвитку на своїй території. У ст. 43 Конституції України зазначено, що місцеві органи самоврядування управлюють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізовують і ліквідують комунальні підприємства, організації, установи.

На нашу думку, можна назвати такі основні ознаки місцевих бюджетів, які виділяють їх із загальної системи економічних відносин:

- наповнення дохідної частини місцевих бюджетів об’єктивно залежить від економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та суб’єктивно залежить від побудови системи міжбюджетних відносин;
- сфера дії місцевих бюджетів регламентована не тільки Бюджетним кодексом, але й іншими нормативно-правовими актами;
- учасниками бюджетних відносин є, з одного боку, місцеві органи влади, а з іншого – підприємства, установи та населення;
- забезпечується рух фінансових потоків від платника податків до бюджету і здійснюється бюджетне фінансування установ

і організацій, які знаходяться на бюджетному утриманні;

- місцеві бюджети, концентруючи фінансові ресурси на необхідних ділянках і напрямках, дають змогу здійснювати державне регулювання регіональною економікою і забезпечують проведення соціальної політики;
- структура місцевих бюджетів визначається адміністративно-територіальним поділом України: кожна адміністративно-територіальна одиниця створює власний бюджет, який є фінансовою основою діяльності місцевих органів влади.

Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від:

- кількості населення та споживачів соціальних послуг;
- соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших осібливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно із ст. 95 Конституції України, бюджетна система України будеться на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами, місцеві бюджети є формою утворення і використання бюджетних ресурсів, інструментом фінансового забезпечення і регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

В умовах ринкової економіки роль місцевих бюджетів зростає, але змінюються форми й методи їх впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

При визначенні поняття “місцевий бюджет” найбільш поширене їх трактування як основного елемента системи “територіальних”, “муніципальних” чи “місцевих” фінансів. У п. 26 ст. 2 Бюджетного кодексу України надано таке їх визначення: “місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування”; пунктом 2 цієї ж статті до останніх віднесено “бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” [2].

Необхідно звернути увагу на ту обставину, що критерієм віднесення бюджету до категорії місцевих є не власне адміністративно-територіальна належність, а належність до відповідної громади, тобто форми самоорганізації громадян.

Так, адміністративно-територіальна принадливість відповідної громади є важливою характеристикою місцевих бюджетів, визначаючи сферу їх дії. Однак цим не вичерпується специфіка цієї категорії бюджетів – їм притаманні суттєві особливості зі сторони економічного змісту, форми прояву та матеріального змісту.

Суттєва особливість цих відносин пов'язана з розмежуванням повноважень між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між окремими видами місцевих бюджетів. Ці розмежування переважно визначаються системою державного устрою країни: як унітарної держави, федерації чи конфедерації. Оскільки Україна є унітарною державою, то її адміністративно-територіальні підрозділи не мають власного суверенітету і не є суб'єктами міжнародного права. Отже, забезпечення міжнародних відносин, національного суверенітету й безпеки держави відноситься до виключної компетенції державного бюджету України та не може виконуватись місцевими бюджетами. Забезпечення належного функціонування цієї сфери відносин – виключне повноваження державного бюджету. У пп. 1 ст. 82 Бюджетного кодексу України щодо цього зачленено: "видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства... не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню". Так зазначені повноваження визначаються як неделеговані [2].

Унітарність зумовлює єдність бюджетної системи України – принцип її побудови, згідно з яким бюджети всіх рівнів "забезпечуються єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності".

Принциповою особливістю місцевих бюджетів виступає наявність у них власної доходної бази та власних видаткових повноважень. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплено принцип правої, організаційної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Так, у п. 6 ст. 16 цього Закону зазначено, що "місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України та інших місцевих бюджетів". А п. 3 цієї ж статті встановлено, що "матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (у тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад".

Однак місцеві бюджети в Україні не тільки акумулюють власні доходи та забезпечують виконання власних повноважень. Керуючись принципом субсидіарності, що полягає в максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача, низку повноважень державного бюджету, які визначені функціями держави, передано до виконання місцевим бюджетам.

там і, тим самим, надано їм статусу делегованих. При цьому делегування розмежовується між різними рівнями місцевих бюджетів [3].

Таким чином, для місцевих бюджетів характерна складна система відносин, що забезпечують виконання як власних, так і делегованих державою повноважень.

Також необхідно переглянути чинний підхід до визначення розмірів міжбюджетних трансфертів. Він має бути доповнений механізмами, які б враховували власні зусилля регіонів з нарощування податкової бази, з тим, щоби цей приріст не вилучався при перевідгляді індексів податкоспроможності територій.

Отже, подальше реформування бюджетної системи має проводитися в напрямі децентралізації і забезпечення місцевих органів влади додатковими дохідними джерелами, що залежать від результативності функціонування економіки регіону. Державна региональна політика, використання фінансових інструментів державного впливу на региональний розвиток мають опиратися на чітко розроблені процедури визначення депресивних регіонів, які потребують державної підтримки на основі системи критеріїв, що якнайповніше описують проблеми та "вузькі місця" соціально-економічного розвитку територій. Такі процедури необхідно базувати не лише на державній фінансовій підтримці депресивних регіонів, але й враховувати власні зусилля органів місцевого та регионального самоврядування, стимулювати останні до активізації впливу на розвиток підвідомчих територій.

IV. Висновки

Бюджетне законодавство має низку недоліків, однак воно є чи не найбільш розвинутим в Україні. Скрупульозне його дотримання дає змогу здійснювати основну місію органу самоврядування – надання якісних публічних послуг. Для цього доцільно в регламенті ради передбачити окремий розділ, присвячений бюджетному процесу й бюджетним процедурам, чи ухвалити окремий документ – Бюджетний регламент. Це даст змогу забезпечити сталість діяльності як представницького, так і виконавчого органу самоврядування.

Подальше реформування бюджетної системи має проводитися в напрямі децентралізації і забезпечення місцевих органів влади додатковими дохідними джерелами, що залежать від результативності функціонування економіки регіону. Державна региональна політика, використання фінансових інструментів державного впливу на региональний розвиток мають опиратися на чітко розроблені процедури визначення депресивних регіонів, які потребують державної підтримки на основі системи критеріїв, що якнайповніше описують проблеми та "вузькі місця" соціально-економічного розвитку територій. Такі процедури мають базуватися не лише на держав-

ній фінансовій підтримці депресивних регіонів, але й враховувати власні зусилля органів місцевого й регіонального самоврядування, стимулювати останні до активізації впливу на розвиток підвідомчих територій.

Список використаної літератури

1. Конституція України : затверджена ВРУ 28.06.1996 р. № 254/96-ВР // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2/rada/gov/ua//laws/show/2456'17/print1329896557051809>.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 06.10.1998 р. № 163-14 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання: КОО, 1999. – 487 с.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2014.

Козаченко Ю.П. Концептуальные направления системы межбюджетных отношений

В статье проведен теоретический анализ института местных бюджетов и их роль в социально-экономическом развитии регионов. Рассмотрено построение системы межбюджетных отношений в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, местные органы власти, финансовый механизм, межбюджетные отношения, социально-экономическое развитие регионов.

Kozachenko Y. Conceptual framework intergovernmental system

In this paper the theoretical analysis of the institute of local budgets and their role in socio-economic development of regions. We consider the structure of intergovernmental relations.

The main feature of a democratic society is the responsibility of state and local authorities to ensure socio-economic development, including regional. According to the principle of subsidiarity, the purpose of the fullest satisfaction of the needs of public authorities should be close to every citizen. In this regard, important is the transfer of authority and related responsibility for regional development from central government to regional and local governments.

One of the main tools of such power is the financial mechanism and budget. However, so far in Ukraine failed to solve the problem using the budget as an instrument of active influence on economic processes at the regional level, incentives for business development, attracting investment into the region's economy, the priority of the depressed and problem areas.

The budget is an effective tool in the hands of both central and local governments, through which they can promote the development of social and economic processes in the country in general and in specific areas in particular. So budget mechanism should be built in such a way that, firstly, to provide an opportunity to local authorities actively influencing the development of subordinate areas, and secondly, serve as an active instrument of government liquidation disproportion in socio-economic development.

Key words: local governments, local authorities, financial mechanism, intergovernmental relations, socio-economic development of regions.

УДК 321:316.61

B.B. Малінін

асpirант

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ДИСКУРС ІДЕНТИЧНОСТІ В НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ: ЗАХІДНА ПАРАДИГМА

У статті проаналізовано дискурс ідентичності в наукових дослідженнях як можливий ключ до створення гармонійного суспільства та вирішення соціокультурних, політичних суперечностей в українському суспільстві та формування принципів терпимості, толерантності та відкритості до нових культур, поглядів, ідеологій. З'ясовано, що проблему ідентичності слід розглядати в міждисциплінарному дискурсі.

Ключові слова: ідентичність, дискурс ідентичності, соціокультурна ідентичність, політика ідентичності, постструктуралістська філософія, символічний інтеракціонізм, психоаналіз.

I. Вступ

В останні роки Україна зіткнулася з низкою серйозних викликів, пов'язаних з політичними, економічними та соціально-культурними трансформаціями в українському суспільстві, а також зі спробами виявити та дослідити сенс цих змін. Найвагомішою відповіддю на ці трансформації став вихід на передній план суспільства безлічі маргінальних соціальних груп, вибух девіантної, екстремістської свідомості.

Результатом трансформаційних процесів, які відбуваються в Україні, стала актуалізація проблематики ідентичності, оскільки індивіди, групи та спільноти змушені шукати нове місце в мінливому соціальному світі.

Особливості та складові соціокультурної ідентичності зумовлені специфікою економічної та політичної ситуації та, водночас, визначальним чином впливають на становлення та розвиток державних інститутів та інституцій громадянського суспільства.

Процеси трансформації державно-політичного устрою України та пострадянського простору на різних стадіях новітньої політичної історії дали нові імпульси феномену соціокультурної та політичної ідентичності. Це супроводжується постійним співвідношенням принципів, цінностей ідентичності в координатах “центр – регіони”, принципів, які залежно від характеру узгодження інтересів або загострення суперечностей між ними, набувають той чи інший тип взаємної сумісності або конфліктності.

II. Постановка завдання

Сьогодні соціально-гуманітарні науки відчувають очевидні складнощі в процесі осмислення реакції українського суспільства на процеси глобалізації та модернізації, які складно й суперечливо переплітаються з його власною трансформаційною динамі-

кою. Потреба відповіді на запитання “хто ми?” стимулює до аналізу ідентичності як можливого ключа до створення гармонійного суспільства та вирішення соціокультурних, політичних суперечностей в українському суспільстві та формування принципів терпимості, толерантності та відкритості до нових культур, поглядів, ідеологій.

Ці процеси набули політичного виміру в світі від 1960-х рр., через виникнення нової форми політичного життя, що отримала назву “політика ідентичності”. Спочатку політика ідентичності виникає в США, а потім поступово набуває поширення в інших частинах світу, в тому числі в 1990-ті р. і на пострадянському просторі. Від 1960-х рр. соціальна теорія запропонувала низку концептуальних підходів для аналізу кола питань, пов'язаних з політикою ідентичності. Деякі з них є предметом розгляду в цій статті.

На жаль, доводиться констатувати, що обговорення важливих проблем, від вирішення яких залежить вироблення стратегії розвитку держави, ведеться найчастіше без професійних знань, накопичених у галузі державного управління. Для дослідження феномена ідентичності необхідно проаналізувати поясннювальні моделі та концептуальні підходи, спрямовані на розуміння і розкриття її сутності в контексті державного управління.

III. Результати

Розробка проблем ідентичності та ідентифікації розпочалася в середині ХХ ст. Інтерес до інтерпретації поняття “ідентичність” виявився після того, як цей термін отримав поширення в різних галузях наукового знання у зв’язку із затвердженням у них некласичної парадигми соціальних досліджень. Відтоді її традиційно пов’язують з загальнопсихологічними і соціальними дослідженнями. Еволюція зазначененої проблеми простежується у фундаментальних працях З. Фрейда, К. Юнга, Е. Фрома, Дж. Г. Мі-

да, Е. Еріксона, Ю. Габермаса, Е. Гіденса, С. Гантінгтона та ін.

Одним із засновників теорії ідентичності є З. Фрейд, для якого ідентичність – це приватний, внутрішній світ, емоційні характеристики людини [11]. К. Юнг запропонував інший підхід у тлумаченні феномена ідентичності. Замкненість індивіда на собі не може слугувати джерелом становлення людини. Однак у його працях відображені інтерес до суб'єктивного індивідуального досвіду. Головною залишається теза про те, що людина адаптується до сьогодення, не беручи до уваги вплив минулого й майбутнього.

Поняття “ідентичність” виявилося ключовим і в деяких соціально-філософських концепціях зарубіжних авторів. Так, Е. Фромм розглядає предмет дослідження аналіз сучасних особливостей взаємин індивіда та соціуму [12, с. 26].

Вчений визначає ідентичність як результат індивідуалізації людини. На його думку, остання є результатом відокремлення людини від сил природи і від інших людей, що вперше стає можливим лише на певному етапі людської історії, а саме – в Новий час.

На відміну від своїх попередників, Е. Фромм робить акцент на внутрішньому потенціалі людини, що дає їй змогу віднайти себе в сучасному світі. Він демонструє важливість буття “для іншого”, а не “для себе”, як З. Фрейд і А. Адлер.

Подальший розвиток теорія ідентичності отримує в працях Е. Еріксона, який розуміє ідентичність у цілому як процес організації життєвого досвіду в індивідуальне “Я”, що природно передбачає його динаміку протягом усього життя людини. Він розглядає ідентичність як складне особистісне утворення, що має багаторівневу структуру. Це пов’язано з трьома основними рівнями аналізу людської природи: індивідуальним, особистісним і соціальним.

Як справедливо зауважує В.С. Малахов, “американський учений першим надав теорії ідентичності статус інтердисциплінарного знання. Ідеї Еріксона про те, що ідентичність мінлива протягом життя, ідентичність не є автономною, були сприйняті у всіх філософських, психологічних та соціологічних школах” [6, с. 46].

Проблемність ситуації, що склалася з тлумаченням сутності ідентичності, з одного боку, у відмінності підходів до визначення поняття ідентичності, відповідного тим чи іншим контекстам, у яких це поняття використовується. З іншого боку, спостерігається некритичний перехід від одного смислового контексту до іншого навіть в межах одного й того ж наукового дискурсу. Це відображається в еклектичності уявлень, що існують у різних сферах суспільної свідомості в умовах трансформацій останніх деся-

тиліть, можливостей розвитку за традиціоналістським або сучасним сценарієм, що передбачає гармонійне поєднання різних видів і рівнів ідентичності.

Особливі місце проблема ідентичності займає в дослідженнях постструктуралістської філософії. Поняття політичної ідентичності розкривається з позиції структурно-функціонального аналізу в працях У. Джеймса, Ч. Кулі, Дж.Г. Міда і І. Гоффмана. Особливу увагу в зазначених дослідженнях приділено особистісно-множинному характеру ідентифікації, де особистісний характер виражається в співвідношенні своєї політичної поведінки і свідомості з відповідними політичними категоріями, а множинний – з присвоєнням індивідом безлічі соціальних ролей.

Ключове визначення містить звернення постструктуралізму до того, що іноді називають “політикою відмінностей”; політикою, яка прагне не стільки до утвердження життєздатної ідентичності, скільки до її дестабілізації, уникаючи при цьому таких концептів, як групи, права, цінності й суспільство на користь концептів місця, простору, іншості й стану суб’єкта. Важливо також зауважити, що проблему ідентичності слід розглядати в міждисциплінарному аспекті, що спирається на все більш розповсюджене уявлення про “Модерніті” (Е. Гіденс) як концепт соціальної та культурної теорії, котра виявляє сенс соціальної трансформації не у відокремленості, а в єдності її інституціонального та культурного вимірів [8].

Ідентичність – це комплексна проблема. Досліджуючи проблему ідентичності слід висувати на передній план, залежно від розв’язуваних аналітичних завдань, ті або інші її аспекти.

Як зазначає Г.Я. Міненков, “міркування про політику ідентичності – це не міркування лише про політику, але, скоріше, про культурні виміри політики. Це особливо очевидне відносно таких трьох перспектив політичної інтерпретації ідентичності, як культурний націоналізм, комунітаризм і мультикультуралізм” [8].

У соціальній науці проблему ідентичності розробляє засновник символічного інтеракціонізму Дж.Г. Мід. По-перше, він відзначає принципову відмінність людського світу від тваринного, по-друге, розвиваючи традицію міждисциплінарного дослідження, вважає за необхідне подолати предметну замкненість окремих наук [7, с. 222–225]. Визначаючи ідентичність як здатність людини сприймати свою поведінку й життя як взаємозв’язок і єдине ціле, вчений розрізняє два типи ідентичності: усвідомлювана, коли людина розмірковує про свою поведінку, тобто вона не автономна, проте здатна осмислювати свою поведінку. Другий тип ідентичності – несвідома, коли людина приймає норми поведін-

ки, звички, ритуали, не намагаючись їх змінити. Разом з тим, існують певні способи поведінки, які ідентичні за своєю суттю. Дійсно, часто ми очікуємо від людини певної реакції, без обґрунтування останньої.

Множинність ідентичності, згідно з Дж.Г. Мідом, полягає у привласненні індивідом одночасно безлічі ролей. Кінцева ступінь ідентифікації досягається, коли індивід може увійти в соціально-культурне й політичне життя суспільства й не тільки рефлектувати з приводу своєї реакції на конкретні події чи політичні інститути, а й враховувати при цьому потреби, вимоги соціальної групи, законів, організації, держави й навіть усього світового співтовариства.

Цікавий внесок І. Гоффмана в розвиток ідеї щодо способів впливу ідентичності на соціальне середовище. Він систематизував ідеї Дж.Г. Міда й по-новому інтерпретував різні ситуації міжіндивідуальної комунікації в суспільстві. І. Гоффман виділяє три типи ідентичності: соціальна, особистісна, Я – ідентичність [4, с. 188]. І. Гоффман вводить поняття “політика ідентичності”, тобто вплив людини на інформацію про себе, що проектується на соціальне оточення. Існують різні техніки, що реалізують цю політику: техніка уникнення, техніка компенсації (спотворення думки про себе), техніка де ідентифікації (зміна ознак ідентичності).

Таким чином, у символічному інтеракціонізмі предметом вивчення стали способи побудови ідентичності, а також процес ідентифікації. проаналізовано структуру ідентифікації, виявлені “усвідомлена й неусвідомлювана” ідентичності, простежено залежність ідентифікації від соціального простору й часу, від системи соціальних інститутів. Для цього напряму, на відміну від фрейдистсько-еріксонівського підходу, характерний глибший аналіз феномену ідентичності.

Сучасний дискурс ідентичності являє собою достатньо складну дискурсивну формулюю, мова якої неоднозначна, міфологізована й ідеологізована, пронизана політичними й іншими конотаціями, що робить гранично складною її адекватну інтерпретацію.

Серед дослідників, що розробляють проблему ідентичності на сучасному етапі, слід відзначити праці Ю. Габермаса і Е. Гіденса, М. Кастельса та ін. Ю. Габермас вважає, що “свідомість національної ідентичності, яка формується на основі спільної історії, спільнот мови і культури, тільки свідомість приналежності до однієї нації змушує далеких один від одного людей, розсіяних безкрайніми просторами, відчувати взаємну політичну відповіальність. Тільки так громадяни починають бачити себе частинами загального цілого... ” [13, с. 369]. Ю. Габермас, звертаючись до проблеми особистісної ідентичності, приходить до висновку, що “Я-ідентичність”

утворюється із сукупності особистісної та соціальної ідентичностей. Він розуміє особистісну й соціальну ідентичності не як полюси, між якими індивід балансує, а як два виміри, в яких реалізується балансуюча ідентичність (концепція “балансу ідентичності”). “Вертикальний вимір – особистісна ідентичність – забезпечує зв’язок історії життя людини. Горизонтальний вимір – соціальна ідентичність – забезпечує можливість виконувати різні вимоги всіх рольових систем, до яких належить людина. У взаємодії людина прояснює свою ідентичність, прагнучи відповісти нормативним очікуванням та очікуванням партнера. У той же час людина прагне до вираження своєї неповторності” [13, с. 372].

Е. Гіденс продовжує дослідження ідентичності не просто як психологічної проблеми, а як проблеми сучасного світу та історії. У своїх працях учений прагне показати ідентичність і самоідентичність як явища сучасної культури [3]. За його визначенням, ідентичність і самоідентичність не створюються в процесі діяльності, а виникають і підтримуються в рефлексивній активності повсякденного життя.

Е. Гіденс уявляє власну гіпотезу щодо структури ідентичності, яка має два полюси. З одного боку, це – абсолютне пристосуванство (конформізм), з іншого – замкненість на собі. Вчений пропонує поняття “спільної ідентичності”, яке він характеризує як часто неусвідомлювану впевненість у приналежності до колективу, а також як загальні почуття й уявлення, що розділяються членами колективу й відбиваються у свідомості [3, с. 100].

Одна зі змістовних концепцій із проблем місця ідентичності в сучасному суспільстві запропонована Е. Гіденсом у праці “Модерн і самоідентичність”. Для автора теоретичним моментом народження феномена ідентичності стає перехід від традиційного суспільства до посттрадиційних. Чим більше традиція втрачає свою владу в суспільстві, тим більшою мірою повсякденне соціальне життя буде відтворювати, виходячи із суперечності локального й глобального, тим більше індивіди повинні обирати свої життєві шляхи з різноманіття перспектив. Модерн стає фундаментом, на якому пробивають собі дорогу самоактуалізація і самозбереження. Перехід від традиційного суспільства до суспільства модерну тягне за собою певні наслідки. Характерним для високого модерну (Е. Гіденс воліє визначення “високий модерн” постмодерну) є проблематичність Я на тлі різбарвного соціального контексту. Соціальні трансформації, що завершилися сьогодні самоідентичністю та глобалізацією, стали двома полюсами в діалектиці локального й глобального на етапі “високого модерну” [16].

Е. Гідденс пропонує гіпотезу структури ідентичності. Ідентичність – це два полюси, з одного боку, абсолютне пристосуванство (конформізм), з іншого, замкнутість на себе. Між цими полюсами автор виділяє різні рівні структури. На його думку, для сучасної ідентичності характерними є такі дилеми і, відповідно, патологічні форми: 1) уніфікація – фрагментація; 2) безпорадність – оволодівання; 3) авторитарність – невизначеність; 4) особисті потреби – ринковий індивід. На кожному рівні можливі такі патологічні форми розвитку: 1) традиціоналізм – конформізм; 2) всемогутність – відчуження; 3) догматизм – радикальний сумнів; 4) нарцисизм – повне розчинення у світі товарів [16].

У цілому, Е. Гіденс є противником постструктуралістських і більшості постмодерністських теорій, що пророкують кризу здатності сучасної людини знайти свою ідентичність.

Згідно з М. Кастельєс, ідентичність є “процесом конструювання сенсу на основі певної культурної властивості, або відповідної сукупності культурних властивостей, які мають пріоритет відносно інших джерел сенсу” [5]. Дискурс ідентичності як такої є, за своєю основою, модерним дискурсом, проте набуває на етапі пізнього модерну якісно інші риси, що підривають його модерний фундамент.

М. Кастельєс запропонував таку класифікацію форм і джерел формування ідентичності: 1) легітимна ідентичність – вводиться панівну інститутами суспільства для розширення та раціоналізації свого панування над соціальними акторами; 2) ідентичність опору – формується акторами, які знаходяться в ситуації їх недооцінки та/або стигматизації логікою панування; 3) проективна ідентичність – соціальні актори на основі доступного їм культурного матеріалу формують нову ідентичність, яка визначає їх місце в суспільстві і спрямована на перетворення всієї соціальної структури [5].

Соціальна (колективна, групова) природа соціокультурної ідентичності, її роль і місце в процесах соціалізації, її структурування через виникнення у суспільстві відносин і соціальних явищ висвітлені в працях П. Бергер і Т. Лукмана. Визначаючи поняття ідентичності, П. Бергер розглядає його в синонімічному ряду з такими поняттями, як “образ Я”, “Я – концепція”, “самоопис”. Таким чином, під ідентичністю розуміється певний цілісний образ, який індивід становить про самого себе, незмінний у всіх життєвих ситуаціях, в яких усвідомлює себе індивід.

З іншого боку, ідентичність визначається через поняття ідентифікації, тобто співвідношення себе з соціальною групою. Ця удавана суперечність між двома способами визначення ідентичності вирішується за посередництвом діалектики соціальної феноме-

нології. “Ідентичність, безумовно, є ключовим елементом суб'єктивної реальності. Подібна будь-якої суб'єктивної реальності вона знаходиться в діалектичному взаємозв'язку із суспільством. Ідентичність формується соціальним процесом. Одного разу з'явившись, вона підтримується, видозмінюється і навіть переформовується соціальними відносинами” [2, с. 279].

Досліджуючи ідентичність, П. Бергер зauważає на ролі соціальних інститутів у процесі формування особистісної ідентичності. “Набуття ідентичності завжди проходить у контексті специфічної соціальної структури. Не тільки її зміст, але й міри її “успіху” мають соціально-структурні умови і наслідки” [2, с. 263]. Інститут, за П. Бергером, є особливим типом об'єктивованої типізації, у якому діяч, діяльність та умови діяльності взаємно типізуються. Результатом такої взаємної типізації є роль – схема діяльності індивіда, що вступив до соціального інституту. За допомогою ролей інститути втілюються в індивідуальному досвіді. Роль передбачає певний спосіб типізації досвіду та знакового опосередкування світу, відповідну внутрішню логіку, закладену в інституті. При самоідентифікації людини з певною інституціональною роллю властивий їй спосіб конституовання досвіду стає для людини основним, впроваджується у її ідентичність, змінюючи “систему базових цінностей” [2, с. 280].

Характерну для ідентичності множинність складових докладно висвітлено в працях С. Гантингтона. Всесвітній резонанс мала його праця “Зіткнення цивілізацій”, у якій він пророкує, що замість ідеологічних протистоянь йде конфлікт основних світових цивілізацій, релігій і культур. Нова книга “Хто ми? Виклики американській національній ідентичності” присвячена особливостям американської ідентичності.

Ідентичність, на його думку, “є самосвідомістю індивіда чи групи. Вона являє собою продукт самоідентифікації, розуміння того, що ви або я володіємо особливими якостями як істота, що відрізняє мене від вас і нас від них... Поки люди взаємодіють зі своїм оточенням, у них немає іншого вибору, окрім як визначати себе через ставлення до інших і ототожнювати виявлені подібності та відмінності... Ідентичність важлива тому, що визначає поведінку людини” [14, с. 50]. До джерел ідентичності він відносить аскріптивні, культурні, територіальні, політичні, економічні та соціальні чинники. С. Гантингтон, розглядаючи ідентичність, зазначає кілька ключових моментів: “ідентичністю володіють і індивід, і групи; ідентичність є конструктом; індивіди й групи мають множинні ідентичності; ідентичність, будучи результатом взаємодії, визначаємо ми самі;

альтернативні ідентичності залежать від ситуації” [14, с. 55].

Отже, говорячи про концепції ідентичності, слід зупинитися на конструктивізмі, головний акцент у межах якого ставиться на понятті ідентичності, в тому числі й національної.

Найбільш часто загадуваними вченими, що працюють у цьому напрямку, є Е. Геллнер, Б. Андерсон, Е. Хобсбаум, які досліджують роль держави у процесі модернізації і появу етнічного націоналізму як політизованої форми ідентичності [9]. Образ ідентичності, згідно з конструктивізмом, передбачає наявність у ньому символічних, соціально сконструйованих значень, що поділяються суспільством у цілому (а не окремою етнічною групою) – таке розуміння, зокрема, ілюструється визначенням нації як “уявленої політичної спільноти” [1, с. 30–32]. Конструктивізм як соціальна теорія звертається до зовнішньополітичних проявів ідентичності, розглядаючи їх як обґрунтування і реалізацію глибинних аспектів політики самоідентифікації актора.

На особливу увагу заслуговує книга І. Нойманна, у якій автор виокремлює чотири підходи до вивчення ідентичності, актуальних для міжнародних відносин: етнографічний, психологічний, підхід континentalnoї філософії і так званий східний екскурс [10].

IV. Висновки

Таким чином, до основних соціально-гуманітарних і соціально-філософських шкіл, що вибудували власну теорію дискурсу ідентичності, належать такі:

1. Цілісна теорія ідентичності, розроблена в межах психоаналізу (А. Адлер, Е. Берн, М. Кляйн, Ж. Лакан, З. Фрейд, А. Фрейд, Е. Еріксон, К. Хорні, К.Г. Юнг).
2. Дослідження феномена ідентичності, здійснена в межах антропологічної традиції (Ф. Арьес, Р. Бенедикт, Р. Бос, М. Еліаде, А. Кардинер, К. Леві-Стросс, М. Мід, Е.Б. Тейлор,), та пов’язаних з нею історичних (Ф. Бродель, Ж. Ле Гофф, А. Тайнібі, О. Шпенглер) соціально-антропологічних і етнометодологічних шкіл (П. Бурдье, Л. Відер, Г. Гарфінкель, М. Поллнер, Х. Сакс, А. Сікурел, Й. Хейзінга). У межах цих досліджень індивідуальна ідентичність визначається як самотипізація індивідом самого себе за допомогою співвідношення з певними соціальними групами, яка є результатом засвоєння певних чинників у суспільстві моделей такої типізації.
3. Теорія ідентичності в межах зарубіжної та вітчизняної соціальної феноменології (П. Бергер, Б. Вальденфельс, Е. Гуссерль, Т. Лукман, Н. Луман, Д. Уолш, М. Шелер, А. Щюц). Ідентичність у цьому напрямі визначається і як певний цілісний образ, який індивід складає про самого себе, незмінний у всіх життєвих ситуаціях, у

яких усвідомлює себе індивід, і через поняття ідентифікації, тобто співвіднесення себе з певною соціальною групою.

4. Група джерел представлена сучасними роботами з соціальної філософії та методології суспільних наук, що є підґрунтям того дискурсивного простору, в якому розглядається проблема ідентичності. Йдеться, насамперед, про праці Х. Абелльса, Д. Беккера, П. Бурдье, Р. Бхаскара, Ю. Габермаса, Е. Гіddenс, Е. Гофмана, А. Дайкселя, Н. Еліаса, Т. Куайна, Т. Куна, А. Мендрій, Р. Рорті, М. Серто, П. Фейєрабенда.

Однак наявні методи дослідження, сформовані в межах сучасного соціально-філософського дискурсу, ще не були застосовані у дослідження феномену ідентичності в контексті державного управління.

Резюмуючи аналіз розвитку теорії ідентичності, слід зауважити, що до істотних наукових пріоритетів визначених авторів насамперед можна віднести те, що вони відмовляються від одностороннього розуміння структури ідентичності та інтерпретують її як складний феномен, що складається з багатьох компонентів, як багаторівневу і мінливу систему. По-друге, кожна з цих концепцій зауважує на тому, що одним із домінуючих чинників у формуванні і розвитку особистості є ідентичність.

Процес всебічного включення індивіда в ціннісний світ своєї культури, в її інформаційний простір, і в традиційну систему цінностей є найважливішими засобами акумуляції і трансляції колективного досвіду.

Концепція ідентичності все частіше піддається перегляду в сучасній науці, водночас стає більш значущою для аналізу процесів, що відбуваються як у розвинутих суспільствах, так і в тих, що трансформуються. Процеси глобалізації, фрагментації соціокультурного, політичного та економічного простору ведуть до зростання невизначеності в ході пристосування індивідів і різних груп до мінливої дійсності.

Політика ідентичності формує істотно новий вимір проблемного поля державного управління. І, насамперед, як зазначають М. Сомерс і Г. Гібсон, йдеться про можливість формування соціокультурних концепцій і цінностей, що не вдавалися б до зовнішнього примусу для пояснення дії публічної політики, що “відхиляється” від “універсальних” передумов і концептів, які сформували традиційні теоретичні дискурси.

Список використаної літератури

1. Андерсон Б. Воображаемые сообщества / Б. Андерсон. – М. : Канон-пресс, 2001. – 288 с.
2. Бергер П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии зна-

-
- ния / П. Бергер, Т. Лукман. – М. : Медиум, 1995. – С. 279.
 - 3. Гидденс Э. Устроение общества: очерк теории структурации / Э. Гидденс. – М. : Академический проект, 2003. – 528 с.
 - 4. Гоффман Э. Представление себя другим в повседневной жизни / Э. Гоффман // Современная зарубежная социальная психология. Тексты. – М. : МГУ, 1984.
 - 5. Castells M. The Power of Identity / M. Castells. – Malden ; Blackwell, 1997.
 - 6. Малахов В.С. Неудобства с идентичностью / В.С. Малахов // Вопросы философии. – 1998.
 - 7. Мид Дж. Интернализованные другие и самость / Дж. Мид // Американская социологическая мысль: Тексты / под ред. В.И. Добренькова. – М. : Издание Международного ун-та Бизнеса и управления, 1996. – С. 222–225.
 - 8. Миненков Г.Я. Политика идентичности: взгляд современной социальной теории / Г.Я. Миненков // Политическая наука, 2005. – № 6. – С. 21–38.
 - 9. Андерсен Б. Нации и национализм / Б. Андерсен, Л. Актон, О. Бауэр. – М. : Практис, 2002. – 416 с.
 - 10. Нойманн И. Использование “Другого”: Образы Востока в формировании европейских идентичностей / И. Нойманн. – М. : Новое издательство, 2004. – 336 с.
 - 11. Фрейд З. Психология Я и защитные механизмы / З. Фрейд. – М. : Педагогика-Пресс, 1993.
 - 12. Фромм Э. Бегство от свободы. Человек для самого себя / Э. Фромм. – М. : Аст, 2004.
 - 13. Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства / Ю. Хабермас // Нации и национализм. – М. : Практис, 2002.
 - 14. Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности / С. Хантингтон. – М. : ACT ; Транзит книга, 2004.
 - 15. Эриксон Э. Идентичность: юность и кризис / Э. Эриксон. – М. : Флинта, 2006.
 - 16. Giddens A. Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. – Stanford, CA : Stanford University Press, 1991.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2014.

Малинин В.В. Дискурс идентичности в научных исследованиях: западная парадигма

В статье проанализирован дискурс идентичности в научных исследованиях как возможный ключ к созданию гармоничного общества и решению социокультурных, политических противоречий в украинском обществе и формированию принципов терпимости, толерантности и открытости новых культур, взглядов, идеологий. Выявлено, что проблему идентичности следует рассматривать в междисциплинарном дискурсе.

Ключевые слова: идентичность, дискурс идентичности, социокультурная идентичность, политика идентичности, постструктуралистская философия, символический интеракционизм, психоанализ.

Malinin V. The discourse of identity in scientific research: the western paradigm

The article analyzes the discourse of identity in scientific research as a possible key to the creation of a harmonious society, the solution of socio-cultural and political contradictions in Ukrainian society and the formation of principles of tolerance and openness to new cultures, beliefs, ideologies. It is revealed that the problem of identity should be considered from the viewpoint of interdisciplinary discourse.

It is shown that in all scientific paradigms has sided understanding of the structure of identity. During the academic discourse identity is interpreted as a complex phenomenon consisting of many components such as multi-and variable system. Each of these concepts emphasizes that one of the dominant factors in the formation and development of personality is the identity. We found that the problem of identity should be considered in an interdisciplinary discourse.

Key words: identity, discourse identity, social and cultural identity, policy of identity, post-structuralism philosophy, symbolic interactionism, psychoanalysis.

УДК 004.9:352.075.1

I.B. Мальцева

кандидат наук з державного управління, доцент
Донецький національний університет

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

У статті досліджено діяльність відділу по роботі зі зверненнями громадян, розглянуто його напрями та функції, питання, які неодноразово турбують мешканців. Проаналізовано динаміку загальної кількості звернень, наведено інформаційне забезпечення, яке дає змогу здійснювати реєстрацію документів, процес проходження від керівництва до виконавців, формувати бази даних, складати довідки та контролювати виконання звернень за термінами, а також приймати заяви через офіційний сайт.

Ключові слова: інформаційне забезпечення, звернення громадян, електронна пошта, особистий прийом, розгляд, відповідь, програмні продукти, "Lotus Notes", електронна приймальня, сайт.

I. Вступ

Одним з найважливіших засобів забезпечення законності та дисципліни, а також регулювання відносин між громадянами й органами влади є їх прийом та право на звернення в державні органи, місцевого самоврядування, адміністрації підприємств, організацій, установ різних форм власності тощо. Питання практичної реалізації права на звернення врегульовано Законом України "Про звернення громадян" [1]. За його допомогою втілюється в життя один з конституційних принципів – участь громадян в управлінні державними та громадськими справами.

Звернення стосуються різних напрямів діяльності суспільства й держави, але здебільшого вони мають єдину мету – звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають інтереси суспільства або конкретної особи. Як носії інформації вони мають важливе значення для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини й громадянина, державного, соціально-культурного розвитку, управління різними галузями та сферами економіки, адміністративно-політичної діяльності.

Для підвищення швидкості опрацювання звернень і прийняття рішень використовують інформаційні технології та комунікаційні канали, які дають змогу здійснювати операції, пов'язані з реєстрацією документів, їх проходженням від керівництва до виконавців, формувати бази реєстраційних даних, контролювати терміни виконання документів.

Теоретичну основу дослідження інформаційного забезпечення організацій становлять праці сучасних українських учених: М. Згурівського, А. Колодюка, В. Ситника, М. Швець; російських В. Іноземцева, Л. Пелюшкіна, Г. Титоренко [4] та ін. Питанням

інформаційної підтримки органів державного управління приділяють увагу М. Дітковська, М. Карапілов [5], П. Клімушин, О. Крюков, В. Лаврінко [6].

Однак питання застосування інформаційних систем при зверненні громадян в органи міської ради досліджено недостатньо.

II. Постановка завдання

Мета статті – аналіз інформаційного забезпечення процесу звернення громадян.

III. Результати

Відділи по роботі зі зверненнями громадян міських рад у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законами України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про звернення громадян" [1], актами Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради, розпорядженнями голів міст та облдержадміністрації, іншими нормативними актами. Основні елементи процесу розгляду звернень наведено на рисунку.

Основними напрямами роботи відділів є:

- розгляд пропозицій, заяв і скарг, одержаних поштою та особисто, організація прийому відвідувачів, інформування міського голови, керуючого справами виконкому ради про стан роботи зі зверненнями громадян;
- аналіз звернень громадян, вивчення причин, що породжують скарги, реагування на факти порушень законності;
- контроль за виконанням структурними підрозділами міської ради, підприємствами, установами, організаціями доручень щодо вирішення питань, які порушувались на особистому прийомі та письмових і усних зверненнях громадян;
- консультування робітників, надання методичної допомоги структурним підрозділам міської ради, підприємствам, установам та організаціям з питань роботи зі зверненнями громадян.

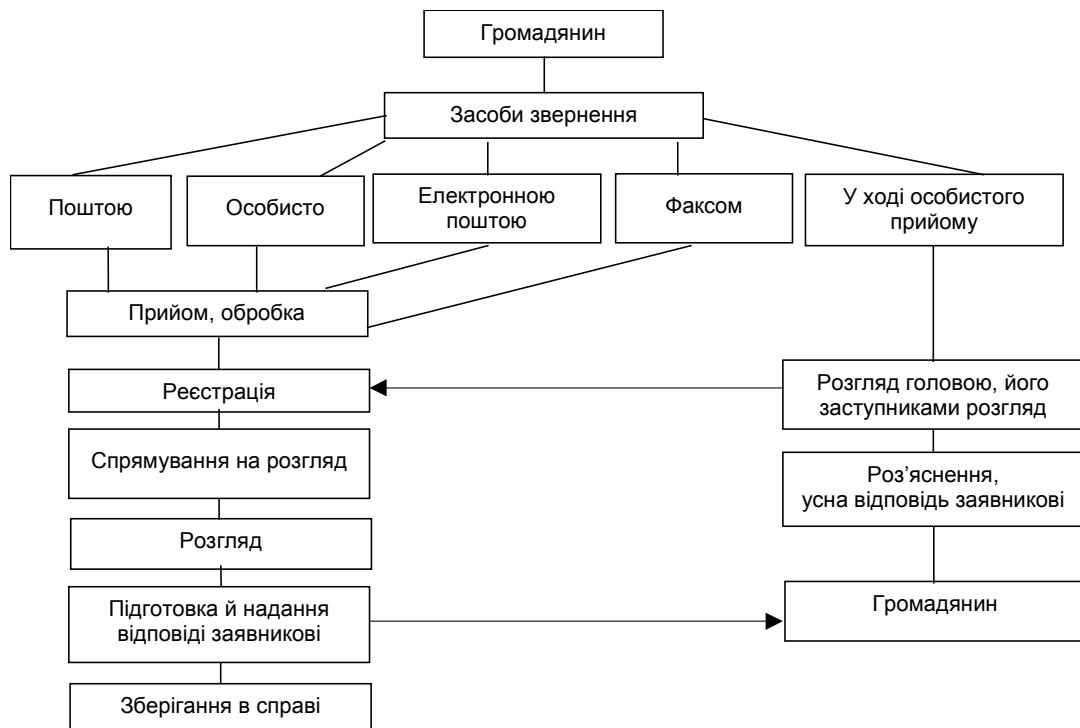


Рис. Порядок розгляду звернень громадян

Відділи виконують такі функції:

- забезпечення розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян у зазначені терміни;
- організація прийому громадян міським головою, його заступниками, керуючим справами відповідно до затвердженого графіка;
- запрошення представників відповідних органів для пояснень або надання необхідних для прийому громадян матеріалів, ведення обліку доручень і вказівок, даних на прийомі та здійснення контролю за їх виконанням;
- надання консультацій й роз'яснення громадянам щодо порядку вирішення їх питань і прохань згідно із чинним законодавством;
- забезпечення реєстрації й обліку заяв громадян, ведення алфавітно-облікової та контрольної картотеки, оперативної й підсумкової статистики звернень, поточного архіву;
- організація та забезпечення здійснення (у необхідних випадках) перевірок на місцях фактів, викладених у зверненнях;
- контроль за своєчасним розглядом заяв і скарг громадян, які направляються структурним підрозділам міської ради, підприємствам, установам і організаціям, а також за виконанням розпоряджень міського голови, прийнятих унаслідок звернень.

Відділи по роботі зі зверненнями громадян підзвітні у своїй роботі керуючому справами виконавчих рад, взаємодіють з іншими структурними підрозділами, використовують у своїй роботі підготовлену ними статистичну та оперативну довідкову інформацію. Їх очолюють керівники, які призначаються та звільняються з посади розпорядженням мі-

ських голів. Діяльність відділів ведеться згідно з планом, який складається на основі програми роботи міськвиконкому, доручень керівництва та відповідних функцій.

Так, наприклад, у Красноармійську до міської ради за 2013 р. надійшло 1324 звернення, що на 10 більше, ніж за цей самий період 2012 р. У них порушено 1503 питань, що на 71 менше порівняно з 2012 р.

Із загальної кількості звернень:

- 559 надійшли на особистих прийомах;
- 765 безпосередньо до виконкому міської ради (письмові звернення);
- 111 через органи влади вищого рівня.

Найчастіше у зверненнях до органів влади вищого рівня було порушено питання житлово-комунального господарства, яких зі 111 звернень – 68. Це такі як незгода з підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги; будівництво та ремонт каналізаційної мережі; ліквідація аварійних дерев; ремонт водопроводу або житлового фонду.

Із загальної кількості звернень, що надійшли через органи влади вищого рівня, задоволено – 17, надані роз'яснення – 76, у стадії розгляду – 18.

За частотою звернень громадян та тематикою, яку піднімали громадяни, на першому місті були питання житлової політики – 673, що на 90 більше ніж за 2012 р. Вони містять такі напрямки:

- капітальний ремонт покрівлі;
- надання житлової площі або поліпшення житлових умов;
- ремонт міжпанельних швів;
- благоустрій під'їздів та неякісне прибрання прибудинкової території.

На другому місці проблемами комунального господарства – 375, що на 118 менше, ніж за 2012 р. Серед них можна виділити такі:

- ремонт доріг, систем водопостачання і водовідведення, центрального опалення, каналізаційного колектору;
- освітлення вулиць і під'їздів, відключення або низька напруга в електропостачанні;
- ліквідація сухих і аварійних дерев;
- благоустрій прибудинкової території.

Третє місце посіли соціальні питання – 128, яких на 82 менше, ніж за 2012 р. Це такі як надання матеріальної допомоги, оформлення опіки, пільг на оплату комунальних послуг, субсидій.

Актуальними також є питання з охорони здоров'я (+21); діяльності виконавчої влади (+4); фінансової, податкової, митної політики (+3); органів місцевого самоврядування (+3); аграрної політики та земельних відносин (+1).

Зменшення звернень спостерігається з питань екології та природних ресурсів (-5).

Протягом 2013 р. до виконкому Красноармійської міської ради від найменш захищених верств населення надійшло 262 звернення з проханнями про підтримку, що на 52 більше, ніж за 2012 р. Після розгляду таку допомогу щомісячно одержують понад 10 тис. родин і громадян.

Реєстрація звернень у міській раді ведеться за допомогою програмного продукту (ПП) Lotus Notes, яка розроблена компанією IBM для задоволення потреб автоматизації та раціоналізації документообігу на підприємствах різних форм власності, масштабів і напрямів діяльності. Система включає функції управління інформаційними потоками – електронну пошту, календарне планування, управління контактами та новітні інноваційні можливості – координацію співпраці в межах окремих проектів.

У програмі здійснюються всі операції, пов'язані з реєстрацією документів, їх проходженням від керівництва до виконавців, формуванням баз даних, складанням довідок та інформації щодо виконання документів з контрольними термінами.

За допомогою засобів підвищення продуктивності праці, запропонованих IBM, можна також імпортувати та редагувати документи Microsoft Office безпосередньо в Lotus Notes.

Рішення, запропоновані в програмі, ще більше спрощують обробку електронної пошти та управління нею. У ПП користувачі завантажують повідомлення електронної пошти в окремих вікнах, при цьому візуально можна знаходити повідомлення та пов'язані з ними документи.

Можливість перегляду календаря за днями та тижнями дають змогу користувачу налаштовувати інтерфейс програми залежно від особистих переваг чи потреб.

Вбудовані можливості Lotus Notes значно спрощують організацію нарад у міській раді.

Користувачі можуть виключити певних осіб з переліку запрошених на нараду та залишити тільки найбільш важливих учасників. Крім того, за допомогою графіка розподілу робочого часу можна вибрати оптимальний час проведення наради, який би підходив для всіх учасників.

Серед характерних особливостей програми можна виділити такі:

- користувач будь-якого відділу виконкому має можливість взаємодіяти зі співробітником організації, підключеним до системи;
- доступність списків зовнішніх організацій та їх персоналу для відправки документів;
- єдина в межах організації поштово-транспортна система.

Програмний продукт виконує такі функції:

- приймання вхідного документа, реєстрація, введення головних параметрів (реквізитів), відкриття картки на документ;
- внесення відсканованого зразка документа або його змісту в картку;
- направлення документів на розгляд керівництву, отримання резолюції, внесення змісту завдання, відповідального виконавця й контрольного терміну виконання;
- розсилання документів з резолюцією керівництва на виконання у структурні підрозділи;
- одержання виконаних документів, внесення позначок про реалізацію, направлення документа згідно з номенклатурою справ у відповідну папку;
- формування оперативного звіту про документи, які повинні бути виконані протягом 1, 3, 5 діб по кожному підрозділу або нагадування про роботи, що вимагають здійснення;
- одержання інформації про місцезнаходження, етап роботи з документом, причину невиконання тощо.

Серед переваг можна виділити такі:

- ПП "Lotus Notes" не вимагає інтеграції системи документообігу зі сторонніми поштовими службами;
- у програмі розроблена система розмежування прав доступу;
- користувачі можуть працювати з додатками віддалено, без підключення до сервера. При цьому не потрібно встановлювати додаткове програмне забезпечення. Достатньо встановити й налаштувати Lotus Notes. Після роботи в режимі офлайн дані автоматично синхронізуються між клієнтом і сервером;
- сервер включає в себе веб-сервер, який дає змогу працювати з додатками через веб-браузер;
- при доопрацюванні додатків не потрібно оновлювати систему. Зміни можна вносити в робочих базах, не перериваючи роботи користувачів.

За результатами проведеного анкетування на цей момент персонал відділу використовує можливості системи лише на

20%, а саме проводять відправлення листів за допомогою електронної пошти, реєстрацію, зняття з контролю, збереження в архіві звернень громадян. Для того, щоб автоматизована система працювала на 100%, потрібно всіх контрагентів та структуру міської ради забезпечити програмою Lotus Notes, сучасним комп’ютерним обладнанням, а також провести якісне й повне навчання персоналу.

Крім технології Lotus Notes, у Красноармійській та інших міських радах впроваджується система “Електронне урядування”, спрямована на прийняття заяв від громадян через офіційний сайт. Щоб залишити звернення, необхідно заповнити відповідну форму. На вказаний користувачем e-mail будуть надіслані копія запиту та відповідь. Звернення городян розглядаються відповідальні особи, призначенні керівниками виконавчих органів міських рад для надання відповідей на звернення громадян, що надходять на офіційні веб-сайти. Термін надання консультації-відповіді не може перевищувати 7 діб після відправки заявителем звернення. Якщо надіслане питання не є консультативного характеру, буде рекомендовано звернутися з відповідною письмовою заявою у міську раду або в інший орган, до повноважень якого входить вирішення цієї проблеми. Перевірити стан виконання звернення, що подане на “гарячу лінію міста”, можна шляхом введення прізвища та коду, який можна отримати в оператора при реєстрації.

“Електронна приймальня” розроблена з метою забезпечення підвищення ефективності роботи міських голів і всіх служб, підприємств, установ міста за відповідними напрямами, створення сприятливих умов для спрощення процедури прийому громадян та забезпечення, за рахунок публічності результатів, прозорості й контролю за процесом надання необхідних документів заявителем.

У роботі “Електронної приймальні” є свої недоліки, а саме: електронні звернення та відповіді на них не мають статусу офіційних документів. Вони не можуть бути опубліковані в засобах масової інформації чи використані у вигляді посилань як офіційний документ міської ради, також не підпадають під дію норм Закону України “Про звернення громадян”. Інформація, яка була надіслана на адресу міської ради в електронній формі буде взята до відома, узагальнена за характером питання та проаналізована відповідними відділами й управліннями, але для

прийняття остаточного рішення треба звернутись особисто, з письмовим зверненням.

IV. Висновки

За результатами проведених досліджень можна зробити такі висновки:

- аналіз звернень громадян у Красноармійській міській раді свідчить про збільшення кількості заяв щороку. Найбільш поширеними питаннями для населення є житлова політика, соціальні проблеми, комунальне господарство;
- одним з напрямів інформаційної підтримки відділу по роботі зі зверненнями громадян є програма Lotus Notes, яка забезпечує підвищення швидкості опрацювання документів, якість прийняття рішень, зокрема за рахунок оперативної передачі інформації відповідним структурним підрозділам; покращення виконавчої дисципліни; забезпечення прозорості та контролю за виконанням на всіх рівнях управління;
- серед напрямів удосконалення та раціоналізації електронного документообігу у відділах по роботі зі зверненнями громадян упроваджується система “Електронне урядування” і її окремий модуль “Електронна приймальня”. Це дасть змогу спростити процедуру прийому звернень громадян та забезпечення прозорість отримання відповіді заявителем.

Список використаної літератури

1. Про звернення громадян : Закон України // Діловодство, Інструкції. Типові положення : зб. норм. док. – Х. : Конус, 2010.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Діловодство, Інструкції. Типові положення : зб. норм. док. – Х. : Конус, 2010.
3. Информационное обеспечение государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bigranage.com/?cat=1559>.
4. Информационные системы и технологии управления / под ред. Г.А. Титоренко. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 591 с.
5. Карапілов М.С. Інформаційні системи в державному менеджменті [Електронний ресурс] / М.С. Карапілов. – Режим доступу: <http://baeva.org.ua/?p=299>.
6. Лаврінко В.І. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади / В.І. Лаврінко. – К. : НАДУ. – 2011. – № 4. – С. 502–507.

Стаття надійшла до редакції 13.05.2014.

Мальцева И.В. Информационное обеспечение процесса обращения граждан

В статье исследована деятельность отдела по работе с обращениями граждан, рассмотрены его направления и функции, вопросы, которые неоднократно поднимаются гражданами. Проанализирована динамика обращений, информационное обеспечение, позволяю-

щее осуществлять регистрацию документов, процесс прохождения от руководства к исполнителям, формировать базы данных, составлять справки и контролировать выполнение обращений по срокам, а также принимать заявления через официальный сайт.

Ключевые слова: информационное обеспечение, обращения граждан, электронная почта, личный прием, рассмотрение, ответ, программные продукты, "Lotus Notes", электронная приемная, сайт.

Maltseva I. Information support of references of citizens

The article is devoted to study activity of structural division of state authority – a department on work with references of citizens. Its legal maintenance is the Law of Ukraine "About references of citizens" on the basis of which one of the major ways of maintenance of legality and discipline is realized. Mutual relations between citizens and authorities, local self-management, administrations of the enterprises, the organizations, establishments of various patterns of ownership is adjusted.

Among the basic directions of work of the given department it is possible to allocate: consideration of the references received during personal reception, mail, e-mail, a fax; studying and the analysis of the reasons of applications, the control of performance of the decisions accepted by a management over questions, rendering of the consulting and methodical help.

By results of the analysis it is certain, that in references citizens repeatedly lift problems of major overhaul of an available housing, an accomplishment and cleaning territories, functioning of system of water supply, heating, illumination of streets, grantings of material aid, privileges for payment of municipal services, registrations of trusteeship, grants.

Software "Lotus Notes" which allows to carry out document registration, process of passage from a management to executors is characterized. The forming of databases, that make information and to supervise performance of references on terms is described.

Specific features of the program "Lotus Notes", namely an opportunity of interaction with any employee connected to system are allocated; availability of lists of external establishments and their personnel to sending documents; uniform within the limits of the organization post system; availability of importation and editing of documents Microsoft Office in the given information product.

Among directions of perfection and rationalization of electronic document circulation use of technology "The electronic reception" on official sites of authorities of the government is offered. It is developed with the purpose of increase of an overall performance of mayor, heads of all services, the enterprises, establishments of city in corresponding directions, creation of favorable conditions for simplification of procedure of reception of citizens due to publicity of results, a transparency and the control over process of granting of necessary documents to applicants.

Key words: informative providing, appeals citizens, e-mail, personal reception, consideration, answer, software products, "Lotus Notes", electronic waiting room, site.

УДК 35.088.6

Д.В. Неліпа

доктор політичних наук, доцент
Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

РОЗВИТОК ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ОСНОВІ КОМПЕТЕНТНІСНОГО ПІДХОДУ

У статті розкрито сутність компетентнісного підходу в підготовці магістрів спеціальності “Державна служба”. Окреслено сучасні проблеми загальнотеоретичної та практичної підготовки держслужбовців. Проаналізовано компетентності, необхідні для роботи на різних посадах державної служби, у їхньому співвідношенні із загальними та спеціальними функціональними характеристиками груп посад державної служби. Запропоновано напрями вдосконалення професійної підготовки державних службовців на основі компетентнісного підходу.

Ключові слова: державна служба, компетентності, профіль професійної компетентності посад державної служби, професійна підготовка, рівень професійної компетентності.

I. Вступ

Професіоналізація державної служби є одним із факторів інноваційного розвитку держави, що зумовлює необхідність постійного пошуку оптимальної моделі професійного навчання державних службовців. Динамічні процеси державотворення вимагають підвищення якості професійної підготовки державних службовців. Основними факторами розвитку сучасної системи професійної підготовки державних службовців є зміна пріоритетів у процесі відбору кадрів для державної служби, орієнтація навчального процесу на потреби органів влади. Із набранням чинності Законом України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI постає необхідність переходу на професійне навчання державних службовців, орієнтоване на компетентності. Визначення основних напрямів розвитку професійного навчання державних службовців на основі компетентнісного підходу й зумовлює актуальність цієї статті.

Питання запровадження компетентнісного підходу під час підготовки магістрів державного управління висвітлювали М. Білинська [1], Н. Болюбаш [2], В. Луговий [6], С. Лукашев [7], В. Філіповський [12] та ін. Проте серед невирішених частин загальної проблеми є питання щодо компетентностей державних службовців, на засадах яких має формуватись зміст їх професійної підготовки.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення основних напрямів розвитку професійної підготовки державних службовців. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати компетентності, необхідні випускнику магістратури для роботи на посадах державної служби; визначити основні напрямки розвитку магістерської підготовки державних службовців.

III. Результати

Інтеграція України до європейського освітнього простору передбачає якісне оновлення змісту та форм професійної освіти, модернізацію основних положень галузевих стандартів, удосконалення магістерських освітньо-кваліфікаційних програм.

Незважаючи на існування відповідної нормативно-правової бази, яка регламентує питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, є дискусійним питання визначення стратегії їх підготовки, а саме надання переваги широкопрофільній або вузькoproфільній підготовці. Перша стратегія полягає в тому, що, володіючи загальною підготовкою (як на теоретичному, так і практичному рівнях), державні службовці можуть себе професійно реалізувати в будь-якій сфері державного управління. Однак, у цьому випадку орган державної влади або місцевого самоврядування для реалізації специфічних функцій потребуватиме додаткового навчання держслужбовців або заличення фахівців у відповідній сфері з інших установ, що вимагає додаткових фінансових і часових витрат.

У свою чергу, вузькоспеціалізована підготовка забезпечить формування кадрів, здатних вирішувати конкретні завдання, що потребують особливих знань і вмінь. Водночас вказане навчання повинно здійснюватись із чітким визначенням потреби органів державної влади у фахівцях з кожного напряму. Крім цього, певна обмеженість у підготовці негативно впливає на трудову мобільність таких держслужбовців і побудову ними кар'єри.

З огляду на вищезазначене та враховуючи наявний стан державного управління в Україні, найбільш ефективним підходом до підготовки магістрів спеціальності “Державна служба” напряму підготовки “Державне

управління” слід розглядати поєднання вказаних стратегій шляхом загальної підготовки таких осіб на початку навчального процесу та їх спеціалізації в подальшому. Застосування цього можливо лише при використанні уніфікованого поділу спеціалізацій у всіх вищих навчальних закладах і дієвості системи правевлаштування таких випускників (магістрів).

Підготовка магістрів ускладнюється низкою невирішених проблем, серед них:

- незначна роль кадрових служб органів влади у процесі формування навчальних програм і планів курсів підвищення кваліфікації, неготовність їх працівників до виконання якісно нових функцій та завдань;
- недосконалість Державного стандарту професійної підготовки державних службовців;
- відсутність нормативно визначеної системи моніторингу вивчення потреб державних службовців у професійному навчанні та моніторингу потреб органів влади у кваліфікованих працівниках;
- низький рівень поширення нових форм і методів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [8];
- існування невідповідності між навчальними програмами вищих навчальних закладів та потребами державного управління.

На сьогодні для оптимального задоволення потреб органів влади в якійній підготовці державних службовців необхідно враховувати в роботі професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, Галузевий стандарт вищої освіти підготовки магістрів спеціальності “Державна служба” напряму підготовки “Державне управління”, профілі професійної компетентності посад державної служби. Крім того, визначальне місце має посісти вивчення потреб державних службовців у підвищенні їх рівня компетентності.

Запровадження компетентнісного підходу в підготовці магістрів передбачає переорієнтацію навчання з накопичення знань, умінь, навичок до формування здатності до практичного використання набутих у процесі навчання знань і умінь. Такий перехід вимагає суттєвих якісних змін у структурі та функціонуванні системи підготовки державних службовців.

Сутність проголошеного компетентністного підходу до підготовки державних службовців має базуватися на таких положеннях:

- урахування галузі та профілю попередньої підготовки державних службовців при формуванні їх базових знань, навичок і умінь, необхідних для виконання основних професійних функцій;
- набуття основних компетентностей: технологічної, комунікаційної, соціальної, особистісної;
- формування спеціальних компетентностей, які дають змогу ефективно діяти на

конкретному робочому місці, пов’язані з функціями конкретного робочого місця, що визначаються посадовою інструкцією [7].

Які ж компетентності необхідні випускнику магістратури для роботи на посадах державної служби?

Відповідно до Дублінських дескрипторів, які надають загальні формулювання типових очікуваних досягнень і здатностей після завершення Болонського циклу, розрізняють п’ять сукупностей критеріїв:

- набуття знань і умінь;
 - застосування знань і умінь;
 - формулювання обмежованих суджень і прийняття виважених рішень;
 - передача знань і умінь;
 - здатність до продовження навчання [3].
- Таким чином, випускники магістратури:
- мають продемонструвати знання та уміння, що забезпечують можливість аналізувати, оцінювати й порівнювати альтернативи, генерувати оригінальні ідеї у відповідній галузі знань;
 - можуть застосувати свої знання та уміння для вирішення проблем у новому або незнайомому середовищі, в більш широкому (міждисциплінарному) контексті у відповідній галузі знань;
 - спроможні інтегрувати знання, вирішувати складні завдання в умовах неповної інформації з урахуванням соціальної та етичної відповідальності за прийняті рішення;
 - можуть чітко й аргументовано висловити свої висновки та донести наукову інформацію як до фахівців, так і неспеціалістів;
 - мають здатність до продовження навчання шляхом самоосвіти [13].

Для визначення компетентностей магістрів державної служби необхідно враховувати професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців. Відповідно до наказу Национальної служби України “Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців” від 13 вересня 2011 р. № 11, державний службовець повинен володіти:

- знаннями з Конституції України, Законів України “Про державну службу” та “Про засади запобігання і протидії корупції”, а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу;
- умінням вільно орієнтуватися в соціально-політичному просторі, відбирати, аналізувати та узагальнювати інформацію;
- аналітичним мисленням, розумінням сучасних проблем менеджменту, технологією адміністративної роботи, здатністю продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології.

Державні службовці повинні досконало володіти державною мовою. Крім того, державні

службовці, які за характером своєї роботи вирішують питання, пов’язані з формуванням та здійсненням міждержавних зв’язків, повинні володіти на рівні побутового й професійного спілкування однією з іноземних мов.

При цьому обов’язковими для державних службовців різних категорій є загальні вимоги:

- для керівників органів державної влади знання питань економіки та вміння застосовувати їх на практиці;
- для керівників структурних підрозділів органів державної влади:
 - вміння реалізувати плани роботи свого підрозділу, аналізувати й узагальнювати інформацію з напряму його діяльності з метою визначення досягнень цього підрозділу та заходів щодо усунення недоліків у його роботі;
 - здатність визначати терміни, порядок і послідовність виконання робіт;
- для спеціалістів різних категорій уміння реалізовувати плани діяльності свого функціонального напряму, систематизувати, обробляти, аналізувати та узагальнювати інформацію щодо своєї діяльності з метою визначення досягнень і заходів, спрямованих на усунення недоліків у цій діяльності [9].

В освітньо-кваліфікаційній характеристиці Галузевого стандарту вищої освіти підготовки магістрів спеціальності “Державна служба” напряму підготовки “Державне управління” (далі – Галузевий стандарт) [4] визначено п’ять виробничих функцій та завдання діяльності:

- проектувальна функція:
 - підготовка проектів нормативних та організаційно-методичних документів, документів, пов’язаних з роботою підрозділу;
 - підготовка проектів інформаційно-аналітичних матеріалів, пов’язаних з роботою підрозділу;
 - підготовка проектів відповідей на звернення та заяви, що надійшли на розгляд до відповідного підрозділу;
- організаційна функція:
 - планування діяльності підрозділу;
 - організація діяльності установи (підрозділу) у межах наданих повноважень;
- управлінська функція:
 - координація діяльності підрозділу;
 - контроль та оцінювання стану справ на відповідній ділянці роботи підрозділу;
 - організація та вдосконалення менеджменту установи (підрозділу);
- виконавська функція:
 - підготовка пропозицій, порад і рекомендацій;
- технічна функція:
 - інформаційно-технічне забезпечення діяльності організації (підрозділу);
 - здійснення обліково-контрольних робіт щодо ефективного використання ресурсів у підрозділі;

- налагодження та підтримання внутрішніх і зовнішніх контактів підрозділу.

Профіль професійної компетентності посад державної служби розширює критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень і стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов’язків. Ці характеристики є інструментом для використання в різних сферах управління людськими ресурсами, включаючи набір та просування по службі, і планування людських ресурсів, професійне навчання та підвищення кваліфікації, планування кар’єри і її розвиток, оцінювання результатів діяльності. Тож профілі компетентності передусім, стануть підґрунтям професійного розвитку державних службовців: від визначення особистих потреб у навчанні до вдосконалення навчальних програм і підходів до підвищення кваліфікації системи загалом [11].

Наказом Нацдержслужби України від 31 грудня 2013 р. № 246 затверджено Рекомендовані вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, для використання державними органами при розробленні профілів професійної компетентності посад державної служби [10]. Зокрема, для посад II і III груп визначено такі компетентності:

- планування діяльності та ресурсів (розроблення планів досягнення мети та реалізації завдань структурного підрозділу з урахуванням необхідних ресурсів і можливих зовнішніх чинників);
- визначення завдань та організація роботи підлеглих (визначення чітких і зрозумілих завдань та організація діяльності структурного підрозділу для їх досягнення);
- контроль та оцінка виконання (контроль та оцінка досягнення запланованих цілей, результатів виконання завдань);
- прийняття управлінських рішень (прийняття управлінських рішень з урахуванням наявних альтернатив і можливих наслідків відповідно до встановленого порядку ухвалення рішень);
- управління інноваціями та змінами (здатність розуміти, підтримувати і впроваджувати необхідні інновації та зміни, постійно вдосконулювати діяльність та адаптуватися до нових умов);
- лідерство та управління персоналом (здатність впливати на підлеглих та колег, вести їх за собою, уміння і навички залучати співробітників до роботи, сприяти професійному і особистому розвитку підлеглих);

- стратегічне та аналітичне мислення (здатність бачити довгострокові перспективи і розділяти їх на більш дрібні середньо- та короткострокові до рівня структурних підрозділів і співробітників).
- Для посад II, III, IV і V груп:
- збір і аналіз інформації (здатність до виділення ключових факторів, пошуку відсутньої інформації, її аналізу та структуризації);
 - ефективна комунікація (знання різних стилів спілкування, уміння і навички чітко та структуровано викладати в усній та письмовій формі свої думки, знаходити обґрунтовану аргументацію, відстоювати свою позицію);
 - робота в команді (здатність створювати добре робочі відносини та конструктивно і ефективно взаємодіяти з колегами, підлеглими та партнерами з метою прийняття спільногорішення, досягнення розуміння і підтримки для дотримання цілей структурного підрозділу та державного органу в цілому);
 - орієнтація на досягнення результату (здатність чітко бачити (розуміти) результат і докладати активних цілеспрямованих зусиль для його досягнення з максимально можливою якістю у встановлені терміни, здатність зберігати високу працездатність у стресових ситуаціях);
 - творчий підхід та ініціативність (готовність пропонувати ідеї та нові рішення, спрямовані на підвищення ефективності роботи, інтерес до вирішення складних завдань);
 - відповідальність (здатність усвідомлювати і виконувати належним чином закріплені за посадою завдання та посадові обов’язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльності);
 - володіння українською мовою (знання та володіння мовними нормами (орфографічні, орфоепічні, акцентуаційні, пунктуаційні, стилістичні, граматичні, лексичні) і культурою мовлення);
 - навички роботи з комп’ютерною технікою та програмним забезпеченням (знання інформаційних технологій, здатність використовувати комп’ютерну техніку та програми Microsoft Office, працювати з інформаційно-телекомуникаційною мережею Інтернет) [10].

Визначені в Рекомендаціях компетентності і мають бути тими компетентностями, які будуть формуватися чи розвиватися під час професійного навчання державних службовців.

Орієнтація навчання на потреби органів влади є основним фактором розвитку сучасної системи професійної підготовки державних службовців. Зміст професійної діяльності державного службовця є вихідним щодо його професійної компетентності, а професійна компетентність – щодо змісту професійної підготовки [12]. Досягнення висо-

кої якості освіти ставить за необхідність постійне змістовне оновлення освітньо-професійних програм підготовки магістрів державної служби. Розробляючи робочі програми, необхідно враховувати профілі професійної компетентності посад державної служби.

Освітньо-професійна програма має надавати слухачам можливість сформувати та вдосконалити компетентності, які вони зможуть ефективно використовувати на різних рівнях державної служби. Для забезпечення практико-орієнтованого спрямування навчання необхідно в нормативній частині магістерської програми забезпечити набуття загальних компетентностей для державних службовців відповідно до Довідника та Галузевого стандарту; а у вибірковій частині магістерської програми забезпечити набуття спеціальних компетентностей відповідно до профілів професійної компетентності посад державної служби. Такий підхід передбачає проведення опитування слухачів з метою вивчення їх потреб у підвищенні рівня компетентності та аналізу профілів професійної компетентності посад державної служби слухачів.

Для визначення пріоритетів у професійному навчанні державних службовців необхідне вивчення потреб у навчанні, що передбачає збір і аналіз даних щодо бажаного стану та поточного стану щодо знань і навичок. Невідповідність між ними – прогалина, що вказує на потребу в навчанні. Важливим при цьому є те, що потреби завжди розглядають крізь призму можливостей удосконалення діяльності або підтримки діяльності в разі нововведень. Тобто мають значення не особисті бажання службовців, а потреби, пов’язані зі службовою діяльністю сьогодні чи в майбутньому [5].

IV. Висновки

Для підготовки магістрів за напрямом “Державне управління” необхідно перебудовувати зміст навчання на формування та розвиток компететностей, як загальних, так і специфічних, визначених нормативно-правовими документами щодо рівня професійної компетентності державних службовців.

До основних напрямів розвитку професійної підготовки державних службовців можна зарахувати:

- систематичне оновлення змісту освітньо-професійних програм, з урахуванням освітніх потреб державних службовців та їх профілів професійної компетентності посад державної служби;
- забезпечення практичної спрямованості навчального процесу.

Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути оновлення та приведення у відповідність Галузевого стандарту до вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби.

Список використаної літератури

1. Білинська М. Концептуальні засади побудови освітніх програм у галузі знань "Державне управління" [Електронний ресурс] / М. Білинська. – Режим доступу: http://212.111.196.8:8081/dlc/24_25102013/bilinska.pdf.
2. Болюбаш Н. Формування професійної компетентності державних службовців у вищих навчальних закладах [Електронний ресурс] / Н. Болюбаш. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2012/194-182-6.pdf>.
3. Внесок університетів у Болонський процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docsinf.ru/docs/694/index-43034.html?page=13>.
4. Галузевий стандарт вищої освіти підготовки магістрів спеціальності 8.150101 "Державна служба" напряму підготовки 8.150000 "Державне управління". – Х. : ІНЖЕК, 2004. – 205 с.
5. Звіт про вивчення потреб у навчанні вищого корпусу державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucs-hrm.org.ua/download-document/292-zvit-pro-vivchennya-potreb-u-navcheni-derzhsluzhbovciv.html>.
6. Луговий В. Запровадження компетентного підходу в галузі освіти "Державне управління" (концептуальний, нормативний і методичний аспекти) [Електронний ресурс] / В. Луговий. – Режим доступу: <http://www.tempus.org.ua/uk/korysna-informacija/publikaciji/624-nqf-luhovyi-/download.html>.
7. Лукашев С.В. Стандарти підготовки магістрів державного управління в Україні в умовах активізації євроінтеграційних ініціатив / С.В. Лукашев // Модернізація галузевих стандартів вищої освіти та розвиток магістерських програм у галузі знань "Державне управління": матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участью (Київ, 24–25 жовтня 2013 р.). – К. : НАДУ, 2013. – С. 86–88.
8. Мельников О. Проблеми професійної підготовки державних службовців та перспективи їх вирішення / О. Мельников [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/1/07.pdf>.
9. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : Наказ Нацдержслужби України від 13.09.2011 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/control/uk/index>.
10. Про затвердження Рекомендованих вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті : Наказ Нацдержслужби України від 31.12.2013 р. № 246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/control/uk/index>.
11. Толкованов В. Профілі компетентності – це передусім механізм і процедура [Електронний ресурс] / В. Толкованов. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/vyacheslav-tolkovanov-profilii-kompetentnosti-se-pe/>.
12. Філіповський В.М. Логіка запровадження професійної підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на основі компетентного підходу / В.М. Філіповський // Модернізація галузевих стандартів вищої освіти та розвиток магістерських програм у галузі знань "Державне управління" : матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участью (Київ, 24–25 жовтня 2013 р.). – К. : НАДУ, 2013. – С. 86–88.
13. Dublin Descriptors [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.tcd.ie/academic-development/assets/pdf/dublin_descriptors.

Стаття надійшла до редакції 05.05.2014.

Нелипа Д.В. Развитие профессиональной подготовки государственных служащих на основе компетентностного подхода

В статье раскрыта сущность компетентностного подхода в подготовке магистров специальности "Государственная служба". Определены современные проблемы их теоретической и практической подготовки. Осуществлен анализ компетентностей, необходимых для работы на различных должностях государственной службы в их соотношении с общими и специальными функциональными характеристиками групп должностей государственной службы. Предложены направления совершенствования профессиональной подготовки государственных служащих на основе компетентностного подхода.

Ключевые слова: государственная служба, компетентности, профиль профессиональной компетентности должностей государственной службы, профессиональная подготовка, уровень профессиональной компетентности.

Nelipa D. Development of professional training for civil servants with the use of competency-based approach

In the article the essence of competency-based approach to training of masters in civil service is analyzed. Current problems in theoretical and practical training of civil servants are outlined. The issue of strategy development for training of national and local government personnel is presented. It is determined that the most effective approach to training masters in civil service (public administration major) involves combination of identified strategies by providing general training for such persons in the beginning of the learning process then proceeding to specializations. The main condition for implementation of such approach is the use of unified division of majors in all higher education institutions and efficiency of the system of employment of the graduates (for masters). To determine the competencies, required to work on various positions within civil service, the following matters are analyzed: Dublin descriptors for master program graduates; professional qualifications of civil service positions; educational qualifications, listed in the Standard of higher education of masters in civil service, public administration major; professional requirements for persons, applying for civil service positions of groups II, III, IV and V in agencies of national government and the Autonomous Republic of Crimea as well as their apparatuses. The necessity of determining educational needs of students and taking into account the professional requirements for civil servants are substantiated. Ways of improvement of civil servants' training with the use of competency-based approach are listed, such as considerable upgrading of education and professional programs for masters in civil service, providing practical orientation of the educational process.

Key words: civil service, competencies, professional qualifications of civil service positions, professional training, professional competence level.

УДК 351.83

В.І. Яцкін

асpirант

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Статтю присвячено дослідженню проблем понятійно-термінологічного забезпечення державної політики у сфері охорони праці. Розглянуто проблему уніфікації термінів, використованих у вітчизняній та зарубіжній практиці. Здійснено аналіз та співставлення змістового наповнення декількох провідних англомовних та україномовних понять у галузі охорони праці. Сформульовано пропозиції щодо законодавчого закріплення єдиного варіанта перекладу терміна “occupational health and safety” із внесенням відповідних змін до законодавчих актів з питань охорони праці.

Ключові слова: охорона праці, понятійно-термінологічний апарат, державна політика.

I. Вступ

Забезпечення безпеки професійної діяльності людини неможливе без скорідинованої взаємодії суб'єктів відповідної діяльності. Така координація досягається вербальними та невербальними засобами спілкування (комунікації), при цьому будь-який учасник повенен однаково розуміти та використовувати. Засоби комунікації не є чимось застиглим: щоденна практика та її незворотні зміни сумовлюють трансформацію загальноприйнятих (на певному історичному проміжку часу) засобів спілкування – так званого дискурсу.

Природні розбіжності в дискурсах різних спеціалістів породжують складнощі міждисциплінарного спілкування, розуміння, навчання, суперечливість законодавства й навіть наукові помилки, пов'язані з використанням різних термінів з метою описання одного поняття або одного терміна задля позначення різних понять. Більше того, чіткий та зрозумілий термінологічний апарат і система понять важливі в нормотворчій діяльності, без якої неможливе вирішення проблем безпеки праці.

Проблеми сьогоднішнього стану понятійного апарату у сфері безпеки праці пов'язані з тривалим розвитком цієї галузі в межах “соціалістичної доктрини”, що визначило відповідну термінологію. Наразі в процесі реформування всієї системи управління працею, у тому числі охорони праці, відповідно до вимог ринкової економіки неминуче виникає проблема недостатності існуючого понятійного апарату та термінологічної бази, що були б повністю адекватними новим умовам. Крім того, деякі діючі в країнах Західної Європи й США правові інструменти та інститути регулювання професійної безпеки в галузі виробництва поки що не лише не

існують в українському праві, але й часто не мають близьких аналогів.

Усе зазначене загострює проблему пошуку, підбору та утворення адекватних україномовних термінів з метою позначення нових явищ у сфері забезпечення безпеки виробничої діяльності в умовах ринкової економіки.

Сучасні науковці наголошують на багатоаспектності феномена охорони праці, який є одночасно соціальним, економічним та правовим явищем, надзвичайно важливим для забезпечення гармонійного розвитку кожного індивідуума, держави та суспільства загалом.

Проблеми охорони праці в Україні досліджували Г. Атаманчук, В. Гаращук, П. Ізуїта, В. Жернаков, Д. Карпенко, В. Костилев, Т. Мататова, М. Осійчук, Н. Нижник, О. Полінець, В. Прокопенко, В. Собченко, О. Сушинський, Г. Чанишева, В. Шестак та ін.

Так, досліджуючи сутність феномена охорони праці, П. Ізуїта звертає увагу на те, що соціальне значення охорони праці полягає в збереженні трудових ресурсів держави, працездатності та трудового довголіття людини, захищі її від виробничої шкоди й професійних захворювань. Він розглядає економічне значення охорони праці крізь призму зростання продуктивності праці, збільшення фонду робочого часу, зниження витрат на відшкодування шкоди, завданої життю й здоров'ю працівника нещасним випадком на виробництві або професійним захворюванням. Крім того, дослідник виокремлює правову категорію охорони праці, зорієнтовану на забезпечення безпечних та здорових умов праці [2].

Існує усталена традиція розгляду поняття охорони праці у вузькому та широкому значенні. Охорона праці в широкому значенні охоплює сукупність правових норм, що

належать до різних інститутів трудового права (трудового договору, робочого часу й тривалості відпочинку тощо) і стосуються комплексу питань щодо застосування праці та створення сприятливих умов для трудової діяльності. Йдеться, насамперед, про норми, які забороняють необґрунтовану відмову в прийнятті на роботу, обмежують переведення й звільнення працівників, встановлюють граничну тривалість робочого часу, регламентують час відпочинку тощо.

Л. Сироватська охорону праці в широкому значенні тлумачить як трудове право загалом, оскільки його норми апіорно спрямовані на захист інтересів усіх працівників [8]. Д. Карпенко вважає, що правове забезпечення охорони праці є невід'ємною складовою широкого розуміння охорони праці. Він наголошує, що поняття охорони праці в правовому сенсі має вузький характер, оскільки є складовою комплексного (широкого) поняття охорони праці [9].

У вузькому значенні охорону праці слід розглядати як самостійний інститут права, невід'ємний елемент галузі трудового права. Так, В. Прокопенко під охороною праці у вузькому значенні розуміє сукупність заходів щодо створення безпосередньо в процесі роботи нормальних і безпечних технічних та санітарно-гігієнічних умов для всіх працюючих [6].

Важко погодитись із думкою Н. Болотіної та Г. Чанишевої, які пропонують замість категорії “охорона праці” у вузькому значенні вживати термін “охорона здоров’я працівників на виробництві” [1]. Це видається невірвадним додатковим звуженням сутності та значення охорони праці, оскільки такий термін охоплює лише охорону здоров’я, залишаючи осторонь проблеми охорони працездатності й навіть збереження життя. Крім того, слід наголосити, що держава повинна піклуватися про охорону життя, здоров’я та працездатності працюючих не лише на виробництві, а й в інших галузях народного господарства.

Незважаючи на те, що проблемі понятійного апарату в галузі охорони праці присвячені численні публікації вітчизняних та зарубіжних науковців, на цей час все ще існує нагальна потреба якісного понятійно-термінологічного забезпечення державної політики у відповідній сфері.

II. Постановка завдання

Входження України до єдиного глобального інформаційного, культурного та економічного простору вимагає з’ясування існуючих відмінностей і цілеспрямованого зближення вітчизняного дискурсу з міжнародним. Відповідне завдання є комплексним та не може бути вирішene в межах однієї публікації. Метою цієї статті є аналіз і зіставлення значення декількох провідних англо-

мовних та україномовних термінів у сфері охорони праці.

III. Результати

Найважливішим надбанням будь-якого підприємства є його працівники. Створюючи ефективну систему безпеки на підприємстві, роботодавець гарантує безпеку праці методами техніки безпеки, збереження здоров’я – методами виробничої санітарії та гігієни праці, захист соціальних інтересів постраждалих на виробництві та членів їх сімей – методами соціального захисту (включно з методами соціального страхування). Загалом напрям захисту працівників від професійних загроз/ризиків (англ. occupational risk) дістав на пострадянському просторі назву *охорона праці*, що досі викликає дискусії в теоретиків та труднощі перекладу в практиків.

Термін “охорона праці” застосовували вже в Конституції СРСР, затверджений у 1977 р. Так, у ст. 21, зокрема, зазначено: “Держава дбає про поліпшення умов і охорону праці, її наукову організацію, про скорочення, а надалі і повне витіснення важкої фізичної праці на основі комплексної механізації і автоматизації виробничих процесів у всіх галузях народного господарства” [3].

Вперше у вітчизняному законодавстві визначення поняття “охорона праці” було дане в Законі України “Про охорону праці” від 14 жовтня 1992 р.: “Охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров’я і працездатності людини у процесі трудової діяльності” [7].

Вищенаведене законодавче визначення поняття охорони праці не знайшло одностайної підтримки серед фахівців у галузі трудового права. Як наслідок, у юридичній літературі триває дискусія щодо коректності легального визначення охорони праці, зокрема фахівці наголошують на необхідності його уточнення. З цією метою було реалізовано аналіз відповідної англомовної термінології, результати якого викладено нижче.

Центральну роль у понятті “безпека праці” (англ. occupational safety) відіграє слово “праця”. Праця на виробництві має дуалістичний характер: з одного боку, це процес підтворення світу, з іншого – соціальні відносини з приводу присвоєння продукту, створеного в процесі праці. Ця дихотомія породжує цілу низку двоєстих ситуацій та, відповідно, понять і термінів.

Однією з таких ситуацій є необхідність розрізнення нюансів професійної діяльності, які залежать в англомовні терміни *profession* та *occupation*. Перший характеризує загальну професію, сферу діяльності, вид діяльності загалом. Другий – конкретну справу, діло, характер праці за наймом. Оскільки прикмет-

ник *occupational* не має точного еквівалента в українській мові, а буквальний переклад звучав би як “пов’язаний з характером найманої праці”, то частіше за все його перекладають як “професійний”, причому професійний у цьому випадку означає не стільки “майстерний”, скільки “нелюбительський”.

Дуалістичність праці призводить також до того, що працюючою може бути будь-яка людина, однак *найманим працівником* (англ. employee, worker) – лише людина, що уклала договір найму (індивідуальний трудовий договір, трудовий контракт/угоду тощо), віддає роботодавцю (англ. employer) продукт своєї праці та виконує трудову функцію на підприємстві в роботодавця за заробітну плату.

Далі, “фізичне” робоче місце (англ. place of work), де фактично знаходиться зайнятий процесом праці робітник, доповнюється юридичними поняттями “робоче місце” (англ. workplace), тобто місце, що знаходиться під прямим та опосередкованим контролем роботодавця.

Термін “травма” (англ. injury) доповнюється поняттям “виробнича травма” (англ. occupational injury), звичайні недомагання, захворювання та хвороби (англ. ill-health, sickness, diseases) доповнюються виробничо зумовленими захворюваннями (англ. work-related diseases) і професійними захворюваннями (англ. occupational diseases).

У більшості країн світу, включаючи Україну, втрати постраждалого на виробництві в результаті виробничої травми або професійного захворювання підлягають компенсації. Цим вони суттєво відрізняються від травм та захворювань узагалі, і саме це вимагає відокремлення їх як самостійного поняття.

Захистом (забезпеченням безпеки) від травм у цілому займається техніка безпеки (англ. safety), захистом від захворювань у цілому – охорона здоров’я (англ. health), а отже, захистом від виробничих травм опікується техніка безпеки як складова охорони праці (сьогодні її все частіше називають безпека праці – *occupational safety*), а захистом від професійних та пов’язаних з роботою захворювань – інша її частина, в англомовному варіанті – *occupational health*, що у більшості випадків перекладають українською як “гігієна праці”. Однак є підстави стверджувати, що відповідний переклад є не зовсім коректним.

По-перше, у вітчизняному науковому дискурсі *гігієна праці* – це медична наука (галузь гігієни), що вивчає вплив на організм людини трудових процесів і навколошнього виробничого середовища, а не сфера діяльності із забезпечення захисту працівника від захворювань, викликаних умовами праці.

Так, О. Третьяков, В. Зацарний та В. Безсонний визначають поняття “гігієна праці” як “галузь практичної і наукової діяльності, що вивчає стан здоров’я працівників у його

обумовленості умовами праці і на цій основі обґрутовує заходи та засоби щодо збереження і зміцнення здоров’я працівників, профілактики несприятливого впливу умов праці” [5].

По-друге, в конвенціях та рекомендаціях МОП поряд із терміном *occupational health* вживають також поняття *hygiene* (гігієна) та *occupational hygiene* (гігієна праці). Так, термін “гігієна праці”, зокрема, подано в “Енциклопедії з безпеки та гігієни праці” [10], що була опублікована в Женеві у 1998 р.: “Гігієна праці – наука та практична діяльність, присвячена виявленню та оцінюванню факторів навколошнього середовища, боротьбі з тими факторами й стресами, які виникають на робочому місці в процесі виконання роботи та можуть привести до захворювань, погіршення здоров’я й самопочуття, а також викликати серйозні незручності та зниження трудової активності працівників або членів відповідної спільноти” [10].

У частині IV Енциклопедії також зазначено: “Охорона здоров’я працюючих (англ. occupational health) вимагає мультидисциплінарного підходу та включає в себе фундаментальні наукові дисципліни, однією з яких є гігієна праці (англ. occupational hygiene), серед інших виробнича медицина та догляд (англ. occupational medicine and nursing), ергономіка й психологія праці (англ. work psychology)” [10].

Отже, можна стверджувати, що поняття “гігієна праці” та “охорона здоров’я працюючих” не є синонімами. Термін “охорона здоров’я працюючих” значно ширший та вбирає в себе гігієну праці як один із напрямів.

Більш близьким за значенням видається термін “виробнича санітарія”, що також поширеній у вітчизняному науковому дискурсі. Хоча й він не може слугувати точним еквівалентом поняття *occupational health*. Так, О. Запорожець дає таке визначення виробничої санітарії: “система організаційних, гігієнічних і санітарно-технічних заходів та засобів запобігання впливу шкідливих виробничих чинників на працівника” [4].

Оскільки на практиці обидва види діяльності (забезпечення безпеки та охорона здоров’я в процесі праці) існують нерозривно, то в англійському та європейському дискурсі вони дістали назву *Occupational Health and Safety* (OHS), а в американському – *Occupational Safety and Health* (OSH). Крім того, у певних випадках з метою наголошення на загальногуманітарній концепції захисту працюючої людини від усіх пов’язаних з працею травм та захворювань вживають термін *safety and health at work* (забезпечення безпеки та охорона здоров’я на роботі). Усі вищезазначені концепції реалізуються в різних документах міжнародного або національного рівня.

Зазначені види діяльності (запобігали виробничому травматизму та професійним захворюванням) реалізуються також в Ук-

раїні, однак здійснює їх охорона праці, про що свідчить наведене вище законодавче визначення поняття “охорона праці”.

Аналіз змісту нормативно-правових актів ЄС та МОП, перекладених українською мовою, підтверджує існування значної кількості варіантів перекладу відповідних термінів, серед яких: “охорона здоров’я та безпека на робочому місці”, “безпека та здоров’я працівників”, “професійна безпека та здоров’я” тощо.

Отже, з метою уніфікації вітчизняної та міжнародної термінології можна запропонувати два варіанти дій:

1. Ввести в національне законодавство новий термін – один з варіантів перекладу англомовного поняття *occupational health and safety* замість поняття “охорона праці”.
2. Дати нове визначення поняття “охорона праці”, закріпивши на законодавчому рівні, що “охорона праці” є еквівалентом англомовного терміна “occupational health and safety/occupational safety and health” (далі – OHS/OSH).

Більш прийнятним та логічним видається другий варіант, оскільки, *по-перше*, термін “охорона праці” набув значного поширення в Україні. Він застосовується в законодавчих та нормативно-правових актах, навчальній літературі й наукових публікаціях. *По-друге*, “охорона праці” є найбільш відповідним за змістом варіантом перекладу поняття OHS/OSH, а будь-які спроби буквального перекладу цього терміна є некоректними через складність цього поняття як загалом, так і кожної його складової окремо.

Так, В. Прокопенко, зокрема, зазначає, що “охорона праці пов’язана з різними галузями науки, такими, як медицина, токсикологія, фізіологія, біологія, біохімія, хімія, механіка, електротехніка, фізика, психологія, епідеміологія, правознавство, а в останні десятиліття з’явилась нова наука – ергономіка, що вивчає методи взаємодії техніки і людей” [6]. Показово, що в попередньо пропікованому уривку з “Енциклопедії з безпеки та гігієни праці” також наголошено на мультидисциплінарному характері галузі *Occupational Health* та її зв’язку з гігієною, медичною, ергономікою й психологією.

Останнім часом різні варіанти перекладу поняття OHS/OSH, у тому числі “гігієна та безпека праці”, почали фігурувати у вітчизняних нормативно-правових та інших офіційних документах з питань охорони праці, наприклад, у Загальнодержавній соціальній програмі поліпшення стану безпеки, *гігієни праці та виробничого середовища* на 2014–2018 рр. Іншим прикладом може слугувати версія національного стандарту ДСТУ OHSAS 18001:2010 “Системи управління гігієною та безпекою праці. Вимоги”, де сформульовано вимоги до системи управління безпекою та гігієною праці, встанов-

лені в міжнародному стандарті OHSAS 18001:2007 “Occupational health and safety management systems – Requirements”.

IV. Висновки

Отже, проблема уніфікації термінологічного та понятійного апарату у сфері охорони праці потребує якомога скорішого врегулювання, оскільки провокує значну кількість непрофесійних трактувань і різночитань.

Із цього погляду, найбільш прийнятним видається варіант законодавчого закріплення єдиного варіанта перекладу терміна OHS/OSH із внесенням відповідних змін до законодавчих актів з питань охорони праці та ДСТУ 2293-99 “Охорона праці”. Терміни та визначення основних понять”.

Враховуючи викладене вище, можна запропонувати таке визначення поняття охорони праці: *охорона праці – це система комплексних заходів, спрямована на забезпечення найвищого рівня фізичного й психічного здоров’я працівників, профілактику виробничого травматизму та професійних захворювань, захист від ризиків, пов’язаних з дією несприятливих факторів виробничого середовища, створення гідних і безпечних умов праці та максимальну адаптацію кожного робочого місця до потреб працівника.*

Здійснений у публікації аналіз основних термінів і понять, що використовуються в галузі охорони праці, вказує на необхідність їх уточнення та уніфікації й потребує продовження комплексних наукових досліджень у цьому напрямі.

Список використаної літератури

1. Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник / Н.Б. Болотіна, Г.І. Чанишева. – К. : Знання, 2000. – 451 с.
2. Ізуїта П. Основні напрями удосконалення правового регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки / П.О. Ізуїта // Юридичний вісник Причорномор’я. – 2011. – № 1 (1) – С. 255–267.
3. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: Конституція : Закон від 07.10.1977 р. [Електронний ресурс] / Органи влади СРСР. – Ред. від 26.12.1990. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77>.
4. Запорожець О.І. Основи охорони праці / О.І. Запорожець, О.С. Протоєрейський, Г.М. Франчук [та ін.]. – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 264 с.
5. Охорона праці : навч. посіб. для вузів / О.В. Третьяков, В.В. Зацарний, В.Л. Безсонний ; за ред. К.Н. Ткачука. – К. : Знання, 2010. – 167 с.
6. Прокопенко В.І. Трудове право України : підручник / В.І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с.
7. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII [Електронний ре-

- курс] / Верховна Рада України. – Ред. від 26.04.2014. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.
8. Сыроватская Л.А. Трудовое право : учебник / Л.А. Сыроватская. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1998. – 549 с.
9. Трудовое право України Академічний курс : підручник / [за ред. Н.М. Хуторян]. – К. : А.С.К., 2004. – 608 с.
10. Encyclopedia of Occupational Health and Safety [Electronic resource] / Jeanne Mager Stellman, Editor-in-Chief. – International Labor Organization, Geneva, 2011. – Mode of access: <http://www.ilo.org/oshenc/part-iv/occupational-hygiene/item/570-goals-definitions-and-general-information>.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2014.

Яцкин В.И. Проблемы понятийно-терминологического обеспечения государственной политики в сфере охраны труда

Статья посвящена исследованию проблем понятийно-терминологического обеспечения государственной политики в сфере охраны труда. Рассматривается проблема унификации терминов, используемых в отечественной и зарубежной практике. Осуществляется анализ и сопоставление смыслового наполнения нескольких ведущих англоязычных и украиноязычных понятий в области охраны труда. Формулируются предложения касательно законодательного закрепления единого варианта перевода термина “occupational health and safety” с внесением соответствующих изменений в законодательные акты по вопросам охраны труда.

Ключевые слова: охрана труда, понятийно-терминологический аппарат, государственная политика.

Yatskin V. Problems of conceptual and terminological ensuring of the State Policy in the occupational health and safety sphere

The article is devoted to the problem of conceptual and terminological support of the State Policy in the occupational health and safety sphere. Problems of the current state of the terms of occupational health and safety are analyzed as those related to long-term development of this field within the framework of the “socialist doctrine” which had defined the relevant terminology. The opinion that in the process of reforming of the national labor system, including occupational safety, in accordance with the requirements of the market economy a problem of insufficiency of the existing definitions and terminological framework that would be fully adequate to new conditions is inevitably is proved. All above mentioned exacerbates the problem of search, selection and creation of adequate Ukrainian terms for denominating of new phenomenon in the field of occupational safety.

The problem of unification of terms used in the national and foreign practice is examined. The analysis and comparison of the semantic content of several leading English and Ukrainian concepts in the field of occupational health as “occupational health and safety”, “occupational safety and health”, “occupational hygiene”, “occupational medicine and nursing” and others is done. The presence of significant amount of different translations of such terms in Ukrainian is detected. Some of them are not correct that creates the problem of substitution of concepts.

So propositions concerning the legislative recognition of a unique version of the translation of the term “occupational health and safety” into Ukrainian and appropriate changes in the national legislation on occupational health are formulated.

Key words: occupational health and safety, conceptual and terminological apparatus, state policy.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 658.8(478)

В.М. Анікесенко

МЕХАНІЗМ ВІДТВОРЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

У статті автором доведено, що завдання, які стоять перед сільським господарством, у сучасних умовах неможливо виконати без належної участі держави в розвитку інноваційної діяльності й відтворенні інноваційного потенціалу, які є фундаментом соціально-економічного оновлення АПК. Державний вплив на інноваційний потенціал АПК повинен мати інтегрований характер, що передбачає організаційно-економічне й техніко-технологічне оновлення агропромислового виробництва. Як взаємопов'язане ціле розроблено принципи впливу державної інноваційної політики на відтворення інноваційного потенціалу агропромислового комплексу. Ці принципи реалізують інтегрований підхід до розвитку сільського господарства, що передбачає змішану модель економічного розвитку, яка поєднує самостійність сільгоспвиробників з державним впливом.

Ключові слова: агропромисловий комплекс, інноваційний потенціал, інституціональна модель, інституціональні перетворення.

I. Вступ

Вирішення завдань, що стоять перед сільським господарством країни, можливе тільки в руслі інноваційного розвитку галузі, зокрема підвищення ефективності й конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва.

Без участі держави досягнення цих цілей неможливе. Відповідно, роль держави у відтворенні та розвитку інноваційного потенціалу агропромислового комплексу значно зростає на основі комплексного управління інноваційним процесом і створення інноваційної інфраструктури агропромислового комплексу.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати й запропонувати принципи державного впливу на відтворення інноваційного потенціалу.

III. Результати

Розглядаючи інноваційну діяльність як фундаментальну основу якісного й кількісного соціально-економічного зростання агропромислового комплексу в системі громадського відтворення, ми вважаємо, що державна політика в аграрному секторі має бути спрямована на: **по-перше**, забезпечення правового регулювання інноваційного розвитку та захисту інтересів учасників інноваційної діяльності; здійснення прямої й непрямої підтримки генерування та реалізації інновацій в аграрній сфері; **по-друге**, визначення й реалізацію пріоритетного розвитку АПК в руслі державної інноваційної програми; **по-третє**, розвиток ефективних форм кооперації й формування організаційно-економічних структур, які можуть забезпечити інтеграцію від-

повідних напрямів діяльності в області галузі, науки й виробництва; **по-четверте**, на створення та розвиток інфраструктури інноваційної діяльності; **по-п'яте**, підготовку кадрів у сфері інноваційної діяльності для АПК; **по-шосте**, пріоритетний розвиток матеріально-технічної бази АПК; **по-сьоме**, формування галузей інноваційної системи в АПК, яка повинна функціонувати на основі єдиної науково-технічної політики держави; **по-восьме**, вивчення економічного механізму управління й стимулювання інноваційних процесів в АПК на всіх рівнях; **по-дев'яте**, розвиток міжнародної співпраці у сфері інновацій.

Концепція державної інноваційної політики в агропромисловому комплексі повинна, крім іншого, визначити основні напрями організаційно-економічного й техніко-технологічного оновлення агропромислового виробництва, зважати на специфіку та особливості сільськогосподарського виробництва щодо екології, земельних відносин, природно-кліматичних умов, соціально-трудових відносин в аграрному секторі.

У зв'язку з вищевикладеним, нами розроблено принципи впливу держави на відтворення інноваційного потенціалу агропромислового комплексу, з урахуванням яких і повинні здійснюватися державна стратегія й політика в аграрній сфері. На нашу думку, вплив держави на інноваційний потенціал АПК має будуватися на основі таких принципів.

Принцип 1 – наукова основа впливу з урахуванням системного підходу, взаємодії й інтеграції наук, обґрунтованості рішень і практичних дій з реалізації інноваційної політики та процесів.

Принцип 2 – пріоритетність інноваційних підходів; забезпечення на всіх рівнях відтворювального процесу пріоритетності інноваційного підходу.

Принцип 3 – інтеграція, здійснювана підприємствами й організаціями в ході розгортання на базі НТП інноваційного процесу в АПК.

Принцип 4 – системності: стратегія державного впливу на ІП АПК має бути складовою загальної стратегії соціально-економічного розвитку країни, а економічний механізм – спрямований на активізацію, стимулювання і його підтримку.

Принцип 5 – концентрації ресурсів на генеруванні, освоєнні й виробництво нової продукції, технологій, підготовці кадрів і НДДКР.

Принцип 6 – партнерство держави з усіма організаціями інноваційної інфраструктури з метою підтримки інноваційної діяльності та створення конкурентного ринкового інноваційного механізму.

Принцип 7 – екологічна спрямованість впливу держави, пов'язана із здійсненням контролю з боку держави за дотриманням екологічних норм і вимог, при формуванні та розвитку інноваційних процесів в АПК (не допускати забруднення довкілля, дотримуватися санітарно-епідеміологічних норм, а також пожежної, технологічної безпеки).

Принцип 8 – прогнозування, пов'язане з упровадженням у практику інноваційного прогнозування розвитку АПК; інноваційні прогнози повинні розроблятися одночасно із соціально-економічним планом і визначати сценарії розвитку інноваційної діяльності в АПК з урахуванням світових тенденцій і необхідності модернізації техніко-технологічної структури аграрного сектора та її конкурентоспроможності.

Принцип 9 – розвиток інфраструктури ІП АПК з метою забезпечення ефективної інноваційної діяльності.

Принцип 10 – комплексності впливу держави на ІП АПК, з урахуванням не лише прямих результатів, а й непрямих; це також сприяє утворенню синергетичного ефекту з позитивним знаком.

Принцип 11 – забезпечення безпеки всієї діяльності агропромислового комплексу з профілактикою потенційно небезпечних для людини, природи, середовища окремих науково-технічних інновацій.

Принцип 12 – плановий вплив держави на ІП АПК, який має будуватися на основі стратегічного плану комплексного розвитку агропромислового комплексу з обов'язковою умовою ефективного розвитку сільського господарства в межах національної економіки; планування та програмування ІП АПК слід розглядати як складову державного регулювання, у результаті якого стратегічний план повинен стати керівництвом до дії.

Принцип 13 – державна підтримка інноваційної діяльності в АПК, яка здійснюється непрямими й прямими методами.

Принцип 14 – синергетичність: націленість державного впливу на ІП АПК на максимізацію синергетичного ефекту в агропромисловому комплексі.

Принцип 15 – правове забезпечення: вплив держави на ІП АПК повинен супроводжуватися формуванням і розвитком відповідної законодавчо-нормативної бази.

Принцип 16 – соціальна спрямованість: дія держави на ІП АПК повинна відбуватися з урахуванням створення необхідних соціально-трудових умов для всіх категорій працівників АПК, особливо на селі.

Сформульовані принципи державної інноваційної політики подано в концентрованому вигляді в таблиці.

Таблиця

Принципи впливу держави на інноваційний потенціал агропромислового комплексу

№ з/п	Назва принципу і його зміст
1.	Науковість: вплив держави на ІП АПК повинен мати наукову основу
2.	Пріоритетність розвитку інноваційних процесів як основи підвищення ефективності виробництва й конкурентоспроможності
3.	Інтеграція спільних дій у науці, впровадженні нових технологій в АПК
4.	Системність стратегії державного впливу на ІП АПК має бути складовою загальної стратегії соціально-економічного розвитку економіки країни
5.	Ресурсна концентрація на освоєнні та виробництві нової продукції, технологій АПК, підготовці кваліфікованих кадрів і НДДКР
6.	Партнерство держави з усіма організаціями інноваційної інфраструктури з метою регулювання та підтримки інноваційної діяльності, створення конкурентного ринкового інноваційного механізму
7.	Екологічна спрямованість впливу держави, пов'язана з контролем за дотриманням відповідних норм і вимог у галузі екології при формуванні і розвитку інноваційних процесів
8.	Прогнозування, пов'язане з упровадженням у практику інноваційного прогнозування розвитку АПК
9.	Розвиток інфраструктури ІП АПК з метою забезпечення ефективної інноваційної діяльності
10.	Комплексність впливу на ІП АПК, що враховує пряме й непряме результати
11.	Забезпечення безпеки науково-технічних розробок, інновацій при здійсненні відповідних проектів для АПК
12.	Плановість впливу держави на ІП АПК, що базується на стратегічному плануванні й комплексному підході до розвитку АПК
13.	Усебічна підтримка ІП АПК з боку держави
14.	Синергетичність: націленість державного впливу на ІП АПК на досягнення максимізації синергетичного ефекту в агропромисловому комплексі і його галузях
15.	Правове забезпечення на належному рівні формування, функціонування та розвитку ІП АПК відповідно до законодавчої бази
16.	Соціальна спрямованість: вплив держави на ІП АПК має відбуватися з урахуванням створення необхідних соціально-трудових умов для всіх категорій працівників АПК, особливо на селі

Аналіз стану інноваційного потенціалу в аграрному секторі й агропромисловому комплексі свідчить про необхідність зміни державного підходу до вироблення соціально-економічного курсу в аграрному секторі економіки країни, що передбачає вироблення нової концепції цього курсу.

До організаційних методів реалізації інноваційної політики ми зараховуємо створення організаційно-управлінської інноваційної системи АПК, в якій системоутворювальні елементи повинні виконувати певні функції відповідно до завдань аграрного сектора всієї системи. Організаційний метод передбачає формування й розвиток інноваційної інфраструктури у вигляді наукових, науково-технологічних центрів, науково-виробничих об'єднань, інформаційно-консультаційних служб АПК тощо.

У сучасних умовах ринку особливе значення мають економічні методи, що передбачають: створення економічних передумов для реалізації інноваційних програм і проектів; залучення інвестицій та фінансування інноваційної діяльності; розвиток підприємництва; комерціалізацію інноваційних проектів.

Формування законодавчо-нормативних механізмів, які регламентують інноваційну діяльність в АПК, передбачає ухвалення державних і регіональних законів та інших нормативних документів, що визначають вплив держави на розвиток інноваційних процесів в АПК, відповідальність відповідних міністерств і відомств за виконання програм та проектів.

Важливе значення для виконання інноваційної політики мають соціально-психологічні умови, передусім розуміння всіма товарищами, органами державного управління, а також робітниками й фахівцями цієї галузі значення та ролі інноваційних процесів як одного з найважливіших чинників економічного розвитку галузі.

Не можна недооцінювати значення кадрового забезпечення інноваційних процесів – цієї зasadничої умови ефективної реалізації інноваційної політики в АПК. Спираючись на сформовану думку про необхідність розробки механізму активізації інноваційної діяльності в аграрному секторі в руслі державної політики інноваційного розвитку, ми пропонуємо модель розвитку інноваційного потенціалу АПК. Моделювання здійснено на основі таких положень:

1. Модель є системою взаємодії заходів, спрямованих на активізацію й накопичення інноваційного потенціалу АПК.
2. Заходи, включені до складу моделі, згруповано в **чотири блоки**.

Перший блок представлений стратегією й політикою держави в реалізації пріоритетного інноваційного розвитку, створенні інноваційної економіки, оздоровленні фінансової системи, кадровому забезпеченні, розробці

та впровадженні інноваційних технологій, створенні сприятливих умов в соціальній сфері, збереженні екології, розвитку науково-освітніх комплексів в АПК.

Другий блок відображає створення сприятливих умов для системи АПК з метою підвищення ефективності виробництва і його конкурентоспроможності, а також конкурентоспроможності галузі й регіону для підвищення попиту на кваліфіковані кадри, результати НДДКР, новітні розробки та технології.

Третій блок передбачає протидію держави тіньовій економіці, корупції, криміналу.

Четвертий блок – удосконалення організаційно-економічних механізмів інноваційної діяльності.

Усі чотири блоки мають бути активно задіяні в інноваційній діяльності й соціально-економічному розвитку агропромислового комплексу. Це передбачає відповідні зміни політики держави в АПК при взятті курсу на його інноваційне оновлення.

Першим початковим елементом першого блоку є державне фінансування та пільгове кредитування науки, освіти, ключових напрямів НТП як національного пріоритету в аграрній сфері. Ці заходи передбачають накопичення необхідних грошових коштів для фінансування, відтворення інноваційного потенціалу АПК, фінансування заходів з реалізації інноваційної політики із централізованих джерел залучених коштів, зокрема із золотовалютних запасів країни, її стабілізаційного фонду, цільової контролюваної емісії грошей, а також із зарубіжних джерел фінансування.

Разом з державним фінансуванням необхідно використовувати різні економічні форми та механізми. Наприклад, безпосередня участь банків у фінансуванні програм, проектів, НТ розробок, залучення приватного капіталу у вигляді позик, фінансування через створені інвестиційні фонди, а в окремих випадках за рахунок корпоративних джерел фінансування. Що стосується пільгового кредитування, то, на нашу думку, воно не повинно перевищувати 2–3% річних.

Другий елемент першого блоку – наукова, кадрова, організаційна, законодавча, фінансова, ідеологічна, політична, виробнича підтримка державою наукових корпорацій і їх позицій на світовому ринку. Саме таку підтримку повинна надавати своїм корпораціям держава, орієнтована у своїй економічній політиці на реалізацію національно-державних інтересів.

Третім елементом першого блоку є розвиток на основі державної підтримки науково-технічних центрів, технопарків, науково-виробничих об'єднань, вертикально кооперативних і інтегрованих об'єднань. Цей напрям успішно апробований країнами, що розвивають як державний пріоритет, науку,

освіту, наукові виробництва. На жаль, в Україні в цьому аспекті після розвалу СРСР цей напрям не набув поширення.

Четвертий елемент першого блоку передбачає багаторазове підвищення оплати праці викладачів, учених, інженерів, кваліфікованих робітників для залучення в ці галузі діяльності перспективної молоді, створення сприятливих умов для відтворення кваліфікованих кадрів у науці, освіті, техніці.

Взаємодія державного та приватного секторів у науці, освіті та наукових виробництвах дає можливість більш ефективно використовувати кадровий потенціал, виявляти найбільш талановиту молодь у частині її схильності до науково-технічної творчості, сприяє створенню й поширенню конкурентного ринкового інноваційного механізму.

Важливе значення мають формування та розвиток державно-приватного партнерства в науці, освіті й наукових виробництвах. Це сприяє підвищенню ефективності науково-технічних розробок, швидкому впровадженню їх у виробничий процес, випуску конкурентоспроможної продукції з виходом її на міжнародний ринок.

Державно-приватне партнерство також сприяє повному й ефективному використанню кваліфікованих кадрів як у техніко-технологічній стороні відтворюального процесу, так і в системі менеджменту при розробці маркетингової стратегії підприємства, в стратегічному плануванні, а також здійсненні державних програм і проектів.

Важливим елементом першого блоку є формування й реалізація інноваційної діяльності безпосередньо в галузях АПК, діяльність з розвитку інфраструктури інноваційного потенціалу.

Інноваційна діяльність у галузях АПК передбачає формування системи освоєння інноваційних технологій в аграрній сфері, заснованих на ресурсозбереженні. Це, передусім, раціональне використання природних ресурсів, повне використання можливостей рослинництва, тваринництва, засобів хімізації та біології, оптимальна експлуатація сільгосптехніки, устаткування, основних і оборотних фондів. Використовувана технологія повинна забезпечити максимальну окупність вкладень. Нові технології й технічні прийоми повинні базуватися на поліпшенні якості виконання технологічних операцій. Наприклад, у рослинництві – підвищення біологічного потенціалу ґрунтів, якісна сівба, дозовані корми, внесення мінеральних добрив, засобів хімізації, своєчасність прибирання без втрат і ушкоджень урожаю; у тваринництві – ретельний підбір видів і порід тварин, створення оптимальних умов утримання, раціонального годування. Водночас слід знижувати питомі витрати використовуваних ресурсів (машин, устаткуван-

ня, насіння, кормів, ГСМ, електроенергії, праці робочих тощо).

Важливим чинником збереження ресурсів є оптимальне розміщення переробних підприємств відносно їх сировинних зон. Це особливо стосується молочного скотарства. Віддаленість, наприклад, виробника від переробників на 50–70 км спричиняє великі витрати на транспортування.

Інтегрований підхід до формування й розвитку науково-виробничого потенціалу мясопродуктивного комплексу може мати велику ефективність при здійсненні заходів з інтеграції та кооперації сільськогосподарських товаровиробників, переробних і обслуговуючих підприємств. Водночас необхідно зазначити, що за своїм змістом освоювані в основних галузях агропромислового виробництва інновації істотно відрізняються за галузевими, функціональними, техніко-технологічними й організаційними особливостями. Наприклад, у сфері економіки, організації та управління АПК вдосконалення організаційно-економічних відносин у процесі виробництва сприяє здійсненню не лише простого, а й розширеного відтворення, упровадженню досконалих форм організації та управління виробничими процесами, спрямованих на максимально-ефективне використання всіх елементів виробництва; у сфері механізації, електрифікації та автоматизації агропромислового виробництва повинні розвиватися нові напрями в частині виробництва й виготовлення нової сільськогосподарської техніки на базі передових технологій (оптимізації робочих параметрів сільгоспмашин, підвищення їх експлуатаційної надійності збільшення моторесурсу, випуску багатофункціональної техніки, розвитку енергетичної бази); у переробних галузях АПК інноваційна діяльність має бути спрямована на технологічне переоснащення підприємств усіх форм власності високоефективним технологічним устаткуванням, удосконалення технологій виробництва продуктів.

Важливу роль в активізації й накопиченні інноваційного потенціалу відіграє інноваційна інфраструктура. На наш погляд, вона являє собою комплекс зацікавлених наукових, освітніх, виробничих і наукових структур за участю держави на різних рівнях, задіяніх у розробці й виробництві наукової та науково-технічної продукції, що відповідають вимогам ефективного функціонування інноваційного ринку.

До значущих елементів першого блоку належить державна підтримка в грошово-кредитній, бюджетно-фінансовій, податковій, митній галузях. Тут потрібні розробка та прийняття програми уряду щодо забезпечення доступності фінансових коштів і ресурсів для підприємств АПК та його галузей. Слід приділити особливу увагу відлагодженню механізмів, які стимулюють вступ

ресурсів у реальну економіку, що створюють умови для триваліших термінів розміщення коштів в інноваційні програми й проекти. Бажано розробити комплекс заходів щодо здешевлення формованої ресурсної бази, при цьому необхідно мати на увазі заходи із забезпечення фінансової безпеки, мати державні гарантії надійності систем фінансування, здійснювати контроль над цільовим використанням коштів, нейтралізовувати фінансові ризики, а також ефективно структурувати фінансові потоки.

Слід виробити митні тарифи й визначити умови їх застосування при експортно-імпортних постачаннях продукції, сировини, устаткування, сільгосптехніки, науково-емніх технологій, використання яких значно сприятиме якісній зміні показників виробництва і продукції, що випускається; виробити відповідні норми й правила, які стимулюють імпорт продукції інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі.

Значущий елемент першого блоку передбачає вжиття антимонопольних заходів, спрощену процедуру ліцензування, сертифікації, удосконалення законодавчої й нормативної правовій діяльності.

Разом із впливом та участю держави у вирішенні численних соціально-економічних питань діяльності підприємницьких структур у ринкових умовах, найважливішим завданням є регулювання діяльності монополій, особливо у стадії інноваційного розвитку та формування інноваційного потенціалу АПК. Використовуючи антимонопольні заходи законодавчого й економічного характеру (оподаткування надприбутку, встановлення межі цін і межі норми прибутку), держава повинна протидіяти монополізації ринків і підтримці ринкової структури, що формує “зразкову” поведінку фірм. З метою забезпечення безпеки та підвищення якості сільгосппродукції, продукції, отриманої в результаті інноваційної діяльності, вона повинна пройти ліцензування, стандартизацію й сертифікацію.

Другий блок моделі відображає створення сприятливих умов у ринковому середовищі для підприємств інноваційної інфраструктури в агропромисловому комплексі, що забезпечують (сприяють) підвищення ефективності інноваційних виробництв, діяльності підприємств науки й освіти, конкурентоспроможності продукції, що випускається, а також підвищенню попиту на результати НДДКР, новітню техніку та технології. Цей блок представлений рядом елементів. До них ми зараховуємо:

- 1) забезпечення правового регулювання та стимулування інноваційного розвитку агропромислового виробництва;
- 2) підвищення ролі й відповідальності всіх рівнів влади в проведенні та виконанні державної політики й рішеннях, що при-

ймаються, у частині розвитку інноваційної діяльності в АПК;

- 3) здійснення державного протекціонізму підприємствам інноваційної діяльності, особливо в науці, освіті, науково-емніх виробництвах;
- 4) створення механізму розвитку конкурсного середовища серед підприємств, організацій, об'єднань, корпорацій, наукових і освітніх ВНЗ за участю в розробках найбільш рентабельних, ресурсозбережних технологій;
- 5) посилення ролі регіонів у розвитку інноваційної діяльності;
- 6) державна підтримка на світовому ринку вітчизняної високотехнологічної продукції;
- 7) державне емісійне фінансування й кредитування.

Крім цього, активну роль у розвитку інноваційної діяльності повинні відігравати комерційні організації, іноземні компанії, спільні підприємства. Цьому повинна сприяти держава. Третім блоком моделі є протидія державі прояву криміналу у вигляді корупції, організованої злочинності, спекулятивно-посередницькій сфері, тіньовій економіці. Четвертий блок – удосконалення організаційно-економічного механізму інноваційної діяльності.

Без конкретних рішень на місцях від упровадження результатів інноваційної діяльності у виробництво не можна чекати успіху.

IV. Висновки

Організаційно-економічний механізм інноваційної діяльності в аграрному секторі, на нашу думку, слід спрямовувати на:

- формування конкретних інноваційних програм і проектів, фінансування яких повинно здійснюватися за рахунок державного та місцевих бюджетів, позабюджетних фондів і приватного капіталу;
- створення умов освоєння й упровадження у виробництво наукових розробок на принципах функціонування ринку науково-технічної продукції;
- створення інноваційних центрів, науково-виробничих систем, інформаційних і науково-консультаційних служб АПК;
- заличення до інноваційної діяльності потенціалу середнього бізнесу й іноземних компаній;
- формування вертикально-кооперативних та інтегрованих об'єднань у региональних АПК;
- використання нових технологій, наприклад, застосування біодинамічних методів обробки землі, заснованих на виробництві біологічно чистих продуктів.

Список використаної літератури

1. Аграрний сектор України на шляху до євроінтеграції : монографія / [авт. кол. : М. Бетлій та ін.] ; за ред. О.М. Бородіної. – Ужгород : IVA, 2006. – 496 с.
2. Агропродовольственная политика и международная торговля: российский ас-

-
- пект / [Н. Карлова, И. Кобута, М. Прокопьев и др.]. – М. : ИЭПП, 2001. – 194 с.
 - 3. Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку : інформ.-аналіт. зб. / [за ред. П.Т. Саблука та ін.]. – К. : IAE УААН, 2002. – Вип. 5. – С. 92.
 - 4. Земельний кодекс України. – Запоріжжя : Поліграф, 2001. – 100 с.
 - 5. Найбільший аграрно-політичний форум у світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://a7d.com.ua/2009/02/page/2/>.
 - 6. Основні показники соціально-економічного розвитку України (2000–2008 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
 - 7. Панорама аграрного сектора України / Міністерство аграрної політики України. – К., 2008. – 72 с.
 - 8. Прядко О. Где будет брать деньги АПК Украины? [Электронный ресурс] / О. Прядко. – Режим доступа: <http://www.apk-inform.com/showart.php?id=69760>.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2014.

Анікіенко В.Н. Механизм воспроизведения инновационного потенциала агропромышленного комплекса Украины

В статье доказано, что задания, стоящие перед сельским хозяйством, в современных условиях невозможно выполнить без должного участия государства в развитии инновационной деятельности и воспроизведении инновационного потенциала, которые являются фундаментом социально-экономического обновления АПК. Государственное влияние на инновационный потенциал АПК должно носить интегрированный характер, предусматривающий организационно-экономическое и технико-технологическое обновление агропромышленного производства. В качестве взаимосвязанного целого разработаны принципы влияния государственной инновационной политики на воспроизведение инновационного потенциала агропромышленного комплекса. Эти принципы реализует интегрированный подход к развитию сельского хозяйства, предполагающий смешанную модель экономического развития, сочетающую самостоятельность сельхозпроизводителей с государственным влиянием.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, инновационный потенциал, институциональная модель, институциональные преобразования.

Anikeenko V. Reproduction of innovative potential mechanism of agriculture of Ukraine

In the article the author has shown that tasks facing agriculture in the present conditions it is impossible to perform without the proper participation of the state in the development of innovation and innovation potential of playing, which are the foundation of social and economic renewal of AIC. Government influence on the innovative potential of agribusiness should wear an integrated process with the organizational, economic and technical and technological renewal of agricultural production; as an interconnected whole, the principles of the state innovation policy impact on the reproduction of the innovation potential of agro-industrial complex. These principles are realized an integrated approach to agricultural development, suggests a mixed model of economic development that combine independence with state agricultural influence.

Meeting the challenges facing the agriculture of the country, is only possible in line of innovations, suggesting that corresponds to increasing the efficiency and competitiveness of agricultural production. Without the participation of the state can not achieve these goals. Accordingly, the state's role in the reproduction and development of innovative potential of agriculture is greatly improved through the integration of innovative process in a systematic way and create innovative infrastructure agriculture.

Organizational-economic mechanism of innovation activities and the agricultural sector should be sent to: formation of specific innovative programs and projects for which funding must be made by the state and local budgets and extra-budgetary funds and private equity; creation of conditions of development and introduction of scientific developments on the principles of operation of scientific and technical products; creation of innovation centers, research and production systems, information and scientific consulting services ADB; attract potential to innovate sized businesses and foreign companies; formation of vertically integrated and cooperative associations in the regional agribusiness; the use of new technologies such as the use of biodynamic methods of cultivation, the production of bio-based ingredients.

Key words: agro-industrial complex, innovation potential, institutional model, institutional reform.

M.B. Манзя

аспірант

Класичний приватний університет

РОЗВИТОК МОТИВАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженням проблем залучення територіальних громад до участі в місцевому самоврядуванні України, окремим аспектам мотивування всіх представників територіальної громади щодо активної діяльності в місцевому самоврядуванні, налагодженню конструктивного діалогу між місцевою владою та громадою, а також аналізу взаємодії з територіальною громадою районної адміністрації Запорізької міської ради по Ленінському району зокрема, яка є складовою єдиної системи місцевого самоврядування у місті Запоріжжі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, мотив, громадянське суспільство, громадська думка.

I. Вступ

Ефективність діяльності та досягнення цілей місцевого самоврядування залежить від здатності управляти відносинами з населенням. Світовий досвід доводить, що країни, які прагнуть досягнути рівня високо-розвинутих країн, потребують більш ефективного та прозорого для громадян місцевого самоврядування.

Участь громадян у місцевому самоврядуванні є засобом реалізації права громадянина на місцеве самоврядування та способом задоволення особистих потреб, також громадськість впливає на рішення, які приймаються органами місцевого самоврядування. Саме діяльність громадян у місцевій політиці забезпечує прозорість і справедливість місцевої влади та прийнятих нею рішень.

Питання участі територіальних громад у місцевому самоврядуванні висвітлено в працях М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, В. Григор'єва, В. Кравченка, В. Погорілка, М. Пухтинського А. Чемериса та ін. Проблеми місцевого самоврядування розглянуто в працях українських учених : М. Баймуратова, Ф. Бурчака, І. Бутка, М. Воронова, Р. Давидова, В. Кампо, М. Козюбра, В. Копейчикова, О. Копиленка, М. Корнієнка, Л. Кривенка, В. Кузнецова, В. Мелащенка, А. Селіванова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Л. Юзькова та ін.

Суспільство, яке звільнилось від диктату держави, а його відносини з державою визначені правовими законами, є явищем вищого ґатунку й зазвичай вважається громадянським. Громадянське суспільство – суспільний устрій, при якому багатоукладна економіка, верховенство закону, демократизм політичної системи, дія моральних норм забезпечують громадянину вільний вибір форм економічної та політичної діяльності [10, с. 63].

Розуміння місцевого самоврядування як частини громадянського суспільства, поряд з такими інститутами, як сім'я та суспільні організації, досить поширене в науковій літературі. Водночас існує й протилежний підхід, згідно з яким місцеве самоврядування розуміють як децентралізоване державне управління. Таким чином, подальшого розгляду та вивчення потребує питання: місцеве самоврядування є частиною громадянського суспільства чи його потрібно розглядати як децентралізоване державне управління?

II. Постановка завдання:

- дослідити окремі аспекти механізму мотивування представників територіальної громади щодо їх активної діяльності в місцевому самоврядуванні;
- проаналізувати проблеми залучення територіальних громад до участі в місцевому самоврядуванні України;
- розглянути взаємодію з територіальною громадою районної адміністрації Запорізької міської ради по Ленінському району;
- виявити шляхи подальшого розвитку налагодженню конструктивного діалогу між місцевою владою та громадою.

III. Результати

Стаття 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює, що первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. У ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено таке визначення поняття територіальної громади: жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [9].

На сучасному етапі розбудови демократичного суспільства питання взаємодії між

членами територіальної громади й обраними ними органами місцевого самоврядування стають вкрай важливими. Законодавство сучасної України надає можливості для взаємодії громадськості з органами публічної влади, але методи та технології цієї взаємодії потребують удосконалення й подальшого впровадження.

Член громади повинен мати певні права, обов'язки, відповідальність, водночас він повинен мати гарантії своїх прав з боку громади й держави, органів державної влади та місцевого самоврядування. Кожному члену територіальної громади, що має право голосу на виборах (має повну дієздатність), незалежно від матеріального й соціального походження, терміну проживання на відповідній території, мовних або інших ознак, має забезпечуватись право на участь у місцевому самоврядуванні.

Участь громадян у місцевому самоврядуванні являє собою діяльність, спрямовану на досягнення конкретного результату – як задоволення своїх повсякденних проблем, так і вирішення проблем громади загалом.

Але на сьогодні склалась ситуація, яка характеризується низькою активністю членів територіальної громади, небажанням брати участь у місцевому самоврядуванні.

Безперечним фактом є те, що діяльність людини завжди викликає певними мотиваціями та причинами. Це зумовлено також і складністю самої природи людини, неоднорідністю її потреб. Для досягнення мети особа здійснює відповідні вчинки, що певним чином умотивовані.

Мотивація – це процес спонукання себе та інших до діяльності для досягнення особистих цілей або цілей організації. У мотиваційному процесі використовують мотив та стимул [4, с. 187].

Стимул – зовнішня причина, яка спонукає людину діяти для досягнення мети. Стимулом може бути моральна винагорода, але найчастіше – матеріальна [4, с. 187].

Мотив (від лат. moveo – спонукання, приведення в рух) – спонукальна причина до якоїсь дії, аргументів на користь чого-небудь; 2) усвідомлена потреба особистості в досягненні певних цілей, бажаних умов діяльності, її ставлення до інтересів і ціннісних орієнтацій та їх оцінка, пов'язані з прагненням реалізувати їх на практиці; те, чим керується людина у своїх вчинках (свідомого або несвідомо) [10, с. 185].

Зазвичай не одна причина, а сукупність кількох обставин змушують людину активно діяти з метою досягнення бажаних результатів від своєї діяльності. Ціла низка мотивів спонукає людину до участі в самоврядуванні: мотив самоствердження, мотив влади, мотив саморозвитку, мотив досягнення, мотив уникнення неприємностей і покарання,

суспільно значущі мотиви. Останні повинні відігравати основоположну роль при залученні більш широкого кола громадян до вирішення місцевих справ шляхом участі в самоврядуванні.

Більшість населення міста, селища чи села зайнята своїми особистими турботами. Проблеми населеного пункту їх не цікавлять, якщо вони не зачіпають їх інтереси чи інтереси членів їхніх родин. Інша частина мешканців бажає своїми діями допомогти у вирішенні місцевих проблем. Більш ініціативні виходять із пропозицією про створення самоврядних осередків, тобто органів само-організації населення. Таким чином, невелика група людей бажає створити такі умови життя мешканців населеного пункту, квартали чи будинку, за яких усі би зрозуміли, що тільки спільними зусиллями можна досягти конкретного успіху. Паралельно керівники таких об'єднань завойовують собі повагу інших, викликають у співгромадян почуття прагнення до досконалішого. Це можна охарактеризувати як самоствердження в громаді.

Прагнення до влади та негативну мотивацію можна зарахувати до наступної групи мотивів. Бажання впливати на людей, здійснювати свою волю, керуючи іншими, – такі часто корисливі мотиви громадян, які псевдоактивно беруть участь у процесах місцевого самоврядування, їхня основна мета – стати на чолі певного колективу, який необхідний для реалізації своїх небезкорисливих задумів. Інша негативна мотивація – це уникнення певних неприємностей чи покарання.

Проте існує також варіант того, що людина прагне влади, щоб реалізувати суспільно корисні проекти в різних галузях життєдіяльності територіальної громади, наприклад, активні громадські діячі, вчителі, лікарі, будучи депутатами відповідної ради.

Отже, здійснюючи діяльність, пов'язану з реалізацією засад місцевого самоврядування, громадяни таким чином поширяють ідею необхідності гуртування всіх заради благополуччя всіх. Тобто мешканці територіальної громади мають усвідомити, що самоврядування для того є гарантоване Конституцією України, щоб населення брало в ньому участь.

Держава назвала місцеве самоврядування правом самих громадян “самостійно вирішувати питання місцевого значення”. Справа залишається за єдиним: довести на прикладі необхідність активної діяльності всіх представників територіальної громади у місцевому самоврядуванні. Цього можна досягти шляхом поступового залучення дедалі більшої кількості жителів села, селища, чи міста до творення місцевої політики через форми безпосередньої демократії.

Залежно від суб'єктивного ставлення самих жителів до самоврядної діяльності участь

мешканців відповідної територіальної громади в місцевому самоврядуванні можна поділити на такі варіанти:

- активна позиція: наявність у людини потенціалу до реалізації себе в місцевому самоврядуванні; бажання особи активно обстоювати свої права та інтереси шляхом безпосередньої участі в суспільно-політичних процесах, що відбуваються в селі, селищі чи місті;
- пасивна позиція: в цьому випадку події життя міста (села, селища) проходять повз увагу його жителя. Громада з її турботами існує немов би остронь від конкретного мешканця. Це свідчить про байдужість людини до справ, що відбуваються у громаді. Можна сказати, що ще й досі зберігається відчуженість більшості громадян від реальної влади і власності;
- інертна позиція: цей варіант свідчить про інертність вчинків громадянина в реалізації права на місцеве самоврядування. Наприклад, мешканець будинку, прочитавши оголошення про загальні збори жильців, узагалі проігнорує зібрання або прийде на них не через свою активну суспільну позицію, а скоріше з принципу “щоб потім не говорили”.

Рівень участі громадян у місцевому самоврядуванні визначається рівнем розвитку особистості, її внутрішнім станом, що визначає готовність до змін у своєму житті шляхом активної суспільної діяльності. Тобто всі процеси, пов’язані з участю громадян у місцевому самоврядуванні, безумовно, характеризуються рівнем розвитку як особистості, так і суспільства та держави в їх відносинах.

Також треба зазначити, що в основу участі громадян у місцевому самоврядуванні покладено два чинники: соціально-психологічний та правовий. У першому аспекті можна зробити висновок, що людина часто не до кінця усвідомлює, який результат вона хоче отримати від своїх дій, але водночас розуміє, що потрібно діяти, оскільки бездіяльність може загрожувати як біологічній, так і соціальній цілісності особи.

У другому суб’єктивному розумінні право на здійснення місцевого самоврядування – це гарантована державою можливість жителів населених пунктів України самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це право має складну внутрішню будову й включає в себе конкретні елементи: право-поведінку, право-вимагання, право-користування, право-домагання.

Право-поведінка полягає в тому, що населення має змогу діяти самоврядно на власний розсуд, без попереднього дозволу. Право-вимагання передбачає, що населенню надається можливість вимагати від державних і недержавних органів та посадових осіб утримуватися від втручання, здатного

обмежувати право на здійснення місцевого самоврядування. Право-користування означає можливість користуватися тими соціально-економічними благами, які задовольняють потреби та інтереси населення в межах здійснення місцевого самоврядування. Право-домагання передбачає можливість захисту права на здійснення місцевого самоврядування у випадку порушення або невиконання цього права. В об’єктивному ж розумінні участь являє собою діяльність, зумовлену бажанням громадянина реалізувати свої власні інтереси, досягнення особистості мети та задоволення власних життєвих потреб [12, с. 216].

Отже, участь громадян у місцевому самоврядуванні є засобом реалізації права громадянина на місцеве самоврядування та способом задоволення особистих потреб. Неможливо реалізувати гарантоване Конституцією України право на самоврядування, безпосередньо не беручи участь у цих процесах.

Основоположним принципом місцевого самоврядування в нашій державі визначено народовладдя. Власне саме місцеве самоврядування є однією з форм реалізації народовладдя. Однак не слід забувати, що будь-яка діяльність повинна відбуватися в межах власних повноважень. Повноваження місцевого самоврядування визначають межі самостійного вирішення населенням питань місцевого значення. Інакше кажучи, місцеве самоврядування визначає, в якому правовому полі громадяни можуть реалізовувати свою участь на місцеве самоврядування в Україні.

Участь громадян у місцевому самоврядуванні в Україні повинна здійснюватись відповідно до Конституції, законів України, статутів територіальних громад, інших актів локальної нормотворчості.

Варто зазначити, що сама участь громадян у самоврядуванні не є основним видом діяльності людини, крім тих випадків, коли особа перебуває на виборних посадах, службі в органах місцевого самоврядування. Беручи активну участь у життєдіяльності міста (села, селища), мешканці таким чином визначають саму суть поняття місцевого самоврядування як дієвого механізму вирішення місцевих проблем.

Активна участь громадян у місцевому самоврядуванні є необхідним елементом у налагодженні конструктивного діалогу між місцевою владою та громадою. Це зумовлює існування таких позитивних моментів. Поперше, розбудова самої територіальної громади як організму, що здатний боротися з будь-якими проблемами, що потенційно загрожують його цілісності, дієздатності задля прийняття оптимальних двосторонніх рішень. Відповідальність за результати прийняття таких рішень буде лежати на обох сторонах. Хоч юридично відповідальність

несуть органи місцевого самоврядування чи їх посадові особи, однак морально відчувати провину і сама громада, чи та частина її представників, що були причетні до розробки відповідного проекту рішення. Однак, якщо ухвалений нормативний документ принесе чимало користі для громади, то це буде позитивним свідченням колективного розуму. Місцева влада з часом позбудеться “авторитету” прийняття популістських рішень.

Сьогодні в Україні взаємодія членів територіальної громади й громадських організацій з органами місцевого самоврядування на місцевому рівні є недостатньо ефективною через відсутність належного інформування та зворотного зв'язку. Інформаційною основою функціонування органів самоврядування з громадянами й мас-медіа повинні бути прямі та зворотні інформаційні зв'язки.

Прямі зв'язки – комплексний інформаційний потік, спрямований на територіальну громаду, який стосується діяльності органів самоврядування, загальної ситуації в місті, планів та перспектив розвитку.

Цей тип комунікацій має забезпечувати діяльність інформаційних служб органів самоврядування за допомогою таких форм підготовки та оприлюднення інформації:

- випуск і розповсюдження бюллетенів (спеціальних бюллетенів), прес-релізів, оглядів інформаційних збірників;
- проведення прес-конференцій, круглих столів, брифінгів, інтерв'ю з керівниками органів місцевого самоврядування;
- забезпечення виступів у ЗМІ керівників органів місцевого самоврядування у тематичних програмах;
- розповсюдження найважливішої інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема річні звіти [2, с. 153].

Зворотні зв'язки – комплексний потік інформації від територіальної громади, а також від ЗМІ – до органів місцевого самоврядування, що стосуються конкретних важливих проблем, пов'язаних з функціонуванням міста, оцінкою ситуації в різних галузях життедіяльності міста та конкретних рішень місцевої влади, рівнях їх виконання.

Особливим напрямом діяльності місцевого самоврядування є вивчення громадської думки, яка сприяє налагодженню зворотного зв'язку між місцевим самоврядуванням та громадськістю. Різні фактори впливають на формування громадської думки: соціальні, особистісні, психологічні, культурні, науково-технічні.

Органам місцевого самоврядування необхідно враховувати та досліджувати фактори формування громадської думки, аналізувати статистичні дані для створення дієвих механізмів впливу на неї. Формування іміджу органу влади громадян отримують завдяки особистому контакту з посадовими

особами. Більшість людей сприймають не сам орган влади, а тільки деякий образ, імідж. Позитивна громадська думка складається з іміджу та репутації державної установи чи органу влади. Якщо органи місцевого самоврядування не будуть працювати над формуванням іміджу та репутації, то вони сформуються стихійно й можуть не відповісти їх очікуванням.

Одночасно органи місцевого самоврядування можуть бути ефективним посередником між громадськими організаціями та державою. Для сучасної епохи характерне зближення держави й суспільства, коли замість протистояння та захисту пріоритетним є вектор взаємодії між ними.

У ст. 26 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначено, що для вивчення питань, розробки проектів рішень ради постійна комісія органу місцевого самоврядування може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Та виконання цього положення винесене на розсуд органу місцевого самоврядування, який повинен розробити процедуру такого залучення. І якщо вчених та відповідних спеціалістів можна знайти за конкурсом та залучити на оплатній основі, представники громадськості повинні виявити ініціативу самотужки [9].

Для підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування із членами територіальної громади та громадськими організаціями є активізація їх діяльності шляхом залучення зацікавлених груп членів територіальної громади до участі в прийнятті рішень міською радою. Результати діяльності органів місцевого самоврядування, як і питання, винесені на розгляд, на етапі їх підготовки необхідно висвітлювати з використанням ЗМІ. Також значним аспектом підвищення ефективності взаємодії є впровадження дієвого механізму зворотного зв'язку.

Органи місцевого самоврядування проводять заходи, спрямовані на інформування членів територіальної громади, але найбільш ефективними є ті, що забезпечують безпосереднє спілкування, такі як дні відкритих дверей, теледебати, брифінги тощо. Сьогодні взаємодія членів територіальної громади з органами місцевого самоврядування на місцевому рівні є недостатньо ефективною.

Районна адміністрація Запорізької міської ради по Ленінському району є виконавчим органом Запорізької міської ради в районі міста та є складовою єдиної системи місцевого самоврядування в місті. Районна адміністрація підзвітна і підконтрольна міській раді, підпорядкована виконавчому комітету міської ради, міському голові.

Ленінський район у місті Запоріжжі є одним з найбільших та впливовіших. Згідно з Положенням про районну адміністрацію За-

порізької міської ради по Ленінському району, на районну адміністрацію покладено відповідальність за комплексний соціально-економічний розвиток району і реалізацію політики міської ради у визначених законодавством сферах управління [6].

З метою вироблення колективної думки, обговорення та вирішення нагальних проблем життєдіяльності району в районній адміністрації Запорізької міської ради по Ленінському району проводяться засідання колегії районної адміністрації. Колегію районної адміністрації (до складу якої, крім заступників голови районної адміністрації, входять і керівники провідних підприємств і установ, громадських організацій району) утворено 1 липня 2013 р. проведено два засідання, на яких розглянуто такі питання: "Про підсумки роботи зі зверненнями громадян впродовж 2012 року", "Про вжиття заходів з ліквідації несанкціонованої торгівлі в Ленінському районі" та "Про роботу адміністративної комісії при районній адміністрації Запорізької міської ради по Ленінському району". За результатами проведених засідань колегії районної адміністрації видано відповідні розпорядження голови районної адміністрації Запорізької міської ради по Ленінському району.

З метою інформування населення міста Запоріжжя щодо роботи районної адміністрації впродовж 1 півріччя 2013 р. в газетах "Запорозька Січ", "Миг", "Індустриальне Запорожье", "Запорізька правда" та на веб-сайті виконавчого комітету Запорізької міської ради опубліковано 13 статей і 21 штотижневе повідомлення про проблемні питання й стан справ з вирішення нагальних потреб мешканців Ленінського району працівниками районної адміністрації.

Постійно оновлюється інформація на офіційному веб-сайті районної адміністрації Запорізької міської ради по Ленінському району. З початку року на сайті опубліковано 106 інформаційних матеріалів про події у Ленінському районі та у місті Запоріжжі [6].

Однією з умов успішної діяльності органів місцевого самоврядування є їх зв'язок з територіальною громадою, врахування думки мешканців району при прийнятті рішень, що мають громадське значення. Станом на 1 липня 2013 р. на території Ленінського району створено та діє 42 органи самоорганізації населення, у тому числі 28 квартиральних комітетів, 3 вуличних та 11 будинкових комітетів [6].

З метою надання керівникам органів самоорганізації населення необхідної інформаційно-методичної допомоги працівниками відділу організаційної та кадової роботи районної адміністрації вжито низку заходів. Це і наради, і семінари, і індивідуальні консультації голів органів самоорганізації населення. Упродовж 1 півріччя 2013 р. проведено чотири семінари, на яких обговорювали

нові соціальні ініціативи Президента України, 17-ту річницю прийняття Конституції України, питання благоустрою території приватного сектора, проведення суботників; дотримання правил протипожежної безпеки влітку. Проведено дві наради з головами квартиральних і вуличних комітетів Ленінського району, на яких розглянуто питання про запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, про взаємодію дільничних інспекторів міліції Ленінського районного відділу Запорізького міського управління ГУМВС України в Запорізькій області з керівниками органів самоорганізації населення [6].

Для підвищення ефективності й результативності взаємодії необхідно активізувати діяльність спільніх робочих груп з представників громадськості та працівників органів місцевого самоврядування при підготовці рішень міської ради щодо вирішення конкретних житлово-комунальних чи соціальних проблем.

Одним зі шляхів підвищення ролі громадськості в прийнятті рішень є залучення зацікавлених осіб ще на етапі внесення пропозицій, тож потрібно задіяти декілька комунікативних шляхів (друковані ЗМІ, телебачення, Інтернет) для доведення питань, що виникають на розгляд, до широких кіл громадськості, та створити дієвий механізм отримання повідомлень зворотного зв'язку.

На сучасному етапі основні проблеми на шляху до реальної взаємодії місцевої влади з територіальною громадою є:

- відсутність необхідного досвіду;
- необізнаність більшості населення (незнання своїх громадянських прав та законодавства загалом);
- недостатність методологічного забезпечення;
- неефективне або недостатнє законодавче забезпечення.

Органи місцевого самоврядування зараз усе більше розуміють необхідність тісної співпраці з громадою.

З метою підвищення довіри територіальної громади до посадових осіб органів місцевого самоврядування потрібно:

- в обов'язковому порядку оприлюднювати через ЗМІ не тільки результати діяльності міської ради в показниках соціально-економічного розвитку міста, а й звіти окремих посадових осіб та відділів органів місцевого самоврядування;
- молодь є однією з найбільш активних частин суспільства, отже, значну увагу потрібно приділяти розвитку молодіжних організацій та підвищенню соціальної активності молоді, наприклад, шляхом використання соціальної реклами;
- забезпечити функціонування "гарячих ліній" і "телефонів довіри";

- доводити до відома населення графіки проведення особистих прийомів громадян, консультативно-правових зустрічей;
- розміщувати на офіційному веб-сайті графік особистих прийомів громадян посадовими особами місцевого самоврядування, роз'яснення з питань, які найчастіше порушують громадяни у своїх зверненнях, звіти про підсумки роботу щодо розгляну звернень громадян;
- забезпечувати складання аналітичних довідок та статистичних звітів щодо розгляду звернень громадян;
- активізувати роботу вивчення громадської думки шляхом соціологічних опитувань, моніторингів та інших заходів зворотного зв’язку, що продемонстрували свою ефективність. Зокрема, потрібно відстежувати оцінки звітів голови міської ради членами територіальної громади.

Впровадження зазначених заходів повинно підвищити ефективність взаємодії між органами місцевого самоврядування та членами територіальної громади міста Запоріжжя.

IV. Висновки

Розгляд питань проблематики участі територіальної громади в місцевому самоврядуванні в сучасній Україні дає змогу зробити такі висновки.

Місцеве самоврядування в Україні – ключове право територіальної громади в Україні. Первінним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень у сучасній Україні є територіальна громада села, селища, міста. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Територіальна громада – спільнота мешканців жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об’єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Активна участь територіальної громади у місцевому самоврядуванні є необхідним елементом у налагодженні конструктивного діалогу між місцевої владою та громадою. Без демократії на місцевому рівні неможливо існування загальнодержавної демократії.

Проблематика участі територіальної громади в місцевому самоврядуванні пов’язана з тим, що в територіальних громадах зростає дефіцит місцевої демократії, відчувається відчуженість місцевої влади від населення, закритість і непрозорість діяльності, високий рівень корупції в органах місцевої влади. Сьогодні в Україні взаємодія членів територіальної громади з органами місцевого самоврядування на місцевому рівні є недостатньо ефективною через відсутність належного інформування й зворотного

зв’язку. Для підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями та членами територіальної громади є активізація зацікавлених груп членів територіальної громади шляхом залучення їх до участі в прийнятті рішень міською радою. Необхідно висвітлювати з використанням ЗМІ як результати діяльності органів місцевого самоврядування, так і питання, які виносяться на розгляд, на етапі їх підготовки. Але треба підкреслити, що рівень участі громадян у місцевому самоврядуванні визначається як рівнем розвитку особистості, її внутрішнім станом, що визначає готовність чи пасивність до змін у своєму житті шляхом активної суспільної діяльності, так і рівнем розвитку держави. З іншого боку, у жителів територіальної громади немає наочок самоорганізації, безпосередньої і постійної участі у вирішенні питань місцевого значення. У зв’язку із цим слушною є думка В. Авер’янова: “...залучення населення до управління територією – довготривалий процес, здійснення якого можливо лише за умов постійного та цілеспрямованого розвитку соціальної свідомості, активності зростання компетентності громадян з відповідних питань, достатньої для здійснення самоврядних функцій” [1, с. 256].

Світовий досвід підтверджує, що спроможні громади, за наявності необхідних повноважень та ініціативи, здатні налагоджувати плідну міжрегіональну співпрацю, створюючи ефективну й гнучку систему протидії глобальним викликам сучасного світу. Головним ресурсом будь-якої реформи є її людський потенціал. Ключовою передумовою подальшого розвитку громадянського суспільства є глибока й системна реформа місцевого самоврядування. Без вільних, розвинутих громад та сильного самоврядування не буде й сильного громадянського суспільства.

Список використаної літератури

1. Державне управління в Україні: теорія та практика : монографія / за заг. ред. проф. В.Б. Авер’янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
2. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В.С. Куйбіда, М.С. Куйбіда, О.О. Бабінова. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.
3. Муніципальне право України : підручник / кол. авт. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
4. Новіков Б.В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / Б.В. Новіков, Г.Ф. Сініок, П.В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.
5. Офіційний портал Запорізької міської влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/>.

6. Офіційний портал Районної адміністрації Запорізької міської ради по Ленінському району [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lenra.zp.ua/index.php?id=1643>.
7. Про заходи щодо організації роботи із зверненнями громадян у Ленінському районі міста Запоріжжя : Розпорядження голови районної адміністрації Запорізької міської ради по Ленінському району від 20.06.2011 р. – № 174.
8. Про звернення громадян : Закон від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/conv>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1393948939740134>.
10. Соціологія : словник термінів і понять / [за заг. ред. Є.А. Біленького]. – К. : Кондор, 2006. – 372 с.
11. Чернега Р. Місцеве самоврядування в Україні неможливо без участі у ньому громадян / Р. Чернега // Юридична Україна. – 2005. – № 2. – С. 12–17.
12. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : монографія / за заг. ред. В.М. Бебика, С.В. Куніцина. – К. : Сімферополь : МАУП, 2003. – 240 с.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2014.

Манзя М.В. Развитие мотивационного механизма участия территориальной общины в местном самоуправлении Украины

Статья посвящена исследованию проблем привлечения территориальных общин к участию в местном самоуправлении Украины, отдельным аспектам мотивации всех представителей территориальной общины относительно их активной деятельности в местном самоуправлении, построению конструктивного диалога между местной властью и общиной, а также анализу взаимодействия с территориальной общиной районной администрации Запорожского городского совета по Ленинскому району в частности, которая является составной частью единой системы местного самоуправления в городе Запорожье.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, мотив, гражданское общество, общественное мнение.

Manzya M. Development of motivational mechanism territorial community participation in local government Ukraine

The article investigates the challenges of attracting local communities to participate in local government in Ukraine, individual aspects of motivation of all the representatives of the territorial community regarding their active work in local government, constructive dialogue between local government and communities, as well as analysis of the interaction with the territorial community of the district administration Zaporizhzhya City Council Leninsky district particular, which is part of a unified system of local government in the city of Zaporozhye.

Effective local self-government indicates the country as a country with a highly developed civil society, where the state exists for a person to meet their needs and interests.

The Article 1 of Ukrainian Constitution captures the principle of recognition and security of local government.

So essence of Ukrainian local self-government is State guaranteed right of communities to solve local importance problems within the limits of the Constitution and laws of Ukraine.

Today in Ukraine interaction of territorial communities with local self-governments at the local level are not effective due to lack of proper information and feedback. To improve the efficiency of interaction between local authorities with civil society organizations and members of the community is to promote territorial stakeholders of territorial communities by bringing them to participate in decision-making by the City Council. It should cover the use of media as a result of local government, and the question submitted for consideration at the stage of their training. But it must be emphasized that the level of citizen participation in local governance is defined as the level of the individual, its internal state that determines whether passive readiness for change in their lives through active social activities and level of development.

Key words: local self-government, territorial community, motive, civil society, public opinion.

УДК 351:338.4:502

A.M. Мишко

асpirант

Національна академія державного управління при Президентові України

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МОРСЬКИХ ПОРТІВ

У статті проаналізовано нинішній стан і проблеми розвитку портового господарства України. Розглянуто стан і шляхи розвитку інвестиційного потенціалу морських портів України, сформульовано рекомендації щодо їх розвитку.

Досліджено концепції амортизації та основи побудови амортизаційної політики морського торговельного порту та підприємств портової діяльності. Визначено основні проблеми при побудові ефективної амортизаційної політики щодо зовнішніх та внутрішніх чинників.

Ключові слова: розвиток морських портів, механізми державного управління, транспортна інфраструктура держави, морський транспорт, міжнародні перевезення вантажів, переварювання вантажів, судновий канал, структура експорту, інвестиції, амортизаційна політика.

I. Вступ

Базовим документом реформи морських портів України є Закон "Про морські порти України" від 13 червня 2013 р., де передбачено модернізацію портового господарства, міжнародне інвестування в перевантажувальні термінали, гідротехнічні споруди, складські комплекси, а також залучення приватними інвесторами нових видів і обсягів вантажопотоків [3].

В Україні створено Реєстр морських портів, що дало змогу ідентифікувати стивідорні компанії та морські термінали. Практично всі морські торговельні порти України мають гостру потребу в створенні й функціонуванні вільних економічних (інвестиційних) зон. Analogічні економічні утворення сьогодні успішно працюють у всіх портах країн чорноморського регіону. Адміністрація морських портів України (АМПУ) розробила проект закону про внесення змін до закону про порти в частині функціонування вільних економічних інвестиційних зон.

Подальший розвиток морської галузі в Україні потребує більш як 25 млрд грн і неможливий без залучення приватних інвесторів. Держава вирішила реалізувати морську реформу й розробити прозору систему державно-приватного партнерства, яка б дала змогу приватному капіталу вигідно взаємодіяти та вкладати кошти в модернізацію та будівництво портових об'єктів державного значення [6].

Проблемою, що гальмує розвиток морських портів України, є забезпечення всім суб'єктам рівного доступу до об'єктів портової інфраструктури. Однак, морські порти й підприємства, що у них працюють, нині недостатньо конкурентоспроможні.

Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 р. [12] розроблена відповідно до Закону України "Про морські порти України" [3] з урахуванням основних засад реалізації державної політики у сфері транспорту.

Аналіз проблем управління морськими портами, зокрема дослідження щодо інвестування в морські порти України, проведений у працях українських науковців: С.М. Заволоки, В.Н. Ковалевича, С.В. Крижанівського, С.М. Мінакової, О.Н. Степанова, Е.В. Тростянецької, Т.О. Цабієвої та ін.

Амортизаційна політика є важливим економічним механізмом діяльності морського торговельного порту та підприємств портової діяльності. Вона дає змогу визначити розміри амортизаційних відрахувань, здійснювати управління витратами та фінансовими результатами, накопичувати необхідні фінансові ресурси та ефективно використовувати їх на потреби відтворення "необоротних активів тощо.

Головні джерела фінансування портової галузі – портові збори, які зобов'язані використовуватися винятково на розвиток портової інфраструктури.

У 2013 р. розроблено проект закону про внесення змін до деяких нормативних актів щодо приведення законодавства про вільні економічні зони в портах до умов ринку. Розроблено концепцію формування спеціальних вільних економічних зон навколо морських портів і на території морських портів. Створення таких зон дасть додатковий приплів інвестицій і забезпечить сталий розвиток морських портів у довгостроковій перспективі.

Основу нормативно-правової бази у цій сфері становлять: Закон України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" від

13.10.1992 р. № 2673-ХП [10], Закон України “Про морські порти”, Митний кодекс України (від 13.03.2012 р. № 4495-VI), Податковий кодекс України (від 02.12.2010 р. № 2755-VI), Закон України “Про спеціальну (вільну) економічну зону “Порт-франко” на території Одеського морського торговельного порту” (від 25.03.2000 р. № 1607-ІП) [4].

Відповідно до ч. 6 ст. 18 Закону України “Про морські порти України”, у межах морських портів можуть утворюватися спеціальні (вільні) економічні зони. Утворення СЕЗ сприяє розвитку портів і залученню додаткових вантажопотоків та інвестицій [10].

В умовах поширення інтеграційних процесів існує необхідність пошуку формування та реалізації ефективних механізмів розвитку морських портів.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати економічний механізм державного управління розвитку портової галузі України через інвестиційну, амортизаційну та податкову політики розвитку портової галузі України.

III. Результати

20 жовтня 2010 р. Кабінет міністрів України ухвалив “Транспортну стратегію України на період до 2020 року” [12], яка спрямована на підтримку раціонального й ефективного функціонування транспортної галузі задля створення умов соціально-економічного розвитку країни, покращення конкурентоздатності державної економіки та безпеки транспорту.

Транспортна стратегія охоплює всі проблеми, які пов’язані з транспортом, у тому числі екологічні, питання перетину кордонів, безпеки тощо. Вона спрямована на полегшення інтеграції внутрішньої транспортної системи в європейську й міжнародну транспортні системи та на максимізацію транзитного потенціалу України.

У 2013 р. було створене вперше в морській галузі країни державне підприємство “Адміністрація морських портів України”, яке об’єднало 18 портів галузі та два підприємства – “Дельта-лоцман” і “Керченська поромна перевезення” [6].

Реалізація Закону “Про морські порти України” виявила низку дуже гострих проблем, відсутність вирішення з яких може привести до руйнівних процесів у портовій галузі через проблеми фінансування. Передбачуваний на 2014 р. дефіцит фінансування портової галузі становитиме 1 млрд грн, а з урахуванням анексії Криму, ця сума може ще зрости.

Україна – єдина країна в Чорноморському регіоні, яка не виділяє дотації на будівництво під’їзних шляхів до морських портів з державного бюджету. У всіх портах, що конкурують з українськими, такі дотації обчислюються мільйонами доларів. В Україні бу-

дівництво портових залізниць, естакад, автодоріг, під’їзних колій, підхідних каналів, акваторій здійснювалося винятково за рахунок портових зборів [2].

У квітні 2013 р. Міністерство інфраструктури України оприлюднило проект постанови “Про затвердження Порядку та умов укладання договорів, на підставі яких здійснюються компенсація інвестицій, внесених суб’єктами господарювання у стратегічні об’єкти портової інфраструктури” [11]. Метою розробки акта є закріплення на законодавчому рівні прозорого порядку, здійснення компенсації приватним інвесторам їх вкладень у стратегічні об’єкти портової інфраструктури, що є державною власністю. Зокрема, мова йде про створення чіткого порядку та визначення умов, відповідно з яким Адміністрація морських портів України буде здійснювати компенсації суб’єктам господарювання за:

- інвестиції у гідротехнічні споруди портової інфраструктури, що перебуває у державній власності, у тому числі: капітальний ремонт, модернізацію, реконструкцію та будівництво (об’єкти інвестування);
- вартість підводних гідротехнічних споруд (канали, операційні акваторії причалів тощо), що були збудовані за рахунок приватних інвестицій до набрання чинності Законом: “Про морські порти України”, та внесені до реєстру гідротехнічних споруд у встановленому законодавством порядку, що передаються у державну власність.

Затвердження такого порядку сприятиме створенню привабливого інвестиційного клімату для залучення як іноземних, так і вітчизняних інвесторів у розвиток та модернізацію портової інфраструктури.

Одним зі шляхів ефективного розвитку та підвищення рівня конкурентоспроможності портових підприємств є взаємодія з представниками великого бізнесу, що може бути реалізовано за допомогою різних організаційно-економічних форм [7] через механізми державно-приватного партнерства.

Для ефективного економічного розвитку потрібні спеціальні вільні інвестиційні економічні зони (СЕЗ) в межах кожного морського порту. Це запорука успішного функціонування, а головне – розвитку не лише самої морської галузі, а й багатьох інших секторів економіки. Такий досвід мають майже всі країни Чорного моря. Спеціальні вільні інвестиційні економічні зони потрібні Україні для того, щоб зробити свої порти конкурентоспроможними [7].

На думку Ю.С. Шемшученко, портові збори як – платежі, що стягаються із судновласників і вантажовласників у торговельних портах портовою і місцевою адміністраціями, іншими органами для покриття витрат на будівництво та утримання портів, підхідних шляхів до них, маяків, наглядових орга-

нів тощо [13]. Автор виділяє такі портові збори: маяковий, портовий (тонажний, корабельний), навігаційний, якірний, причальний, доковий, каналний, льодовий, річковий і шлюзний. Ці збори мають цільовий характер і використовуються для відшкодування витрат портів на утримання причальних, огорожених і берегоукріплювальних споруд, підхідних каналів та засобів навігації, огороження на них. До інших видів портових зборів належать санітарний, міський, лікарняний, швартовий, за зачищення причалів, на користь місії моряків, на користь рятувальних товариств тощо. Портові збори класифікують за їх належністю, умовами стягування та принципами нарахування.

За належністю розрізняють збори державні й місцеві. Державні збори спрямовуються на покриття витрат держави, на утримання належних їй портів або їх окремих господарств (маякової, поцманської служб та ін.), а також органів митного й санітарного контролю. Збори встановлюють за єдиних умов і стягують, як правило, за єдиними тарифами в усіх портах країни. Місцеві збори запроваджують у кожному порту муніципалітети, портова адміністрація, торгові палати судноплавства та інші органи, що володіють або управлюють портами, відповідно до місцевих умов. Проте місцеві збори не завжди мають індивідуальний характер. Вони є різними за розміром ставок, однак у переважній більшості країн стягуються в усіх портах країни за єдиними правилами [13].

За умовами стягування портові збори поділяються на обов'язкові й необов'язкові. Обов'язковими є збори, що стягуються незалежно від того, скористався клієнт тими або іншими послугами порту чи ні. У більшості портів світу ці збори нараховують за твердими ставками, встановленими за основними розмірами суден, кількістю прийнятого або вивантаженого вантажу й перевезених пасажирів. Необов'язкові збори сплачуються тільки при наданні судну замовлених ним конкретних послуг. Ставки цих зборів можуть бути твердими, встановленими за заходження судна, або диференційованими з "урахуванням фактичних витрат на обслуговування. Прикладом може бути буксирний збір, рівень якого звичайно залежить від потужності буксира і тривалості обслуговування.

За принципами нарахування зборів судну розрізняють: портові збори з місткості судна, портові збори з його лінійних розмірів, портові збори з комерційного завантаження та ін. Збори нараховують: за місткістю судна (в тоннах або кубічних метрах); за довжиною судна (в метрах або футах); за часом стоянки в порту; за осадкою судна (в метрах, дециметрах, футах); за кількістю доставленого або прийнятого вантажу і пасажирів. Розмір портових зборів також залежить: від виду плавання судна (зарубіжне, каботажне);

форми судноплавства (літерне, трампове); прапора судна (національний режим, режим найбільшого сприяння); класифікації флоту (торговий, промисловий, військовий та ін.); роду вантажу й кількості заходів судна [13].

Наказ Мінінфраструктури України "Про портові збори" від 27.05.2013 р. визначає порядок справляння та розміри ставок портових зборів [9].

Згідно з ч. 3–5 ст. 22 Закону України "Про морські порти України", портові збори сплачуються Адміністрації морських портів України, крім випадків, визначених Законом, а саме [3]:

- причальний збір справляється на користь власника причалу, а якщо причал передбачає у користуванні – на користь відповідного користувача;
- каналний збір справляється на користь власника каналу;
- корабельний збір справляється на користь користувача портової акваторії, а також власника операційної акваторії причалу (причалів), збудованої до набрання чинності Законом України "Про морські порти України";
- маяковий збір справляється на користь державної установи, що організовує та здійснює навігаційно-гідрографічне забезпечення мореплавства.

Портові збори (корабельний, причальний, якірний, каналний, маяковий, адміністративний і санітарний) справляються в морських портах із суден і плавучих споруд, що плавають під Державним Прапором України та іноземними прапорами, за групами до додатку Наказу Мінінфраструктури України "Про портові збори".

Сплата портових зборів у морських портах здійснюється до виходу судна з морського порту, а за транзитний прохід каналами – шляхом попередньої оплати або безпосередньо на вході в канал.

Нарахування портових зборів здійснюється з умовного об'єму судна, який обчислюється в кубічних метрах і дорівнює добутку трьох величин (довжина судна, ширина судна й висота борту судна), зазначених в обмірному свідоцтві (головні розмірення) або документі, що його замінює.

Для вантажних суден групи А, які працюють на лініях закордонного плавання, відкритих у встановленому законодавством порядку, надається знижка у розмірі 20% корабельного збору. Для суден, що заходять у морський порт Южний для виконання операцій з навантаження-розвантаження генеральних і навалювальних вантажів, при справлянні портових зборів може застосовуватися знижка зі ставок усіх видів портових зборів у розмірі до 50%.

У морському порту Одеса застосовується знижка у розмірі 20% зі ставок усіх видів портових зборів для круїзних пасажирських

суден закордонного плавання групи Б (за винятком тих, що виконують вантажопасажирські рейси).

У період з 15 листопада по 15 березня для крізьних пасажирських суден у закордонному плаванні групи Б (за винятком тих, що виконують вантажопасажирські рейси), що виконують рейси до будь-якого морського порту, застосовується знижка з усіх видів портових зборів у розмірі 50%. Якщо на судно поширюється застосування кількох знижок портових зборів, застосовується тільки найбільша знижка щодо базової ставки.

Державна належність судна й відповідно наданий йому статус під час справляння портових зборів визначаються за прапором, під яким це судно ходить, незалежно від того, хто є його власником і хто його використовує [3].

Податок на додану вартість нараховується та сплачується відповідно до вимог Податкового кодексу України.

Суднам, що обладнані природоохоронним устаткуванням для повної утилізації всіх видів суднових відходів і забруднень та мають міжнародне свідоцтво про запобігання забрудненню моря нафтою, стічними водами і свідоцтво про запобігання забрудненню сміттям (екологічно чистим), надається знижка у сплаті санітарного збору в розмірі 50% [9].

Економічна (бухгалтерська) концепція амортизації ґрунтуються не на потребах відтворення основного капіталу [1], [11], а на необхідності перенесення по частинах вартості об'єкту основного капіталу на вартість продукції, виробленої за його допомогою в такій величині, яка б точно відповідала втраті вартості об'єкту основного капіталу у виробничому процесі та внаслідок морального зносу [3, с. 19].

Фіiscalна (податкова) концепція амортизації передбачає звільнення від оподаткування частини прибутку на суму нарахованої амортизації. У цьому випадку: терміни експлуатації об'єктів основного капіталу обмежені законодавчо; концепція заснована на ефекті податкової економії; повинен зберігатись баланс між фіiscalними цілями й цілями економічного розвитку; методи нарахування амортизації встановлюються підприємством самостійно в означених законодавством межах [5, с. 21].

Норми амортизаційних відрахувань та методика їх нарахування встановлюються Податковим кодексом. Зазвичай, у такому випадку норми амортизаційних віdraхувань перевищують економічно обґрунтовані норми.

IV. Висновки

Морські порти в Україні є постійними й надійними джерелами доходів у сфері транспортного бізнесу, а також поповнень до бюджету всіх рівнів. Інвестиції виступають дієвим важелем здійснення структурної перебудови економіки, розв'язання соціаль-

них і економічних проблем. Ключовими завданнями державного управління є покращення інвестиційного клімату, активізація інвестиційної активності, нагромадження інвестиційних ресурсів та їх концентрація на пріоритетних напрямах розвитку економіки.

Завдяки своєму географічному положенню Україна має величезний потенціал розвитку портової галузі. Уряд має намір залучити інвестиції в розвиток українських портів. Для цього Кабінет Міністрів приведе українське законодавство у відповідність до світових стандартів.

Проблемою, що гальмує розвиток морських портів України, є забезпечення всім суб'єктам рівного доступу до об'єктів портової інфраструктури.

Список використаної літератури

1. Бакай В.Й. Теоретичний аспект аналізу амортизації як основи формування амортизаційної політики / В.Й. Бакай // Вісник Технічного університету Поділля. – Хмельницький, 2003. – № 2. – 4.1. – С. 157–166.
2. Воронков В. Щоб інвестиційний фарватер залишався чистим [Електронний ресурс] / В. Воронков // Інформаційний портал “Голос України” від 20.11.2013. – Режим доступу: <http://gолосukraine.com>.
3. Про морські порти України : Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-VI. – Редакція від 11.08.2013.
4. Про спеціальну (вільну) економічну зону “Порто-франко” на території Одеського морського торговельного порту : Закон України від 25.03.2000р. № 1607-ІП // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 26. – Ст. 208. Редакція від 17.02.2006.
5. Матвієнко М.В. Концепції амортизації при побудові амортизаційної політики морського торгівельного порту / М.В. Матвієнко // Розвиток методів управління та господарювання на транспорті. – Одеський морський нац. ун-т, 2011. – № 37. – С. 14–23.
6. Адміністрація морських портів України : матеріали сайту Державного підприємства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uspa.gov.ua.
7. Матеріали сайту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
8. Матеріали сайту Міністерства інфраструктури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mtu.gov.ua>.
9. Про портові збори : Наказ Мінінфраструктури України. Порядок від 27.05.2013 р. № 316. Прийняття від 27.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z093_0-13.
10. Про внесення змін до Закону України “Про спеціальну (вільну) економічну зону “Порто-франко” на території Одеського морського торговельного порту” (що-

- до регулювання інвестиційної діяльності на території СЕЗ “Порт-франко” : Пояснювальна записка до проекту Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc347id=&pf3511=49371&pi35401=286733>.
11. Порядок та умови укладання договорів, на підставі яких здійснюється компенсація інвестицій, внесених суб'єктами господарювання у стратегічні об'єкти портової інфраструктури : Проект Постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] від 22.04.2013 р. – Режим доступу: http://www.mtu.gov.ua/uk/alias_50/print/33291.html.
12. Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року : Розпорядження КМУ. Стратегія від 11.07.2013 р. № 548-р.
13. Шемшученко Ю.С. Портові збори [Електронний ресурс] / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія. – Режим доступу: <http://cyclop.com.Ua/content/view/1248/58/I/21/>.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2014.

Мышко А.Н. Экономический механизм государственного управления развитием морских портов

В статье проанализировано теперешнее состояние и проблемы развития портового хозяйства Украины. Рассмотрены основные проблемы развития морского инвестиционного потенциала портов Украины, а также предоставлены практические рекомендации относительно их развития.

Исследованы существующие концепции амортизации и основы построения амортизационной политики морского торгового порта и предприятия портовой деятельности. Определены основные проблемы при построении эффективной амортизационной политики с точки зрения внутренних и внешних факторов.

Ключевые слова: развитие морских портов, механизмы государственного управления, транспортная инфраструктура государства, морской транспорт, международные перевозки грузов, переработка грузов, судновой канал, структура экспорта, инвестиции, амортизационная политика.

Myshko A. The economic mechanism of public administration of development of sea ports

The present state of relations and problem of development of ports economy of Ukraine are analyzed in the article. The basic problems of development of investments to Ukraine marine ports are considered and practical recommendations to their development are given and realization.

This article is dedicated analyze of the economic mechanism of the dynamic development sea ports. The inclusion of an open economy of Ukraine into the world economy on a parity basis is impossible without reforming the economy and its sustainable development. The leading role in this process is given to the establishment and development of a competitive national economy, which is impossible without the use of all available mechanisms to accelerate the reforms and improvement of the internal market institutions.

Now as a state Ukraine is still far away from the way of modern development and EU standards. It is obvious that Ukraine should implement the overtaking economic development by inheriting and adopting the best global practices of economic management. Besides that, we should find new effective instruments for our economic development and one of them is clusters.

The steep drop of production volumes in terms of the global economic crisis have had a great impact on the Ukrainian volume of transportation of goods by all types of vehicles and transport, including marine transport. The forming process of transport infrastructure and complex system of activities in regional logistic nets should play the decisive role in the current difficult situation.

According to the abovementioned, the theoretical issues concerning innovative transport infrastructure and logistic system development in Ukraine and its regions in terms of globalization needs to be revised using cluster models and mechanisms.

Existing concepts of amortization and basis of construction of an amortization policy of sea trading port and the enterprise of port activity are considered. The basic difficulties are defined at construction of an effective amortization policy from the point of view of internal and external factors.

The Ukrainian port industry needs investment and that the current Law on Seaports has created real conditions and incentives for development of ports and protection of investors. Separation of administrative and economic functions is a concept used in the leading ports around the world.

The port authority is a separate entity at all ports in the world. Stevedoring companies operate independently, and they can be public or private. This is the core element of the entire reform of the maritime industry.

Key words: the development of sea ports, mechanisms of public administration, transport infrastructure of the state, marine transport, international transportsations of loads, processing of loads, ship channel, structure of export, investments, the amortisation policy.

УДК 354

O.A. Стефанова

кандидат наук з державного управління
Київський університет управління та підприємництва

ДІЄВІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ

У статті розглянуто дієвість організаційно-функціонального механізму державного управління системою надання соціальних послуг. Досліджено соціальну складову розвитку суспільних відносин і визначено перспективи розвитку держави та її інституцій.

Ключові слова: соціальна політика, соціальні функції держави, соціальні послуги, державна політика, соціальне забезпечення, функції державного управління, механізми державного управління.

I. Вступ

Однією із проблем, що потребують невідкладного вирішення в процесі розбудови демократичної й правової української держави, є соціальне забезпечення громадян. Існує необхідність закріплення правових положень, проголошених у Конституції України, в законодавчих і нормативно-правових актах з питань надання соціальних послуг населенню з метою приведення їх у відповідність до нормативного, організаційно-економічного обґрунтування соціальних процесів в Україні.

Зрозуміло, що такий стан не тільки гальмує розвиток теорії надання соціальних послуг населенню, але й є перешкодою ефективному здійсненню державного управління у цій сфері.

Відповідно до загальновизнаних європейських принципів, система надання соціальних послуг населенню повинна базуватись на ефективних економічних та організаційно-функціональних механізмах, здатних забезпечувати гнучкість для реагування на нагальні потреби, відповідність індивідуальним потребам, наближеність соціальних послуг до населення у громаді, спроможність соціальних послуг покращити якість життя, зменшити бідність і соціальне виключення осіб, які потрапили у складні життєві обставини [13; 14].

Реформування системи державного управління соціально-економічним розвитком суспільства потребує якісного науково-теоретичного дослідження. Основні стратегічні пріоритети в цьому напрямі націлені на формування важливих процесів, які відбуваються сьогодні в українському суспільстві та у сфері надання соціальних послуг, які тісно пов'язані між собою. Це означає, що розвиток суспільства ставить перед соціальними установами й закладами, які надають соціальні послуги й кадровому потенці-

алу відповідальні завдання. Дійсність народжує нові потреби, нові інтереси громадян, зокрема, тих, які потребують соціальних послуг. Соціальний запит зумовлює не лише звернення громадянина з тієї чи іншої важливої проблеми, а й ті форми соціальних послуг, які можуть і повинні надавати соціальні установи й заклади.

Подальший розвиток організаційно-функціонального механізму державного управління системою надання соціальних послуг потребує широких дискусій і досліджень щодо національних пріоритетів соціальної політики, які б враховували вироблені міжнародні принципи в цій сфері. Тому є актуальним, в умовах розбудови соціальних і правових реформ, проблема дослідження зазначеного процесу.

Методологією та практичними проблемами реформуванням та розвитку системи державних соціальних гарантій, аналізом її дієвості та окремими аспектами державного управління у сфері надання соціальних послуг займаються такі видатні вітчизняні науковці, як О. Амосов, В. Бакуменко, Н. Баранова, В. Бульба, А. Дегтяр, Д. Карамишев, Т. Кірян, В. Корженко, Е. Лібанова, Л. Момотюк, О. Палій, С. Сінчук, О. Черништа, М. Шаповал та ін. Рівень наукової розробки теми в цілому слід вважати належним.

Проте в умовах продовження соціальних реформ питання критичного аналізу чинного організаційно-функціонального механізму державного управління системою надання соціальних послуг, вдосконалення теоретико-методологічних зasad його функціонування потребують постійної уваги науковців. У зв'язку з цим зумовлює доцільність та новизну здійснення дослідження за обраним напрямом.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у виявленні основних причин недостатньої дієвості чинного організаційно-функціонального механізму

державного управління системою надання соціальних послуг Україні щодо забезпечення відповідного рівня життя населення.

III. Результати

Державне управління у сфері надання соціальних послуг населенню реалізується завдяки діяльності відповідної системи управління на центральному й регіональному рівнях. В Україні існує ціла мережа соціальних інституцій, мета яких полягає у створенні умов і механізмів для задоволення потреб населення та вирішення їх соціальних проблем.

Зміст діяльності того чи іншого органу та його функцій залежить, як відомо, від характеру того об'єкта, для управління яким створений цей орган. Об'єкт управління – найважливіша ознака розмежування різних систем державних органів, що розкриває зв'язок об'єкта й суб'єкта управління. Управління – об'єктивно необхідний інструмент, що виконує функцію узгодження, координації, регулювання діяльності людей у суспільстві [11, с. 51].

У процесі розгляду проблем надання соціальних послуг населенню необхідно звернутись до розуміння поняття “державне управління”, яке широко застосовується як в управлінській теорії, так і в практичній діяльності.

Зміст поняття “державне управління” багато в чому визначається специфікою досліджуваного об'єкта. Варто нагадати, що в науці адміністративного права радянського періоду категорія “державне управління” вважалася базовою і домінуючою.

У Концепції адміністративної реформи в Україні “державне управління” визначається як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади” [3].

На думку видатного науковця в галузі державного управління П. Надолішнього, державне управління – це одночасно й форма, й різновид соціального управління як соціально-політичної функції держави, зумовленої об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку, практичний, організуючий регулюючий системний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [5].

Безпосередньо організуючий характер державно-управлінської діяльності полягає в тому, що в процесі виконання і розпорядництва на різних рівнях організовується спільна діяльність людей, тобто це форма суспільної практики, яка реалізує складні види економічної, політичної, ідеологічної та іншої діяльності. Вони пов'язані з організацією

та координацією праці людей у напрямі досягнення мети держави, що зумовлює виникнення відносин субординації, співпідлегlosti, формування ієрархічних структур, де особливе місце займає апарат управління, представлений професійно підготовленими людьми, спеціально зайнятими вирішенням управлінських завдань.

Метою державного управління у сфері надання соціальних послуг населенню чинне законодавство визначає створення правових, економічних, політичних, соціально- побутових і соціально-психологічних умов для задоволення їх потреб у відновленні здоров'я, матеріальному забезпеченні, посильній трудовій і громадській діяльності, відповідно до прав і свобод, передбачених Конституцією і законами України, а також загальноприйнятих принципів і норм міжнародного права й міжнародних договорів, ратифікованих Україною.

Коли мова заходить про систему надання соціальних послуг в Україні, то труднощі починаються вже на початковому етапі і полягають як у самому визначенні її цілісної структури й складових, так і в ідентифікації основних учасників процесу, їх компетенції і повноважень.

Справа в тому, що система надання соціальних послуг в Україні носить розгалужений характер, функції здійснення стратегічного планування, державних витрат і нормативного регулювання розподілені чинним законодавством і практикою поміж великої кількості владних структур на центральному, регіональному й місцевому рівнях.

Інституції можна розподілити за масштабом діяльності. Це можуть бути організації, що діють у міжнародному просторі (наприклад, Всесвітня організація охорони здоров'я), чи такі, вплив яких поширюється на невеликий район міста (наприклад, територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг)). Окрім цього, діяльність інституцій відбувається на різних організаційних рівнях. Оскільки за вирішення проблем відповідають ті чи інші урядові структури, інституційну систему можна зобразити у вигляді відомчої мережі [12].

Практична здатність владних структур здійснювати стратегічне планування реформ і проводити аналіз державного управління в цілому досить слабка й характеризується декількома тенденціями. Зокрема, незначенню на центральному рівні, а саме: процес стратегічного планування державної економіки й соціального розвитку здійснюється під егідою Міністерства економіки України за безпосередньої участі таких структур: Адміністрації Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів державної виконавчої влади. Часто цей процес недостатньо стратегічно орієнтований,

досить бюрократизований і деталізований, недостатньо консультаційний. Для нього характерні невизначеність і нездатність розробити загальний чіткий напрям, згідно з яким розробляються конкретні заходи. Йому бракує механізмів оцінювання наслідків державного управління.

Водночас, у контексті обраної нами теми, необхідно розглядати й проблему фрагментації підпорядкування соціальних послуг різним структурам влади. Відповіальність за надання соціальних послуг було покладено переважно на три ключових міністерства: Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України. Постачальники соціальних послуг, у свою чергу, одночасно підпорядковані відповідним міністерствам і місцевій владі, а зважаючи на потребу в ресурсах – і Міністерству фінансів України, й обласним/місцевим фінансовим управлінням.

Теоретично все виглядає цілком чітко регламентованим, але в результаті проведенного аналізу виявлено випадки дублювання функцій зазначеними органами виконавчої влади в частині державного управління у сфері надання соціальних послуг. Разом із тим, відповідно до Указу Президента України “Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади” від 14.03.2005 р. щодо забезпечення проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади в строки, визначені Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 05.03.2004 р. № 278, а також Програмою розвитку державної служби на 2005–2010 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р. № 746, Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженого наказом Головного управління державної служби від 29.07.2005 р. № 189 [9], поняття “функція” визначено як діяльність, пов’язану з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей і завдань органу виконавчої влади.

Отже, в результаті діяльності зазначених міністерств суспільство має отримати чітко визначений кінцевий результат, результати проведеного аналізу дають змогу дійти висновку, що, на жаль, часто державне управління у сфері надання соціальних послуг, реалізацію якої забезпечують ці міністерства, є недостатньо скоординованою.

Кінцеву мету державного управління у сфері надання соціальних послуг на цьому етапі з метою нівелювання дублюючих функцій, відчутних структурних змін, можна досягти тільки шляхом поетапного ухвалення пакетів різноспрямованих заходів, зосереджених на єдиній меті та заснованих на за-

гальному розумінні проблем і загальних діях різних учасників системи.

Водночас, доцільним є створення необхідного міжвідомчого органу для розробки політики у сфері надання соціальних послуг, орієнтованого на стратегічне планування напрямів і дій реформи.

У контексті обраної теми пропонуємо розглянути один із основних суб’єктів забезпечення реалізації державного управління у сфері надання соціальних послуг – Міністерство соціальної політики України.

З метою посилення економічних реформ та активізації соціальної політики Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 389 (зі змінами) було створено Міністерство соціальної політики України. Воно стало правонаступником функцій (прав і обов’язків) ліквідованого Міністерства праці та соціальної політики України.

Згідно з Типовим положенням, Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення в житті державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони праці, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин, координує діяльність щодо реалізації державних і регіональних соціальних програм, налагодження соціального партнерства [8].

У процесі проведення дослідження, зокрема, опрацювання організаційно-функціонального механізму державного управління у сфері надання соціальних послуг, нами було здійснено більш детальний аналіз організаційно-правових зasad діяльності Міністерства соціальної політики України як центрального органу державної влади. За його результатами було виявлено, що на сьогодні в Міністерстві не дотримано деяких загальних принципів побудови раціональної структури управління, а саме, порушені принцип первинності стратегії над структурою, згідно з яким проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації. Зокрема, визначення впродовж останніх років Урядом низки нових стратегічних завдань, які доручено реалізовувати Міністерству соціальної політики України, не спричинило зміни структури як у самому Міністерстві, так і в його територіальних органах. Такий підхід значно ускладнив організацію ефективного й результативного державного управління у сфері надання соціальних послуг.

Отже, коло повноважень Міністерства досить широке, але більшість із них воно виконує через структурні підрозділи соціального захисту населення, що входять до складу відповідних місцевих органів виконавчої влади за принципом подвійного підпорядкування.

Згідно з Типовим положенням про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації [10] та Методичними рекомендаціями з розроблення положень про структурні підрозділи соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій [4], до покладених на структурні підрозділи соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій завдань належать в основному організаційно-координаційні, контрольні та аналітично-прогностичні функції, тоді як районним і районним у містах структурним підрозділам соціального захисту населення місцевих більшою мірою притаманні функції організації та забезпечення (у межах своїх повноважень) реалізації вимог законодавчих та нормативно-правових актів у сфері соціального захисту населення, у тому числі надання соціальних послуг.

Водночас, необхідно акцентувати увагу на тому, що на сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень між центральними, регіональними й місцевими структурними підрозділами соціального захисту населення, що припускає дублювання функцій і завдань, подвійне підпорядкування, непрозорість діяльності тощо.

Таким чином, структурним підрозділам соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій притаманне своє коло функціональних обов'язків і завдань. Водночас, чинна система функціонування та управління системою надання соціальних послуг не передбачає можливості швидко та повною мірою реагувати на потреби населення. Тому, на нашу думку, особливої актуальності сьогодні набуває питання організаційного вдосконалення системи регіонального управління сфери надання соціальних послуг, зокрема, визначенням його структури.

З метою нівелювання дублюючих функцій вбачається за доцільне створення єдиної координаційної структури, що співпрацюватиме з Міністерством соціальної політики України, а також з органами місцевої влади та відповідними недержавними організаціями, які надають соціальні послуги.

Розвиваючи функції суб'єктів відносин у сфері надання соціальних послуг, варто здійснити децентралізований підхід до всієї системи державного управління, обмеження функцій державного рівня насамперед через розробку політики й програм, координацію діяльності регіонів; надати останнім належні повноваження щодо вирішення основного спектру питань соціально-економічного розвитку їх територій, укріplення місцевого самоврядування тощо.

Важливою проблемою в контексті системи надання соціальних послуг населенню є перехід від адміністративних методів вирішення соціальних питань до демократичних.

Власні й делеговані повноваження місцевих органів самоврядування, що стосуються соціальних послуг, визначено Законом України “Про місцеве самоврядування” [6]. Оскільки конституційна модель самоврядування в Україні не передбачає існування власних виконавських органів районних і обласних рад, здійснення повноважень цих виконавських органів покладається на районні й обласні державні адміністрації, завдання яких щодо регулювання надання соціальних послуг визначає Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [7].

Отже, за результатами дослідження встановлено, що реальне впровадження концепції делегованих повноважень в Україні до сьогодні не відбулося. Місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в ухваленні рішень щодо наданню соціальних послуг. Концепція “делегування” допускає передачу на місцевий рівень тих центральних функцій, які могли б ефективніше виконуватися з урахуванням місцевого контексту. Однак делегування функцій без делегування управлінської гнучкості нівелює цю ідею, оскільки не залишає місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування простору для прийняття рішень, за допомогою яких вони могли б враховувати цей контекст і реалізовувати задуману ефективність. Місцеві виконавці делегованих повноважень є заручниками центральної регуляторної політики, спрямованої на нав'язування єдиного й універсального способу надання соціальних послуг населенню.

Єдиного нормативного акта, що визначає порядок здійснення контролю реалізації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноважень у сфері регулювання надання соціальних послуг населенню, в Україні не існує. Принципи державного контролю у сфері надання соціальних послуг закріплено як у Законі України “Про місцеве самоврядування” [6] і Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [7], так і в Положенні про Міністерство соціальної політики України [8].

Крім того, принципи розподілу повноважень між державою та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг закріплено в Бюджетному Кодексі України [2]. Зокрема, його ст. 87–89 визначають перелік витрат Державного бюджету у сфері соціального забезпечення, перелік витрат, які враховуються при визначенні об'єму трансфертів (витрати на делеговані органам самоврядування та органам виконавчої влади повноваження) і перелік витрат, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (витрати на власні повноваження місцевого самоврядування).

Оскільки законодавство про місцеві адміністрації та місцеве самоврядування містить низку недоліків їх компетенції в питаннях регулюванні сфери соціальних послуг, то першочерговим завданням є його приведення у відповідність потребам системи надання соціальних послуг.

IV. Висновки

Здійснений у статті аналіз організаційно-функціонального механізму державного управління чинної в Україні системи надання соціальних послуг засвідчив, що ця система не досконала внаслідок своєї незавершеності та наявності значних прогалин у механізмі свого функціонування.

На сьогодні в Україні сформовано структуру для координації державного управління у сфері надання соціальних послуг населенню. Діяльність державних установ, які надають соціальні послуги, сприяє покращенню життя населення. Однак зіставлення показників якості надання цих послуг дає змогу зробити висновок, що значна частина населення не розраховує на державну допомогу в наданні соціальних послуг. Це свідчить про недостатній рівень довіри цих осіб до діяльності цих установ. Тому організація державних установ потребує подальшого вдосконалення.

У процесі формування механізмів державного управління системою надання соціальних послуг населенню було порушенено одну з методологічних зasad, зокрема передачу функцій не було забезпеченено організацією відповідної структури. Таким чином, забезпечення Центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію державної політики щодо забезпечення соціальних прав осіб, які потребують соціальних послуг, необхідною штатною чисельністю спеціально підготовлених фахівців, не відбулося. Така ситуація негативно вплинула та продовжує впливати на подальший розвиток організаційно-функціонального механізму державного управління системою надання соціальних послуг в Україні.

Список використаної літератури

1. Бульба В.Г. Підходи до формування системи соціального партнерства органів виконавчої влади і громадських організацій на регіональному рівні / В.Г. Бульба, О.А. Стефанова // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону: практика реалізації : монографія / [В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан, А.В. Меляков та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 255–270.
2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kr-admin.gov.ua>.
4. Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій : Наказ Міністерства соціальної політики від 26.11.2012 р. № 741 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mlsp.gov.ua>.
5. Надолішній П. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика / П. Надолішній // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 31–43.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
8. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13360.html>.
9. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : Наказ Головного управління державної служби від 29.07.2005 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 25.
10. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 р. № 887 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
11. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 364 с.
12. Регіонально-адміністративний менеджмент : навч. посіб. / [О.Ю. Амосов, В.В. Мамонова, Ю.О. Куц та ін.] ; за заг. ред. В.В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 188 с.
13. Соціальна робота в Україні: теорія і практика : посіб. для підвищ. кваліфікації працівників центрів соціальних служб для молоді. – К., 2001. – 300 с.
14. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та її державами-членами : ратифікована Законом України від 10.11.1994 р. № 237/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 09.05.2014.

Степанова О.А. Действенность организационно-функционального механизма государственного управления системой предоставления социальных услуг: критический анализ

В статье рассмотрено действенность организационно-функционального механизма государственного управления системой предоставления социальных услуг. Исследовано социальную составляющую развития общественных отношений и определены перспективы развития государства и его институтов.

Ключевые слова: социальная политика, социальные функции государства, социальные услуги, государственная политика, социальное обеспечение, функции государственного управления, механизмы государственного управления.

Stefanova O. Effectiveness of organizational and functional mechanism of government social service system: a critical analysis

Review of the effectiveness of the organisational mechanism of state management system of social services. Studied social component of development of social relations and the prospects of development of the state and its institutions.

Results of the analysis allowed to propose classification, which extends the classification previously proposed by other researchers. Extended classification takes into account the current trends of practical cooperation in these sectors of the economy and the necessary arrangements for the formation of an effective mechanism of governance in the provision of social services at this stage. The extended classification was created to expose and eliminate duplicate functions and for the organization of tangible structural changes. They must be carried out by adopting a phased package of diverse activities that focus on a single goal, and are based on a common understanding of the problems and the general activities of the different participants in the system.

Taking into account the importance of the provision of social services and poor knowledge of the scientific literature on this topic, in terms of continuing social reforms, the issue of critical analysis of the current organizational and functional mechanism of government provision of social services is extremely important. The improvement of theoretical and methodological fundamentals of the proposed algorithm are given for the formation and implementation of the mechanism at the regional level. It is based on the strategic planning and direction of reform actions.

The social component of the development of public relations was investigated. The development prospects for the state and its institutions were defined.

Key words: social policy, social functions of state, social services, public policy, social security, state management, state management mechanisms.

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СКЛАДОВИХ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розглянуто основні принципи, методи, інструменти комплексного механізму державного регулювання підприємницької діяльності та визначено напрями їх удосконалення.

Ключові слова: підприємництво, підприємницька діяльність, державне регулювання, механізм державного регулювання підприємницької діяльності.

I. Вступ

Важливим структуроутворювальним чинником сталого розвитку підприємництва є створення механізмів державного регулювання, в умовах реалізації яких будуть виконані властиві йому народногосподарські функції, до числа яких справедливо можна віднести: інноваційність; соціальне демпфірування і зростання прибутків суспільства; протидію монополізму й розвиток конкуренції; раціоналізацію галузевої структури економіки та ін.

Низку проблем формування та розвитку механізмів державного регулювання підприємництва досліджено в працях таких вітчизняних і зарубіжних науковців як, В.Д. Бакуменко, С.Л. Брю, А.О. Дєгтяр, С.Б. Жарай, Й.Б. Жиляєва, І.М. Комарницький, М.І. Круглов, К.Р. Макконел, О.А. Машков, А.М. Михненко, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Ю.П. Сурмін, Л.І. Чубарєва та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що єдиної позиції щодо визначення основних складових комплексного механізму державного регулювання підприємницької діяльності так і не досягнуто.

II. Постановка завдання

Метою статті є висвітлення основних складових комплексного механізму державного регулювання підприємницької діяльності.

III. Результати

Держава, виконуючи ту чи іншу функцію, впливає на суспільні процеси через посередництво специфічних механізмів, навіть при певний опір людей. Такий механізм уявляє собою єдність методів і принципів здійснення цієї функції, а також низки засобів її забезпечення – правових, організаційних, економічних, технологічних, інформаційних тощо.

Базовим елементом визначення є поняття “механізм”. Саме це поняття було запозичене гуманітаріями з механіки й означає систему ланок, які перетворюють рух одних ланок на необхідний рух інших, до того ж існують вхідна й вихідна ланки.

Поняття механізму управління досліджувалося науковцями досить ґрунтовно, але на сьогодні серед науковців відсутня єдина думка стосовно визначення поняття “механізм державного управління” та його складових елементів.

Як свідчить аналіз наукової літератури, механізм управління розглядали в межах соціального й державного управління. Щодо механізму державного управління можна виділити кілька підходів. Держава розробляє механізм підтримки інноваційної діяльності малих підприємств. Стимули до інновацій, ефективність виробництва, сприятливий інвестиційний клімат, можливості фінансування випуску наукової продукції та трансферу високих технологій визначаються рівнем цін, розміром банківських відсотків, величиною і структурою попиту на інновації, нормою рентабельності, які, в свою чергу, впливають на характер і динаміку розвитку малих інноваційних підприємств [1, с. 61].

Термін “механізм” [3, с. 21] має таке визначення: внутрішній пристрій (систему ланок) машини, приладу, апарату, який приводить їх у дію; система, пристрій, що встановлюють порядок будь-якої діяльності; послідовність станів, процесів, що визначають собою будь-яку дію, явище.

Н. Нижник та О. Машков розглядають механізм державного управління як складову системи управління, що забезпечує вплив на чинники, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Науковці слушно зауважують, що є необхідність урахування того, що управлінські процеси відбуваються в межах конкретних організаційних структур, що часто мають вирішальний вплив на економічний розвиток [11, с. 56].

В енциклопедичному словнику з державного управління механізми державного управління визначені як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній дія-

льності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формуєю подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта й об'єкта, єдності діяльності й відносин, функціонування певної системи чи підсистеми [2, с. 27].

На думку М. Круглова, комплексний механізм управління являє собою сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових (а інколи – політичних) способів цілеспрямованого взаємодії суб'єктів господарювання (суб'єктів підприємництва та науково-технічного розвитку) та впливу на їх діяльність, забезпечують узгодження інтересів чинних сторін, об'єктів і суб'єктів управління" [6, с. 126].

З метою формування більш чіткого визначення поняття механізму державного управління Н. Нижник виокремила його складові [11, с. 235–245]; П. Надолішній проаналізував організаційно-функціональну структуру державного управління та принципи її формування [10, с. 113–130].

Отже, механізм державного управління є складним і системним утворенням, яке органічно поєднує у собі різні складові: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні і правові.

Склад елементів і порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів і можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Залежно від засобів, які використовуються в конкретних механізмах державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності [2, с. 12].

Таким чином, під комплексним механізмом державного регулювання та підтримки підприємницької діяльності пропонуємо розуміти сукупність взаємопов'язаних елементів, інструментів і методів організації та впливу, що забезпечують функціонування системи державної підтримки підприємництва.

Насамперед, розглянемо основні принципи, на яких будується комплексний механізм державного регулювання підприємництва: протекціонізм; програмно-цільовий характер; диференційованість; обумовлена гарантованість підтримки й відповідальність держорганів; облік динамічності й суперечливості процесу становлення малих підприємств; орієнтованість системи підтримки на регулювання зовнішнього середовища малого підприємництва, на внутрішні функціональні області малих підприємств і на самоорганізацію відповідної системи інститутів [12, с. 41].

На нашу думку, ці принципи застосовні і для системи держпідтримки й малого інноваційного підприємництва. Однак цей перелік необхідно доповнити такими принципами:

- оптимізація державної підтримки;
- постійне вдосконалення форм державної підтримки та способів її реалізації;
- раціональність надання державної підтримки.

Протекціонізм держпідтримки – це державний захист інтересів вітчизняних підприємців і заохочення експорту конкурентоспроможного товару на зовнішніх ринках шляхом здійснення тарифного й нетарифного регулювання.

Диференційованість держпідтримки передбачає облік виду інноваційної продукції при наданні підтримки, тобто, є створена інновація вперше впровадженою продукцією, або вдосконаленою продукцією, або новим типом продукції [5, с. 3].

Програмно-цільовий характер держпідтримки передбачає вироблення єдиної цільової стратегії, методів та інструментів підтримки підприємництва, а також розробку державних програм, що сприяють формуванню та розвитку сектору малого бізнесу в Україні.

Зумовлена гарантованість підтримки й відповідальність держорганів – необхідний чинник здійснення як державної політики підтримки інноваційної діяльності в цілому, так і розвитку малого інноваційного підприємництва зокрема.

Орієнтованість на регулювання зовнішнього середовища підприємництва передбачає використання державою, насамперед, непрямих методів регулювання (стабільність в економіці, низька інфляція, сприятлива політична обстановка тощо).

Оптимізація державної підтримки має здійснюватися "шляхом можливості поєднання різних її форм і способів реалізації з урахуванням особливостей суб'єкта інноваційної діяльності, етапу інноваційної діяльності, результатів наукової і науково-технічної діяльності, що використовуються при виробництві інноваційної продукції, виду й типу виробленої інноваційної продукції та інших істотних показників" [1, с. 1].

Раціональність надання державної підтримки виключає необґрунтоване фінансування аналогічних інноваційних проектів і програм.

Розробка програм держпідтримки повинна враховувати численні чинники ризику, які супроводжують діяльність малого інноваційного бізнесу, такі як динамічність й суперечливість процесу становлення малих інноваційних підприємців.

Постійне вдосконалення форм державної підтримки та способів її реалізації – це невід'ємний процес, оскільки змінюються зов-

нішнє середовище, розвиваються й самі інноваційні підприємства, отже, все це вимагає вдосконалення держпідтримки, її форм і способів реалізації. Крім того, враховуючи ту обставину, що сектор малих інноваційних підприємців – нове явище для української економіки, а державна підтримка цього сектору – ще новіше, то вдосконалення також необхідне, виходячи з міркувань недостатності досвіду та наявних недоліків державної політики у сфері підтримки малого бізнесу.

Формування ефективної системи регулювання та розвитку підприємництва є одним з найскладніших і водночас найважливіших завдань в умовах подолання фінансово-економічної кризи в нашій країні. Разом з тим, слід визнати, що цей інституційний чинник знаходиться на початковій стадії свого становлення й розвитку, незважаючи на тривалі реформи в соціальній та економічній сферах.

Розглядаючи систему державної підтримки малого інноваційного підприємництва, слід зазначити, що вона повинна мати чітко визначені цілі; органи управління, які реалізують функції, що забезпечують досягнення сформульованих цілей; інформаційну систему; інструменти регулювання та підтримки.

Систему державної підтримки малого інноваційного підприємництва слід розглядати як безліч елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, утворюють певну цілісність. Функції окремих елементів системи випливають з основної її мети й завдань. Основна мета полягає у створенні найсприятливіших умов для розвитку малого інноваційного підприємництва.

До основних інструментів регулювання, у свою чергу, належать:

- 1) пряме державне стимулювання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР) шляхом розподілу бюджетних і позабюджетних фінансових ресурсів (держзамовлення, гранти, кредитування) між різними сферами наукових досліджень і розробок згідно із системою державних наукових пріоритетів;
- 2) непряме державне стимулювання науки й освоєння її досягнень у державному і приватному секторах економіки за допомогою податкової, амортизаційної, патентної, митної політики, а також шляхом підтримки малого інноваційного підприємництва;
- 3) надання різного роду пільг суб'ектам інноваційного процесу (як безпосередньо підприємцям, що здійснюють інновації, так і тим елементам інфраструктури, які надають їм ту чи іншу підтримку);
- 4) формування інноваційного клімату в економіці та інфраструктурі забезпечення досліджень і розробок, включаючи національні служби науково-технічної інформації, патентування та ліцензування,

стандартизації, сертифікації, статистики, аналітичні центри для вивчення зарубіжного досвіду, підготовки прогнозів науково-технічного розвитку й формування на їх основі системи національних наукових пріоритетів для забезпечення інформацією осіб, які приймають рішення.

Ідеально, коли дія інструментів спрямована на вирішення ключових проблем об'єкта регулювання. Однак у нинішніх соціально-економічних умовах вимагати повноти й завершеності від політики у будь-якій сфері не доводиться, оскільки в умовах пermanентної кризи стратегічні й поточні цілі держави знаходяться в постійній суперечності.

Державне регулювання та підтримка підприємництва, як і всі економічні явища в сучасному суспільстві, викликають розуміння необхідності цілеспрямованого впливу в потрібному для суспільства напрямі. У межах реалізованої на сьогодні державної промислової політики проводиться, як її органічна складова, політика протекціонізму розвитку підприємництва. На нашу думку, державне регулювання та підтримка підприємництва – це системний вплив на бізнес у потрібному для суспільства напрямі за допомогою використання адекватних і прийнятних організаційно-економічних інструментів.

Державне регламентування та сприяння підприємницькій ініціативі є безперервним процесом впливу на бізнес. Методи державного регулювання та підтримки підприємництва, на нашу думку, ідентичні методам державного регулювання економіки в цілому.

Методи державного регулювання та підтримки бізнесу можна розподілити на економічні й адміністративні. У загальній сукупності адміністративних методів найбільш придатним і перспективним є режим найбільшого сприяння для розвитку підприємництва при реалізації відповідної правової основи, який не перешкоджав би функціонуванню великих підприємницьких структур і державних підприємств. Економічні методи розподіляються на три групи. Фінансовими методами розвитку підприємництва є і пільгове кредитування, доступність інвестиційних ресурсів, субсидування, спільне фінансування суспільно значущих проектів. Не менш актуальними є фіскальні методи, розумне зниження податкового навантаження на підприємницькі структури, що сприяє розширенню бізнесу. Ресурсним методом є розвиток кадрового забезпечення, включаючи підготовку й перепідготовку трудових ресурсів на основі державних програм навчання; інформаційне забезпечення, у тому числі участь у виставках, конференціях, ярмарках і доступ бізнес-структур до матеріальних ресурсів.

Економічна складова служить своєрідним катализатором для приведення об'єкта в потрібний стан. Під економічним інструментарієм розвитку підприємництва ми розуміємо систему економічних і адміністративних методів, сукупність виробничих відносин, що виникають у процесі регулювання економіки і продуктивних сил суспільства, підприємницької діяльності в потрібному для суспільства напрямі. Можна виокремити сукупність організаційно-економічних інструментів розвитку комплексного механізму державного регулювання і підтримки підприємництва, що впливають на активізацію бізнесу:

1. Індикативне планування. Керівні органи визначають для бізнесу пріоритети й напрями розвитку підприємництва. На відміну від жорстких програм, які регламентують діяльність підприємств, індикативне планування є гнучкою регульованою системою, яка активно застосовується в зарубіжній практиці.
2. Інформаційне забезпечення. Бізнес-структури потребують інформаційної підтримки. Держава повинна взяти на себе відповідальність за інформування бізнесу про потреби держави й суспільства, науково-технічні досягнення, які можуть бути використані для підвищення ефективності функціонування підприємницьких структур, зниження споживаних ресурсів і поліпшення екологічної обстановки.
3. Інфраструктурне забезпечення. Бізнес, особливо малий чи середній, потребує підтримки держави, яка має відповідні ресурси для створення інфраструктури підприємництва: засоби комунікації, дороги, транспорт, умови життєзабезпечення, водопостачання, енергозабезпечення, зміцнення безпеки і правопорядку, банківська система й система страхування ризиків тощо. На відповідальність держави за створення інфраструктури ведення бізнесу вказують багато авторів [3, с. 33].
4. Механізм банкрутства й неспроможності. Через механізм банкрутства держава виключає неефективне підприємництво. Отже, можна відзначити дві вигоди. По-перше, сам факт наявності цього механізму не дає змоги бізнесу проводити високо ризикову діяльність і змушує його шукати ефективні рішення, захищає від банкрутства. По-друге, відсіювання неефективних підприємців посилює конкуренцію між сильними, змушуючи їх у прагненні до лідерства модернізувати виробництво й удосконалювати бізнес-моделі.
5. Державно-приватне партнерство. Через систему партнерства держава бере на себе відповідальність присутності в бізнесі у найбільш важливих науково-економічних і соціально значущих розділах. Держава бере участь разом з бізнесом у прове-

денні досліджень, розробці науково-економічних технологій і сприяння у виробництві високотехнологічної і конкурентоспроможної продукції. Бізнес бере участь разом із державою у вищезазначених роботах, а також доводить до комерційного використання нові технічні рішення.

6. Особливі економічні зони. Особливі економічні зони створюють поштовх для розвитку підприємництва. Такі заходи, як податкові пільги, створення інфраструктури, інформаційне забезпечення утворюють базис особливих економічних зон (ОЕЗ), у яких держава створює сприятливу обстановку для розвитку підприємництва.
7. Цільові програми розвитку. Цільові програми розвитку об'єднують зусилля держави й підприємницьких структур для вирішення завдань, що мають загальне господарське значення. Через механізм цільових програм держава вказує бізнесу напрями діяльності в найбажаніших для суспільства секторах економіки. Як варіант цільових програм виступають висунуті державою найприоритетніші національні проекти в галузі освіти, охорони здоров'я, сільського господарства, в житловому будівництві.
8. Державне замовлення. Під державним замовленням розуміють закупівлі товарів для державних потреб. Чинна нормативно-правова база необхідна для забезпечення єдності економічного простору України при розміщенні замовлень, ефективного використання коштів бюджетів і позабюджетних джерел фінансування, розширення можливостей для участі фізичних і юридичних осіб у розміщенні замовлень і стимулювання такої участі, розвитку добросовісної конкуренції, вдосконалення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері розміщення замовлень, забезпечення гласності та прозорості розміщення замовлень, запобігання корупції та інших зловживань у цій сфері. Завдяки державним замовленням найбільш ефективний бізнес отримує стабільний розвиток за рахунок гарантованого збиту, а держава – якісну продукцію за обґрунтованою ціною.
9. Аутсорсинг надає значні можливості підвищення ефективності виробництва за рахунок звільнення великого бізнесу від непрофільних для нього робіт, а малий бізнес отримує замовлення на поставку для потреб великого бізнесу певних товарів і послуг. Аутсорсинг як нова економічна категорія, яка прийшла в Росію з початком ринкових перетворень, є базисом для поділу праці, галузевий, міжрегіональний і, в окремих випадках, міжкрайні кооперації при виробництві товарів і послуг.

10. Сприяння інновацій та інвестицій є неодмінною умовою державного регулювання економіки. Підґрунтам науково-технічного прогресу є великомасштабні інновації та інвестиції. Бізнес, переважно, нездатний іти на великомасштабні інновації, що є результатом відсутності державних гарантій сталості умов підприємницької діяльності. Тому державна підтримка інновацій та інвестицій стимулює зміцнення економічного потенціалу малого підприємництва, вона виразніше проявляється в пільгових умовах кредитування шляхом зниження податкового навантаження.
11. Захист конкуренції є неодмінною функцією держави. Це особливо важливо для підтримки малого й середнього бізнесу, який у більшості випадків у рівних умовах програє в конкурентній боротьбі великому бізнесу. Це стосується таких питань, як недоступність кредитів, труднощі із землевідведенням або орендою приміщень, монополізація ринку через злиття великого бізнесу з торговими мережами. Нерідко вироблена малим бізнесом продукція не доходить до кінцевого покупця.

IV. Висновки

Комплексний механізм макроекономічного регулювання малого бізнесу – складна система. Його призначення – забезпечити реалізацію переваг малого бізнесу в економіці країни і сприяти його оптимального розвитку. Мета такої системи – компенсувати негативний вплив різних мікроекономічних та макроекономічних чинників на розвиток малого бізнесу. Це єдина система, покликана забезпечити нормальній розвиток і функціонування малого бізнесу в конкурентному середовищі та закріplення його місця в економічній системі країни.

У силу своєї природи малий бізнес потребує підтримки. Необхідно залучати фінансові кошти, задіяти інформаційні структури, розширювати мережу маркетингових послуг, приділяти увагу підготовці кваліфікованих кадрів тощо. Малі підприємства потребують підтримки ще й тому, що володіють низьким рівнем диверсифікації продукції, невеликим статутним капіталом і недостатніми ресурсами; менеджмент майже не розвинений і дуже чутливий до змін ринкової кон'юнктури.

Вирішальною є роль розвитку малого бізнесу в країнах з пострадянської економікою: найважливіший засіб для подолання безробіття та формування підприємницьких навичок. Однак саме тут на його шляху постає безліч перешкод: високий рівень корупції, помилки, допущені при проведенні реформ, труднощі трансформації в цілому тощо.

Отже, підтримка малого бізнесу повинна бути одним з найнайважливіших напрямів державної економічної політики. У зв'язку з цим необхідно вдосконалювати систему методів та інструментів законодавчих, виконавчих і контрольних заходів щодо макроекономічного регулювання малого бізнесу. Тільки за цих умов можна досягти стабілізації й подальшого розвитку всієї економіки.

Список використаної літератури

1. Дєтляр А.О. Публічні фінанси : навч. посіб. / А.О. Дєтляр, М.В. Гончаренко, О.С. Лєсная. – Х. : С.А.М., 2011. – 512 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Жарай С.Б. Механізми державного регулювання підприємницької діяльності на регіональному рівні: шляхи розвитку в Україні та європейська практика : монографія / С.Б. Жарай ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2011. – 270 с.
4. Жиляєва Й.Б. Малое предприятие. Основы успешного предпринимательства / Й.Б. Жиляєва. – К. : Венчур, 1995. – 136 с.
5. Комарницький І.М. Організаційно-економічні механізми розвитку підприємництва : монографія / І.М. Комарницький. – Ужгород : Патент, 2000. – 224 с.
6. Круглов М.И. Стратегический менеджмент : учеб. для вузов / М.И. Круглов, Н.Ю. Круглова. – М. : РДЛ, 2003. – 464 с.
7. Макконел К.Р. Экономика : в 2 т. / К.Р. Макконел, С.Л. Брю. – М. : Республика, 2002. – Т. 1. – 399 с.
8. Малий бізнес України. Підприємці здатні відродити Україну // Асоціація сприяння розвитку приватного підприємства в Україні “Єднання”. – К. : 2007. – С. 134–141.
9. Малыхин В.И. Малый бизнес в России: оценка ситуации / В.И. Малыхин // Общество и экономика. – 2012. – № 11–12. – С. 36–67.
10. Надолішній П. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика / П. Надолішній // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 31–43.
11. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
12. Чубарєва Л.І. Малий бізнес: теорія, механізми підтримки становлення та розвитку : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Л.І. Чубарєва. – Донецьк, 2008. – 20 с.

Стаття надійшла до редакції 06.05.2014.

Тимошенко А.В. Теоретические подходы к определению составляющих комплексного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности

В статье рассмотрены основные принципы, методы, инструменты комплексного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности и определены направления их усовершенствования.

Ключевые слова: предпринимательство, предпринимательская деятельность, государственное регулирование, механизм государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Tymoshenko O. Theoretical approaches to the definition of the components of the complex mechanism of state regulation of entrepreneurial activities

Important structure-forming factor for sustainable development of business is the creation of mechanisms of state regulation and coordination, in conditions of which are fulfilled, the inherent economic functions, including fair include: innovation; social damping and growth of incomes of the company; counteract monopolism and the development of competition; the streamlining of the branch structure of the economy and other

The state, performing a particular function, affects the social processes through specific mechanisms, even though some of the resistance of the people. This mechanism is a unity of methods and principles of implementation of this function, as well as a number of means for its enforcement, legal, organizational, economic, technological, information, etc.

The basic element is the definition of "mechanism". This concept was borrowed by humanitarian students in mechanics and in General is a system of links, which makes the movement of one of the links on the necessary movement of other, there are the input and output level.

The concept of a control mechanism was studied quite thoroughly by scientists, but for today, among the scientists there is no consensus regarding the definition of the mechanism of state management" and its constituent elements.

As the analysis of the scientific literature, the management mechanism is considered from the point of view of social and state management. On a mechanism of state management there are several approaches. The state develops a mechanism of support of innovative activity of small enterprises. Incentives for innovation, efficiency, favorable investment climate, financing opportunities of the knowledge-intensive production and transfer of high technologies is determined by the price level, size of Bank interest, the size and structure of demand for innovation, the rate of return, which, in turn, influence the character and dynamics of development of the small innovative enterprises.

Thus, under the complex mechanism of state regulation and support of entrepreneurial activity, we offer you to understand a set of interrelated elements, tools and methods of organization and action, which provides the functioning of the system of state support of entrepreneurship.

The complex mechanism of macroeconomic regulation of small business is a complex system. Its purpose is to ensure the implementation of the advantages of small business in the economy of the country and contribute to its optimal development. Their aim is to compensate for the negative influence of various microeconomic and macroeconomic factors on the development of small business. This is the only system designed to ensure normal development and functioning of small business in the competitive environment and secure its place in the economic system of the country.

By its nature a small business needs support. It is necessary to attract financial means, to use the information structure, to expand the network of marketing services, pay attention to the training of qualified personnel and other Small enterprises need support because they have low level of diversification of production, small share capital and resources; management here is relatively underdeveloped and very sensitive to changes in market conditions.

Of particular importance is the development of small business in the countries of post-Soviet economy: here it is an important tool for overcoming unemployment and the formation of entrepreneurial skills. But it is here on his way raises many obstacles: the high level of corruption, the mistakes made during the reform, the difficulty of transformation in General and other

Thus, the support of small business should be one of the important directions of state economic policy. In this connection it is necessary to improve the methods and tools of the legislative, Executive and Supervisory measures of macroeconomic regulation of small business. The only way to achieve stabilization and further development of the entire economy.

Key words: entrepreneurship, entrepreneurial activity, state regulation, the mechanism of state regulation of entrepreneurial activity.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 32.019.5

О.Б. Бабич

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізька державна інженерна академія

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто проблеми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Висвітлено можливі форми участі громадськості й проаналізовано недоліки Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Наведено засадничі постулати врахування думки громадськості при прийнятті державних рішень. Запропоновано фактор громадськості внести до алгоритму реалізації державної політики кожного структурного підрозділу місцевого органу виконавчої влади.

Ключові слова: громадськість, державна політика, діалог, громадянське суспільство, зворотний зв'язок, громадська участь, думка громадськості, спілкування.

I. Вступ

Участь громадськості є саме тим потенціалом, яким досі нехтує потужна система державного управління. Відповідно, більшість досліджень здійснюються суто з констатації або узагальнення певних фактів. Проте невирішеність механізму підвищення ефективності реалізації державної політики через залучення громадськості залишає актуальними наукові та практичні завдання щодо виявлення нових підходів.

Нові шляхи та інструменти, що з'явилися в Україні на початку 2014 р., ефективними інструментами назвати важко, тому що, по-перше, індивідуальні підходи превалюють перед корпоративними, а по-друге, їх використовують дуже сумбурно та іноді всупереч чинному законодавству України. Наприклад, "Третій сектор" у розумінні громадян України ледве не став "Правим сектором", однак головне, що нагальнішою виявилася потреба існування певних інституцій. Крім того, спостерігається наднизька залученість широких кіл громадськості.

З огляду на те, що громадськість – це не зовнішнє середовище системи державного управління, а, власне, головний базис функціонування системи як такої, громадськість, особливо місцеву спільноту, слід розглядати як партнера та повноцінного учасника всіх соціально-економічних процесів, що відбуваються в конкретному регіоні та на конкретній території.

Зазначене ще раз доводить актуальність та необхідність дослідження ролі, форм і формату участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у визначенні ролі, форм та формату участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

III. Результати

В умовах сьогодення важливим є розуміння формату участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Первинним та визначальним документом у цьому питанні є основний закон – Конституція України, яка в ст. 38 закріплює: "Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування" [1].

Отже, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами шляхом:

- участі у виборах;
- участі у референдумах;
- участі у діяльності політичних партій та громадських організацій;
- участі в прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- участі в проведенні регуляторної політики держави;
- доступу до державної служби;
- звернення до органів влади;

- доступу до інформації про діяльність влади;
- оскарження рішень органів влади [2, с. 4–5].

Також участь громадськості передбачає організацію і проведення:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю;
- теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій [3].

Крім того, сучасні реалії зробили дієвими такі форми, як пікети, мітинги, публічні акції, демонстрації, журі громадян, висловлення нedorviri тощо.

Втім зазначені форми участі громадськості не є вичерпними. До основних форм участі громадськості в управлінні державними справами також належать: інформування громадськості; оприлюднення органами влади планів діяльності і звітів; оприлюднення проектів нормативно-правових актів з метою одержання зауважень та пропозицій від громадян і їх об'єднань; надання громадянами та їх об'єднаннями зауважень і пропозицій щодо діяльності органів влади; громадська експертіза; громадський моніторинг; громадський контроль; консультації з громадськістю; громадські обговорення; залучення громадян до роботи в консультативно-дорадчих органах; залучення громадян та їх об'єднань до розробки проектів нормативно-правових актів і відстеження їх результативності; опитування громадської думки, соціологічні дослідження [4, с. 595–596].

За визначенням Енциклопедії з державного управління, громадськість – це активна частина суспільства, що бере безпосередню участь у житті всього суспільства шляхом представлення його інтересів. Також звернемо увагу, що до громадськості не належать посадовці та владні структури, які формально відповідають за прийняття рішень, спрямованих на отримання певного результату, а саме: органи виконавчої влади (їхні посадові особи), органи судової влади (їхні посадові особи), законодавчий орган (законотворці) [5, с. 63–64]. Особливість участі громадськості полягає в тому, що вона переважно здійснюється через інститути громадянського суспільства (далі – ІГС).

Участь громадськості є однією з обов'язкових умов існування громадянського суспільства, що дає змогу: забезпечити врахування думки громадян у процесі здійснення державно-управлінської діяльності; вирішити найактуальніші проблеми та підвищити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів; актуалізувати перелік суспільних проблем та забезпечити їх включення до порядку денного органів влади [4, с. 596].

Стратегічні пріоритети та завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства включають забезпечення участі громадськості не лише у фор-

муванні, а й у реалізації державної та регіональної політики.

Залучення громадськості до реалізації державної політики не обмежується інструментами консультацій, натомість передбачає безпосередню участь ІГС у реалізації як окремих заходів, так і проектів та програм на виконання завдань державної (місцевої) політики [6, с. 79].

На реалізацію права щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Кабінетом Міністрів України затверджено постанову КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 [3], якою звужено межі участі громадськості до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – Порядок).

Із змісту п. 2 Порядку випливає, що “консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів” [3]. Отже таки органи влади, на думку законодавця, більше схильні розповідати, розкривати, висвітлювати, ніж чекати певного втручання у свою діяльність.

Тут необхідно чітко розуміти: спілкування із громадськістю – це лише форма? Чи й зміст? Чи можна запитати інакше: навіщо спілкуватися із громадськістю, якщо не плачувати вирішувати їх питання?

Слід звернути увагу, що на цей час стан суспільства з певних питань є досить напруженим, тому будь-які дії, спрямовані на спілкування з громадськістю щодо цих питань, частіше викликають неадекватні реакції громадськості.

Зрозуміло, що через велику кількість нерозв'язаних побутових питань громадяни відчувають себе ошуканими. Вони бажають вирішення конкретних питань, проте це також потребує попереднього обговорення. Обговорення провокує очікуваний результат, що власне вже є первинним результатом участі громадськості. Таке спілкування провокує виникнення розуміння та схильності до сприйняття запропонованого законодавцем результату. З іншого боку, можливе роздратування через нерозуміння або ж незадоволення запропонованим результатом.

Тут потрібно розуміти: чому громадськість не відчуває себе залученою до процесу прийняття рішень? Мабуть, перш за все, тому, що громадські слухання – це не спілкування “під наглядом ЗМІ” із народом. Громадськість бажає, щоб її чули. Тому, природно, ступінь та активність участі громадськості залежатиме від сприйняття такої участі владою. Тобто активність громади треба вихо-

вувати та виробляти щось на кшталт правил при щодо спілкування із громадськістю. Зauważимо, що йдеться про інституційне становлення механізму участі громадськості.

До речі, громадський контроль, як одна з форм участі громадськості, існував в Україні ще за часів запорозько-козацької доби – у вигляді контролю козацтва за діяльністю старшини, яка була підзвітна загальним зборам козаків та обиралася ними. У період бурхливих подій спочатку в лютому, а потім у листопаді 1917 р. розвиток інституту участі громадськості отримав новий поштовх – у вигляді робітничого та народного контролю за діяльністю управлінського апарату. У середині 80-х рр. ХХ ст. ідея реформування громадської участі знайшла своє відображення й у програмі славнозвісної “перебудови”, серед головних завдань якої було “поставити державу під контроль суспільства” [7, с. 115].

За визначенням Енциклопедії з державного управління, участь громадськості – це право та реальна можливість громадян і їх об'єднань бути учасниками процесу вироблення та реалізації державної політики, проведення громадської експертизи, моніторингу й оцінювання діяльності органів влади шляхом проведення громадських слухань, обговорень, роботи в консультативно-дорадчих органах, створених при органах влади, громадських радах, а відтак – це реальне втілення конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами [4, с. 595].

Тому за допомогою участі громадськості можна своєчасно виявити прибічників і противників політики або управлінського рішення, проблеми запровадження та реалізації цієї політики або рішення, визначити необхідні ресурси й розглянути можливі альтернативи. Також участь громадськості, за умови її належної організації, дає змогу забезпечити належний обмін важливою інформацією, що створює передумови для прийняття оптимальних рішень з урахуванням інтересів різних осіб та груп, які б в іншому разі могли б залишитися непоміченими [4, с. 596].

Для ефективної участі громадськості треба розуміти очікувані й бажані канали зв’язку з владою. Іншими словами, коли влада буде очікувати реакції громадськості, тоді громадська участь буде слушною. Саме нерозуміння владою, особливо місцевою, сутності громадської участі народжує опозиційні настрої народу. Бо дії громадськості, особливо обговорення, дуже схожі на критику влади. І тут необхідно бачити відмінність опозиційної діяльності від активності громадськості.

Сама влада повинна показувати бажання та очікувати громадської участі. Тобто там, де участь громадськості є слушною, там вона, власне, і буде активно брати участь. Там же, де її всіляко будуть попирати та нехту-

вати, там вона буде або формальною, або неактивною, або опозиційною.

Тому можна зробити висновок, що участь громадськості не є незалежним процесом, а скоріше за все, є наслідком ставлення органів влади до місцевих проблем та громадськості як інституції загалом.

Що ж стосується регламентації участі громадськості, то досить корисним є те, що п. 12 Порядку зобов’язали в “обов’язковому порядку проводити консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- 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 витрачення за минулий рік” [3].

Хоча треба звернути увагу, що законодавець запровадив обов’язкові консультації, проте не розробив механізму врахування громадської думки.

А тут, власне, і починається найцікавіше.

Законодавець, на нашу думку, повинен враховувати, що в процесі спілкування із громадськістю буде виявлений територіальний дисбаланс підходів, тобто, перш за все, сам розробник повинен очікувати реакції громадськості на дію нововведення. Далі місцева виконавча влада повинна мати механізм реагування на реакцію громадськості на нові державні реформи, програми, підходи тощо. Крім того, сама громадськість повинна знати й розуміти, що можна впливати певним чином на державну політику та виборювати територіальні особливості її реалізації.

Однозначно можна стверджувати, що чиновник, який не відчуває впливу громадської думки, стає сліпим. Він перестає бути ефективним і чутливим до результатів своєї роботи. Тому через неефективність роботи чиновника в окремому населеному пункті негатив місцевого населення може рухатися в бік усієї державної системи влади країни.

Інакше кажучи, громадянське суспільство починається з місцевої демократії, оскільки більшість безпосередньо значущих для громадян питань виникають і вирішуються на місцевому рівні [6, с. 65].

Отже, опозиційною за формою громадськістю фактично робить сама влада, звісно, місцева. Бо держава на рівні будь-якого населеного пункту – це, перш за усе, місцева влада. Тому ще раз наголосимо, що громадськість бачить переважно місцеву владу, і через її дії робить висновок про державну владу в країні загалом.

У державному управлінні участь громадськості у прийнятті рішень – це безперервний процес взаємодії між місцевими органами виконавчої влади, відповідальними за прийняття рішень, і громадянами, інтереси яких можуть бути порушені прямими або опосередкованими наслідками рішення, а також органами влади різних рівнів, що регулюють конкретний вид діяльності. Концепція громадської участі з'явилася у процесі розвитку демократії як системи державного управління. Розвиток концепції був зумовлений вимогою громадян враховувати їхню думку.

Громадська участь передбачає представленість і врахованість у процесі прийняття рішень інтересів усіх прошарків населення. Громадськість повинна бути залучена до обговорення та розроблення політичних, соціально-економічних, культурних програм і проектів, вирішення проблем місцевого самоврядування, впливу на прийняття рішень та контролю за їхнім виконанням. Громадська участь особливо важлива у вирішенні локальних проблем, наприклад з охорони здоров'я, освіти, стану довкілля. Основними принципами організації громадської участі є:

- 1) наявність конкретної мети, декларованої організатором процесу та відомої його учасникам;
- 2) альтернативність;
- 3) наявність “зворотного зв'язку” (аналіз зауважень та їхнє врахування в кінцевому рішенні);
- 4) надання достатньої інформації, навчання в процесі прийняття рішень та надання технічної підтримки;
- 5) участь громадськості на ранніх стадіях підготовки проекту;
- 6) залученість усіх зацікавлених і уражених проектом сторін. Ніхто не може бути виключений з процесу з будь-яких дискримінаційних мотивів;
- 7) відкритість і підконтрольність процесу громадської участі, реалістичність цілей;
- 8) використання якісної методичної бази для організації процесу прийняття рішень та контролю за його результатами [5, с. 64–65].

Аналізуючи ситуацію зі станом справ щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, особливо на місцевому рівні, іноді сходить на думку, що громадськість лише створює суцільні проблеми для конкретного чиновника, який відповідає за цей блок роботи. Але ж, власне,

у тому-то і справа, що спілкування із громадськістю – це не особисті проблеми фахівця і не примхи ЄС, а це об'єктивний чинник, який необхідно враховувати. Проте для цього фактор громадськості повинен бути закладений у алгоритм реалізації державної політики на місцевому рівні.

І тут є кілька складових.

Перш за усе, у штатному розписі кожного структурного підрозділу місцевого органу виконавчої влади має бути не менше ніж один фахівець, закріплений за напрямом “сприяння розвитку громадянського суспільства”. Тобто фахівець, який співпрацює з організованими суб'єктами (ІГС) експертного середовища у своїй галузі. І це повинно бути не додатком до основних функцій фахівця, а його основною роботою.

По-друге, відповідні функції щодо забезпечення взаємодії з громадськістю повинні знайти відображення в положенні про структурний підрозділ місцевого органу виконавчої влади та посадових інструкціях відповідних працівників.

По-третє, у кошторисі витрат на утримання структурного підрозділу місцевого органу виконавчої влади повинні бути передбачені окремим рядком видатки на організацію й проведення заходів щодо взаємодії із громадськістю (публічних та електронних консультацій з громадськістю, вивчення громадської суспільної думки, дебатних заходів із метою прописати конкретні пропозиції й побажання експертів від громадськості тощо).

По-четверте, можливо, найголовніше. На цей час іноді формат спілкування із громадськістю має вигляд: “Ми тут працюємо, а ви там собі спілкуйтесь із громадськістю”. А потім, коли виникають певні пропозиції та доповнення від громадськості, робляться ситуаційні кроки з нівелювання або ж узагалі “замилювання очей”. У результаті у громадськості виявляється невдоволення, що її не почули та не врахували її думки. Хоча навіть і це не завжди бачать представники місцевих органів виконавчої влади.

Пошукаємо джерело проблеми. Вона, скоріше за все, полягає в тому, що система вертикально орієнтованої влади в Україні не дуже полюбляє територіальні примхи, але ж, власне, у тому-то й полягає пошук компромісу намірів влади та думок громадськості. І зазначимо, що це не заклик до федерації країни.

Природно, що фактор участі громадськості матиме територіальні відмінності, і навіть на рівні Президента України та КМУ повинні бути пояснення щодо того, що територіальні особливості реалізуються в результаті співпраці з громадськістю. І лише таким способом у кожному регіоні буде досягнуто найвище сприйняття запропонованих курсу Реформ Президента України, Державної стра-

тегії регіонального розвитку до 2020 року та інших основоположних документів.

І тут знову згадаємо Порядок, який чомусь не визначає механізму врахування думки громадськості, а також не пропонує жодних базових критеріїв для врахування чи відхилення пропозицій та доповнень громадськості.

Крім того, якщо детально розібратися в суб'єктності прийняття рішень з урахування думки громадськості, то можна дійти майже однозначного висновку, що кінцеві рішення щодо ігнорування думки громадськості приймає конкретний фахівець місцевого органу виконавчої влади, відповідальний за цей напрям. І базовими критеріями, як не дивно, можуть при цьому виступати власні переконання та особисте бачення ситуації окремого державного службовця.

Отже, при узагальненні спостерігається банальне нехтування громадською думкою. Зокрема, якщо громада висловила принципову позицію щодо певного питання, то немає жодної можливості щодо спонукання органів влади для її врахування в нормативно-правових актах та інших рішеннях і діях місцевої влади.

Тому в будь-якому разі ще однозначно необхідно чекати від законодавця конкретизації механізму врахування думки громадськості під час формування чи реалізації державної політики. Хоча якщо бути відвертими, то багато чого залежить від політичної волі та рівня кваліфікації фахівців, відповідальних за розвиток громадянського суспільства.

Продовжуючи аналіз, зазначимо, що увага місцевих органів виконавчої влади у вигляді певних зрозумілих форм спілкування з громадськістю цілком могла б задовольнити значний обсяг потреб громадськості в участі та дати змогу місцевій владі отримувати максимум від такої участі громадськості. Громадськість, у загальному розумінні, бажає, щоб її почули, або зробили те, що їй потрібно. Владі ж від спілкування з громадськістю необхідно скоригувати курс та відчути "температуру" суспільства.

В обговоренні суспільно важливих питань необхідно заслуховувати експертів, що представляють думку громадськості. Питання статусності експертів також є важливим. Тому що є титуловані експерти, які "усе знають" та здатні коментувати певну проблематику з боку "загальних підходів", власного досвіду або національної практики вирішення питань. А є середня зважена думка громадськості, тобто узагальнена інформація, отримана, припустимо, у результаті опитування чи іншого методу отримання реальних думок місцевих мешканців, щодо конкретних побутових соціально важливих питань громадськості. Так ось, остання форма, як інструмент участі громадськості, буде наба-

гато вагомішою та кориснішою, ніж компетентна думка найбільш знаного експерта.

Хоча думку громадськості можна відчувати і через якісну соціологію, однак це набагато дорожче, до того ж є можливості та спокуса маніпулювання, і головне – що знову немає зворотного зв'язку. Тому якщо немає якісних соціологічних даних, навіть для банального розуміння загального ставлення "натовпу" до місцевої влади взагалі та здійснюваних нею дій зокрема, на нашу думку, необхідно використовувати обов'язкове громадське обговорення. Можливо, це будуть традиційні громадські слухання, до яких звикає місцеве населення та чекає їх як свято. У будь-якому разі такі слухання є певним місцем, де можна випустити зайву соціальну напругу, а з іншого боку, це саме те місце, де можна реально почути "голос народу".

Головне, щоб це був реальний захід, а не конкурс "кмітливих ідей" з обох сторін. Зокрема, громадськість у разі невдоволення ситуацією відразу ж включає критиканство, а влада – формалізм.

IV. Висновки

Громадськість як активна частина суспільства бере безпосередню участь у житті всього суспільства шляхом представлення його інтересів. Стратегічні пріоритети та завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства включають забезпечення участі громадськості не лише у формуванні, а й у реалізації державної та регіональної політики. Проте Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики не став досконалім підґрунтам щодо участі громадськості.

Ступінь та активність участі громадськості залежатиме від сприйняття такої участі владою. У свою чергу, участь громадськості не є незалежним процесом, а наслідком ставлення органів влади до місцевих проблем та громадськості як інституції загалом.

Законодавець запровадив обов'язкові консультації, проте не розробив механізму врахування громадської думки, тому він повинен враховувати, що компроміс намірів влади та думок громадськості повинен передбачати територіальні відмінності. Місцева виконавча влада повинна мати механізм реагування на реакцію громадськості, бо саме недосконалість механізму участі громадськості спонукає чекати від законодавця конкретизації механізму врахування думки громадськості при формуванні чи реалізації державної політики.

Громадська участь передбачає представленість і врахованість у процесі прийняття рішень інтересів усіх прошарків населення; це об'єктивний фактор, із яким необхідно рахуватися і який повинен бути

закладений в алгоритм взаємодії влади з громадськістю.

Для підвищення ефективності участі громадськості слід у кожному структурному підрозділі місцевого органу виконавчої влади законодавчо закріпити як мінімум одного фахівця, відповідального за взаємодію із громадськістю; функції щодо забезпечення взаємодії із громадськістю закріпити в положенні про структурний підрозділ та посадових інструкціях відповідних працівників; у кошторисі витрат на утримання структурного підрозділу передбачити окремим рядком видатки на організацію й проведення заходів щодо взаємодії з громадськістю.

Оцінюючи думку громадськості щодо конкретних побутових соціально важливих питань, необхідно використовувати обов'язкове громадське обговорення. Увага місцевих органів виконавчої влади у вигляді певних зрозумілих форм спілкування з громадськістю цілком могла б задовольнити значний обсяг потреб громадськості в участі та дати змогу місцевій владі отримувати максимум від такої участі громадськості.

Список використаної літератури

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Наші права. Участь громадян в управлінні державними справами / Н.К. Дніпренко [та ін.] ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Вінниця : Консоль, 2006. – 64 с.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електро-
- нний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенко, А.О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
6. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : метод. рек. / Укр. незалеж. центр політ. дослідж.; А.О. Красносільська, М.В. Лациба, А.В. Волошина, В.О. Купрій та ін. – К. : Україна, 2013. – 180 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 748 с.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2014 р.

Бабич А.Б. Участие общественности в формировании и реализации государственной политики

В статье рассмотрены проблемы участия общественности в формировании и реализации государственной политики. Освещены возможные формы участия общественности и проанализированы недостатки Порядка проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики. Приведены основные постулаты учета мнения общественности при принятии государственных решений. Предложено фактор общественности заложить в алгоритм реализации государственной политики каждого структурного подразделения местного органа исполнительной власти.

Ключевые слова: общество, государственная политика, диалог, гражданское общество, обратная связь, участие общественности, мнение общественности, общение.

Babich A. Public participation in the formulation and implementation of public policies

The article is about the problems of public participation in the formulation and implementation of national policy. The possible forms of public participation are concerned and the shortcomings of the Procedure for public consultation on the formulation and implementation of national policy are analyzed.

In particular the dialectic of form and content of communication with the public is investigated. Public wants to be heard, so the degree of public participation and activity depends on the extent of government power to appreciate such position. So the guidelines for education and development of the activity of society worked out in some of the rules of the game to communicate with the public. Here we are talking about establishing institutional mechanisms for public participation.

Government has to show the desire and expect public participation by itself. Therefore the public participation process is not independent, but it is a consequence of the authorities' attitude to the local problems and the public institution as a whole.

The article also shows the basic postulates how to defer to public opinion in state decision-making. In addition, public factor is offered to design in implementing the state policy of each department of the local executive.

In particular, it is recommended to have at least one expert in the each unit manning board of the local executive authority to pursue a course of "the promotion of civil society"; respective roles should be reflected in the provisions of subdivisions and job descriptions of the workers; the costs of organizing and holding the community involvement shall be estimated separately in the expenses budget for the maintenance.

A specification of the deferring to public opinion mechanism in forming out and implementing public policy is also recommended to be expected from the lawmakers.

Key words: public, public policy, dialogue, civil society, feedback, public participation, public opinion, communication.

УДК 352/353

Д.Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

СТРУКТУРА ЕКОНОМІЧНИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблематику економічних ресурсів, які належать місцевим громадам і можуть бути використані місцевим самоврядуванням для реалізації функції самоуправління громадою та забезпечення базових потреб її життєдіяльності. Проаналізовано основні джерела надходжень до місцевих бюджетів, можливості збільшення їх обсягів, а також можливість змін структури дохідної частини місцевих бюджетів, яка великою мірою залежить від трансфертів з державного бюджету та податку на доходи фізичних осіб, що становлять основну частину надходжень.

Ключові слова: економічні ресурси, місцева громада, органи місцевого самоврядування.

I. Вступ

Економічні ресурси місцевих громад є важливим джерелом місцевого самоврядування, яке відображає та формує ступінь залежності від центрального керівництва й можливість повноцінного виконання своїх функцій місцевим самоврядуванням, реалізації права територіальної громади щодо самостійного облаштування своєї життедіяльності.

Основою економічних ресурсів місцевих громад в Україні є бюджетна система – сукупність державного (центрального) та місцевих бюджетів України. Під поняттям “бюджет” розуміють сукупність майбутніх видатків та надходжень, які забезпечують ці видатки.

Специфіку функціонування бюджетної системи та формування місцевих джерел для наповнення місцевих бюджетів досліджували С.О. Булгакова, А.В. Мерзляк, А.О. Монаєнко та ін. У сучасній ситуації наявна потреба в кардинальних змінах як у розподілі ресурсів бюджетної системи, так і у формуванні надійних джерел їх поповнення.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати структуру економічних ресурсів місцевих громад в Україні.

III. Результати

Місцева громада області, міста, району, селища має у своєму розпорядженні місцевий бюджет. Поняття “розпорядження” в сучасній реальності має досить умовний характер. Так званий “бюджетний процес”, до якого входять процеси планування, затвердження, наповнення, використання, звітність, здійснюється під повним контролем держави. Бюджетна діяльність і бюджетні відносини відкривають сутність розстановки сил та управлінських впливів на території місцевих громад – ступінь залежності місцевої громади від органів місцевого самоврядування, місцевого самоврядування від органів державної влади.

Важливим аспектом бюджетних відносин є те, що рух бюджетних коштів здійснюється в межах казначейської системи. Тобто існує, як мінімум, три рівні контролю за рухом коштів: розпорядчий, оперативний та затвердження.

При виконанні бюджетів дотримуються принципу єдності бюджетної системи, який означає єдину систему розрахунків, обліку та інструментів. Одним з таких інструментів є єдиний казначейський рахунок, що уніфікує платежі, які надходять до бюджету. Надходження з будь-яких джерел втрачають свою ідентичність, тобто надходження з певного територіального або секторального джерела не повертається назад.

Місцевий бюджет є основним, синтетичним джерелом ресурсів, проте більш важливим аспектом є формування самого бюджету та джерел, які забезпечують його. При цьому необхідно звернути увагу на первинність цих джерел, їх достатність і забезпеченість.

Обласний бюджет формується з визначених Бюджетним кодексом надходжень та витрачається в межах і за схемою, яка може певною мірою змінюватись за рішенням місцевої ради.

Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є частина податку на доходи фізичних осіб, яка залишається в розпорядженні місцевого бюджету. Можна сказати, що цей податок має територіальну прив'язку, забезпечує зв'язок між бюджетами різних рівнів. Платники податків, переважно податкові агенти – підприємства, здійснюють платежі податку доходи фізичних осіб на єдиний казначейський рахунок. Розмір частки податку на доходи фізичних осіб, яка належить місцевим бюджетам, становить 75%. Ця сума розподіляється між обласними, міськими та районними бюджетами. Області, на території яких знаходяться великі підприємства-

роботодавці, здійснюють наповнення місцевого бюджету переважно за рахунок податку на доходи фізичних осіб.

Другим за значенням джерелом надходжень до місцевого бюджету є трансфери з державного бюджету. Трансфери поділяються на цільові – субвенції, які витрачаються виключно за цільовим принципом, та нецільові – які вирівнюють бюджетні можливості, – дотації, тобто ті, що можуть бути витрачені на будь-які потреби громади за рішенням місцевої ради.

Механізм трансфертів до місцевих бюджетів здійснюється за складною схемою, що пов'язано з наявністю двох фондів бюджету – загального та спеціального [1]. Наявність двох фондів бюджету, на нашу думку, є результатом поступового переведення під контроль діяльності позабюджетних надходжень недержавних фондів, які, зокрема, формувались на території громад і наповнювались за рахунок підприємств, програм міжнародної технічної допомоги та інших можливостей і схем, які могли використовувати керівники місцевого самоврядування для наповнення місцевого бюджету та виконання своїх функцій. Обсяги трансфертів з Державного бюджету до місцевого визначаються Законом про Державний бюджет та обсягами бюджету, які затверджені на кожний наступний рік.

Наступним джерелом надходжень до місцевого бюджету є єдиний податок, який сплачують суб'єкти підприємницької діяльності на відповідних територіях. Єдиний податок розподіляється між державним та місцевим бюджетами відповідно до норм Бюджетного кодексу та у співвідношенні, визначеному в Законі “Про державний бюджет”. Тобто розподіл єдиного податку та податку на доходи фізичних осіб здійснюється та пeregлядається щорічно Верховною Радою України.

Кошти, які акумулюються Державним казначейством на другому, обласному, рівні в межах асигнувань державного бюджету спрямовуються на потреби місцевих бюджетів (відповідно до бюджетного розпису). Таким чином, кожного наступного року розподіл надходжень може здійснюватись, виходячи з тієї соціально-економічної ситуації, у якій опиняється країна в цей момент часу, тобто Верховна Рада може прийняти будь-який новий алгоритм розподілу коштів [2].

Наступним важливим джерелом надходжень до місцевого бюджету є плата за землю. Принцип справляння цього платежу найбільше відповідає ринковим умовам та ідеї місцевого самоврядування, адже розмір платежу встановлюється щороку відповідно до ринкової вартості землі та економічної ситуації в межах території та по країні в цілому. Плата за землю здійснюється у трьох

видах: плата за відчуження земельної ділянки на користь третіх осіб, земельний податок у чистому вигляді та плата за оренду земельної ділянки.

Наступне джерело надходжень до місцевого бюджету – це екологічні збори, які, на нашу думку, є найменш визначеним питанням у системі місцевих платежів, з декількох причин:

- suma, яка справляється за викиди та розраховується на основі відповідного Закону, відповідно до кількості викидів є неподекватно малою, тобто не покриває всю шкоду, яка заподіяна громаді;
- відсутній механізм, який спроможний стимулювати підприємство до активного оновлення основних фондів, встановлення екологічно безпечної обладнання та впровадження технологій, які економлять ресурси;
- не існує ефективної системи контролю за викидами, передусім громадського;
- кошти, які збираються у вигляді екологічного збору, використовують поза залежністю від обсягів та характеру викидів на території громади.

Екологічні збори стосуються підприємств, які здійснюють фізичні викиди, що можуть бути об'єктивно зафіковані за допомогою контрольної апаратури або розраховані за формулою відносно випуску продукції підприємства. Крім екологічних, існує низка інших, як наприклад збір за водокористування. Іншим аспектом екологічних платежів є штрафи за забруднення, які сплачуються в разі порушення суб'єктом господарювання норми викидів. Норми встановлюються галузевим міністерством та державною податковою службою.

Наступним джерелом надходжень до місцевого бюджету є плата за ліцензії, дозволи право розміщення об'єктів торгівлі тощо. Це джерело доходів є незалежним. Основним фактором впливу на це джерело є інвестиційний клімат як сукупність імовірних вигод щодо ризиків, які виникають при здійсненні підприємницької діяльності на території певного регіону. Інвестиційний клімат складається з обставин та умов, які створюються на території країни або регіону в процесі регулювання підприємницької діяльності.

На думку А.В. Мерзляк [3], гіпотеза майбутніх інвестиційних можливостей базується на розвитку окремих локальних територій, які відрізняються своєю специфікою, ресурсним потенціалом тощо. Це означає, що імовірність створення нових підприємств, які потребують інвестицій, залежить від рівня розвитку території. Під поняттям “рівень розвитку території” ми маємо на увазі відповідність основних соціально-економічних характеристик адміністративно-територіальної одиниці сучасному рівню, тобто наявність:

- достатньої кількості підприємств, які є роботодавцями та платниками податків;
- достатньої кількості сільськогосподарських підприємств, які забезпечують належну кількість продовольства одного або декількох видів;
- достатню чисельність робітників з рівнем підготовки та кваліфікації, який є необхідним для трудової діяльності на підприємствах;
- достатнього рівня доходів домогосподарств, який даватиме змогу забезпечувати належний попит на продукцію підприємств;
- достатнього рівня розвитку інфраструктури, який даватиме змогу функціонувати підприємствам та відчувати належний комфорт громадянам.

Важливим фактором, який зумовлює розвиток місцевого підприємництва, є також низький рівень тіньової економіки, що позитивно впливає на відкриття підприємств, їх функціонування та розширення діяльності.

Наступним джерелом доходів місцевих бюджетів є надходження від приватизації, відчуження комунального майна. Кожна громада має у власності та управлінні певну кількість об'єктів нерухомого майна. Об'єкти належать громаді як колишнє державне майно або як такі, що були створені в сучасний період у межах державних програм, які передбачали їх будівництво.

Кількість таких об'єктів у різних регіонах, відповідно до економічного статусу регіону, суттєво відрізняється. Стан об'єктів нерухомості зазвичай поганий, ступінь зносу є великим, ремонти та відновлення не проводяться. Низка об'єктів щороку підлягає приватизації відповідно до рішень місцевої ради та фонду державного майна. Діяльність з управління та експлуатації майна комунальних громад є сукупністю дій, які виконують робітники органів державної влади та місцевого самоврядування з метою отримання доходів до бюджетів місцевих громад або виконання функцій місцевого самоврядування (функцій діяльності або життезабезпечення). Доходи місцевих громад можуть з'являтись від діяльності комунальних підприємств як прибуток або від продажу таких підприємств. Створення нових комунальних підприємств є інвестуванням місцевих бюджетів до створення нових засобів виробництва.

Іншою метою створення та, відповідно, функціонування комунальних підприємств є виконання важливої функції життезабезпечення громади, яка не приносить прибутку та надає людям необхідні умови для життя, забезпечує їх потреби. Доходи від приватизації майна територіальних громад суттєво знизились за останні 10 років, оскільки більшу частину об'єктів було приватизовано у 1996–2003 рр.

Суттєвий внесок до місцевих бюджетів роблять адміністративні органи місцевого самоврядування у вигляді надання платних адміністративних послуг та зарахування відповідних коштів до місцевих бюджетів.

Якщо послуга в загальному значенні – це задоволення конкретної потреби клієнта або вирішення його конкретної проблеми, то адміністративна послуга – вирішенням проблеми клієнта, яка була створена штучно. Штучність проблеми може бути зумовлена об'єктивними обставинами, наслідками державного регулювання, діями підприємців, які надають адміністративні послуги. Згідно із Законом України “Про адміністративні послуги”, “адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за зверненням фізичної юридичної особи, що спрямований на набуття, зміну, припинення прав або обов'язків такої особи” [5].

Суб'єктом надання адміністративної послуги є державний орган або орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, нормативно уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Адміністративними послугами не є: здійснення державного нагляду; метрологія, контроль та технічний нагляд; акредитація органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства, оперативно-розшукова діяльність, судочинство, виконавче провадження; нотаріальні дії; виконання покарань; здійснення доступу до публічної інформації; антимонопольна діяльність, збереження державної таємниці; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав власності стосовно об'єктів, які обмежені у цивільному обігу.

Сфера адміністративних послуг, відповідно до українського законодавства, обмежується виключно органами державної влади, які забезпечують виконання функцій держави та в процесі виконання можуть надавати певні послуги.

Важливими положеннями є аспекти, які стосуються порядку надання адміністративних послуг: підстави для одержання адміністративної послуги; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо її надання; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги; граничний термін надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови в наданні такої послуги. Перелік послуг, які належать до адміністративних, визначається законом.

Основним інституційним аспектом надання адміністративних послуг є те, що вони надаються представниками держави – державними організаціями та державними службовцями. Прикладом надання адміністративної послуги є оформлення дозвільних документів,

тобто послуга, яка здійснюється за технологією, побудовою за відомою схемою, розробленою представниками державної влади.

Адміністративні послуги за своєю природою є монопольними, тобто споживач послуг має вузьку альтернативу щодо постачальників, які мають той чи інший зв'язок з тим суб'єктом, що створює передумови для послуги. На рівні місцевих громад існує певна кількість адміністративних послуг, які надаються підприємцям, однак їх сутність складається з видачі дозвільних документів, тобто факт роботи зводиться до мінімуму.

Крім того, існують недержавні організації та підприємства центрального підпорядкування, насамперед Торгово-промислова палата, які надають адміністративні послуги (оформлення сертифікатів походження) на платній основі. Отримані кошти спрямовуються на власні потреби, місцева громада отримує непряму вигоду лише у вигляді податків, які сплачує постачальник послуг.

IV. Висновки

З метою збільшення обсягу джерел наповнення місцевих бюджетів необхідно ретельно переглянути постачальників адміністративних послуг, які надаються в регіоні. У

результаті перегляду право надання будь-якої адміністративної послуги необхідно делегувати комунальному підприємству, що повністю є власністю місцевої громади.

Список використаної літератури

1. Бюджетний Кодекс України (частина 1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://delo.ua/wiki/bjudzhetnij-kodeks-ukraini-136308>.
2. Булгакова С.О. Історія казначейства [Електронний ресурс] / С.О. Булгакова. – Режим доступу: <http://readbookz.com/pbooks/book-24/ua/>.
3. Мерзляк А.В. Інвестиційні можливості євроінтеграції України [Електронний ресурс] / А.В. Мерзляк, Г.О. Михайлова. – Режим доступу: <http://dspace.nbuu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/35131/103-Merzlyak.pdf?sequence=1>.
4. Правова аналітика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalanalytics.com.ua/consultacija/155-adminservices-html>.
5. Про адміністративні послуги: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2014 р.

Биколов Д.Т. Структура экономических ресурсов местных общин в Украине

В статье рассматривается проблематика экономических ресурсов, принадлежащих местным общинам, которые могут быть использованы местным самоуправлением для реализации функции самоуправления общины и обеспечения базовых потребностей ее жизнедеятельности. Анализируются основные источники поступлений в местные бюджеты, возможности увеличения их объемов, а также возможности изменения структуры доходной части местных бюджетов, которая является во многом зависимой от трансфертов из государственного бюджета и налога на доходы физических лиц, составляющих основную часть поступлений.

Ключевые слова: экономические ресурсы, местная община, органы местного самоуправления.

Bikulov D. Structure of economic resources of local communities in Ukraine

The article is devoted to the issues of economic resources belonging to local communities, which can be used for the local government to implement the function of the community and government to ensure the basic needs of her life. The basic sources of revenue to local governments, the possibility to increase their volumes are analysed. Also analyze the possibility of changing the structure of local revenues, which is largely dependent on transfers from the state budget and the tax on income of individuals that make up the bulk of the revenue. The most important source of growth in revenues in the state budget, which depends in part on local self-government, is the increase in the wage bill, which is generated at facilities located in the community. Also, to increase the income of local communities play an important role of local government own revenues arising from the effective use of communal property, land and other assets. Also, as a source of revenue for local governments consider a system of administrative services provided to citizens, and offer the delegation of the exclusive right of providing such services by local governments.

Key words: economic resources, local community, local authorities.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.77: 658.14/.17

Т.П. Авраменко

кандидат наук з державного управління, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ СИСТЕМНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті висвітлено проблемні питання державного управління сфери охорони здоров'я в умовах системних змін в Україні. Здійснено аналіз сучасного стану вітчизняної медичної галузі та визначено основні її проблеми. Розкрито основні причини невдалого досвіду попередніх реформ сфери охорони здоров'я в Україні. Обґрунтовано перспективні напрями реформування сфери охорони здоров'я в Україні, зокрема фінансово-економічний, організаційно-управлінський, нормативно-правовий і механізми оптимізації діяльності громадської охорони здоров'я.

Ключові слова: державне управління охороною здоров'я, управління змінами, охорона громадського здоров'я, розвиток галузі охорони здоров'я.

Здоров'я народу – найвища турбота держави.
Гай Юлій Цезар

I. Вступ

Сучасна система охорони здоров'я (далі – СОЗ), що дісталась Україні у спадок від УРСР, знаходиться в кризовому стані, що наочно підтверджено медико-демографічними показниками, не пристосована для того, щоб за нинішніх умов соціально-економічного розвитку країни належним чином реагувати на потреби населення. За роки незалежності ця чи не найважливіша складова сфери соціального захисту набула спонтанної деформації без належної адаптації до сучасних вимог і суспільних потреб. Не викликає сумніву, що система охорони здоров'я в її нинішньому стані потребує негайного реформування, точніше – заміни новою системою, яка була б здатна забезпечити належний рівень медичного обслуговування населення відповідно до вимог сьогодення.

Для визначення напрямів реформування української СОЗ має бути проведено аналіз стану сфери охорони здоров'я в Україні за часів незалежності.

Методологічним і теоретичним підґрунтям дослідження формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я є праці провідних вітчизняних науковців у галузі державного управління М. Білинської [1, с. 56–71], Л. Жаліло [1, с. 153–182], В. Лехан [5], Е. Лібанової, Я. Радиша [1, с. 56–71], І. Рожкової [1, с. 320–343], Г. Слабкого [5], В. Трощинського, І. Цибуліної та ін.

II. Постановка завдання

На сьогодні залишаються недостатньо вивченими питання удосконалення державного управління у сфері охорони здоров'я України в умовах реформування галузі. Тому метою статті є визначення проблемних питань державного управління сфери охорони здоров'я, здійснення аналізу сучасного стану та обґрунтування перспективних напрямів розвитку галузі в умовах системних змін у країні.

III. Результати

Основним чинником погіршення стану СОЗ є відсутність упродовж усього періоду незалежності України дієвих кроків щодо її адаптації до ринкових умов. Для з'ясування коренів проблем необхідно проаналізувати основні процеси трансформації принципів радянської системи охорони здоров'я, впроваджені наркомом охорони здоров'я РРФСР М. Семашком, за роки незалежності в Україні.

Система М. Семашка існувала на таких принципах: загальнодоступність безкоштовного медичного обслуговування; профілактика соціально значущих захворювань; якісне медичне обслуговування; тісна взаємодія медичної науки і практики та єдність пропаганди здорового способу життя, лікування і реабілітації. У результаті було створено цілісну систему загальнодоступного безкоштовного медичного обслуговування.

Втім зазначена система виявилася непридатною для використання в умовах зміни економічної моделі суспільства й розвитку ринкової економіки. Крім того, незважаю-

чи на безперечні переваги, які можливі лише за належного фінансування галузі та в умовах адміністративно-командної системи, ця модель із самого початку мала низку недоліків, які без адаптації до зміни ринково-економічної ситуації у країні суттєво загострилися, а саме:

1. Відсутність реакції на зміну економічної ситуації у країні. Незважаючи на поступ ринкових реформ в Україні, у сфері охорони здоров'я продовжував використовуватися командино-адміністративний підхід до управління без можливості гнучкого прийняття управлінських рішень на місцях щодо потреб громади [5].
2. Недоліки кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я. Наразі триває використання архаїчної системи планування потреб СОЗ у кадрових ресурсах, виходячи з жорстких штатних нормативів [5]. Має місце диспропорція кадрової структури лікарського корпусу, яка проявляється в надмірній спеціалізації лікарів з одночасним браком спеціалістів первинної ланки. Особливо гостро ці проблеми стоять у сільській місцевості.

Серед іншого значущу роль відіграє відсутність компенсаторних механізмів при реалізації держзамовлення на підготовку спеціалістів. У країні існує система замовлення на підготовку медичних кадрів за рахунок держави. Проте на практиці ситуація складається так, що більшість фахівців, які були підготовлені за державні кошти для, наприклад, первинної ланки, працюють на вторинній ланці, або в приватному секторі.

Слід зазначити, що низька оплата праці й соціального захисту медичних працівників спонукає останніх до заохочення тіньової оплати пацієнтами послуг медичного персоналу.

3. Диспропорційність у фінансово-організаційній структурі сфери охорони здоров'я.
4. Деформація фармацевтичного сектору.

Залежність вітчизняної фармацевтичної галузі від імпорту сировини привела до різкого спаду виробництва вітчизняної фармацевтичної продукції і, тим самим, до руйнації системи гарантованого забезпечення ліками, навіть у стаціонарах. Зазначимо, що комерціалізація фармацевтичної галузі в поєднанні з недосконалими нормативно-правовими механізмами державного регулювання, привела до закриття переважної більшості державних і комунальних аптек, насамперед – відділів внутрішньоаптечного виготовлення ліків.

Окреслені вище проблеми у вітчизняній СОЗ вказують на необхідність негайного реформування медичної галузі. Саме тому реформування сфери охорони здоров'я віднесено до числа пріоритетних напрямів реформ. Ключовими питаннями реформування СОЗ визначені організаційно-структурне та фінансово-економічне розмежування сфери охорони здоров'я [2].

Згідно з Програмою економічних реформ, реформування сфери охорони здоров'я починається шляхом реалізації пілотних проектів у чотирьох регіонах України: Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві з подальшим аналізом результатів досвіду реформування та використанням його на загальнодержавному рівні.

Метою пілотних проектів є апробація проголошених підходів до реформування СОЗ, виявлення потенційних ризиків та визначення кола заходів, спрямованих на нейтралізацію цих ризиків до розгортання реформи на загальнонаціональному рівні.

Слід зазначити, що про реформування системи охорони здоров'я йшлося неодноразово протягом усього існування незалежності України. Здійснювалась низка пілотних проектів із впровадженням того чи іншого напряму реформування СОЗ в Україні, зокрема в Житомирській, Полтавській та Харківській областях, які мали позитивні результати, проте загальнодержавного впровадження вони так і не набули. За попередні роки не було ухвалено жодного законодавчого акту щодо забезпечення діяльності пілотних проектів, який би регламентував запровадження реформ.

Основними причинами цього, на нашу думку, є:

- заполітизованість питання реформування охорони здоров'я (кожна політична сила в Україні приходила до влади зі своєю стратегією реформування);
- відсутність спадкоємності й послідовності в реалізації реформ;
- відсутність єдиної політичної волі щодо напряму шляхів реформування.

У переважній більшості реформи залишились на рівні політичних гасел, позитивний досвід не поширювався, що не сприяло покращенню діяльності сфери охорони здоров'я і збереженню здоров'я нації.

На сучасному етапі основними завданнями реформування сфери охорони здоров'я в Україні визначено [2]:

- підвищення якості медичних послуг;
- підвищення доступності медичних послуг;
- поліпшення ефективності державного фінансування;
- створення стимулів для здорового способу життя населення й безпечних сприятливих умов праці;
- підготовка умов для переходу до страхової моделі (соціального медичного страхування).

Аналіз поточних заходів уряду України, Міністерства охорони здоров'я України щодо забезпечення реформування вітчизняної системи охорони здоров'я свідчить про здійснення низки позитивних змін, зокрема:

1. Зміни Бюджетного кодексу України дауть можливість перейти на трирівневий рівень фінансування сфери охорони здоров'я, створювати фінансові пули й раці-

- ональніше використовувати надане фінансування.
2. Прийняття Закону України “Про порядок проведення реформування системи охорони здоров’я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві” законодавчо закріплює можливість відпрацювання нової структурно-організаційної та фінансово-економічної реорганізації мережі закладів охорони здоров’я у пілотних регіонах з урахуванням особливостей адміністративних територій (щільноти й характеру розселення населення, стану транспортних комунікацій, матеріально-технічного та кадрового потенціалу закладів охорони здоров’я, їх профілю та структури медичних послуг) та диференціації закладів охорони здоров’я, що надають вторинну медичну допомогу, з урахуванням інтенсивності її надання [13].
 3. Розробка та затвердження Міністерством охорони здоров’я низки методичних рекомендацій дасть змогу забезпечити та деталізувати окремі кроки провадження реформування сфери охорони здоров’я, а саме [6; 10–12]:
 - розрахунки потреби населення у медичної допомозі;
 - формування регіонального Плану-графіку проведення експерименту з реформування системи охорони здоров’я;
 - прогнозування потреби закладів охорони здоров’я України у медичних кадрах на довгострокову перспективу.
 - управління якістю медичної допомоги у галузі охорони здоров’я в Україні на період до 2020 р.
 4. Прийняття Постанови Кабінету Міністрів України “Питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери” від 11.05.2011 р. № 524 та підвищення престижності посади лікарів первинної ланки дасть змогу збільшити розмір посадового окладу лікаря (у тому числі педіатра, дільничного терапевта) [6]. Разом з тим, підвищення престижності цієї спеціальності не досягнуто – ця ланка залишається найменш укомплектованою (не лише в регіонах та на селі, але й у м. Києві).

З огляду на проведений аналіз проблем сфери охорони здоров’я в Україні позитивним є те, що проведення реформування медичної сфери не обмежується лише апробацією пілотних проектів, а паралельно проводиться робота щодо загальної оптимізації діяльності сфери охорони здоров’я, а саме:

1. З метою вдосконалення правової бази у сфері охорони здоров’я, відповідно до змін, що відбулись у сфері соціально-економічних відносин, створення ефективної системи організації надання медичної допомоги населенню для забезпе-

чення конституційного права громадян на охорону здоров’я, медичну допомогу з урахуванням набутого досвіду роботи закладів охорони здоров’я в ринкових умовах, прийнято Закон України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров’я щодо удосконалення надання медичної допомоги” [7].

2. Знайдено консенсус щодо запровадження обов’язкового медичного страхування. Він полягає у тому, що перш, ніж запроваджувати страхову модель охорони здоров’я, необхідно підготувати відповідні внутрішньо- та позагалузеві умови. Внутрішньогалузевими умовами переходу на систему соціального медичного страхування є досягнення фінансової стійкості медичних закладів, оптимізації їхньої мережі, збільшення самостійності керівників медичних закладів щодо управління фінансовими коштами, підвищення конкурентності у системі охорони здоров’я [5].
3. Розглянуто питання паралельної розбудови національної фармацевтичної сфери для забезпечення населення України гарантованим пакетом медичної допомоги (у тому числі й лікарськими засобами).
4. Вирішуються питання удосконалення кадрового забезпечення медичної галузі, а саме з метою кадрового забезпечення первинної ланки надання медико-санітарної допомоги населенню прийнята Міська цільова програма підготовки лікарських кадрів для закладів охорони здоров’я м. Києва на 2011–2017 рр. [4].
5. У липні 2010 р. був прийнятий Закон “Про державно-приватне партнерство”, яким визначено організаційно-правові засади взаємодії між державою (у тому числі АР Крим, територіальними громадами) та приватними партнерами (юридичними особами, або фізичними особами-підприємцями) на договірній основі [8]. Закон створює рамкові умови для зменшення потреби в державних коштах для розбудови сфери охорони здоров’я. Разом з тим, конкретних проектів у сфері СОЗ із застосуванням механізму державно-приватного партнерства в Україні вкрай мало.

Отже, в Україні має місце позитивна тенденція щодо реалізації поставлених завдань реформування, простежується поступовість і наукова обґрунтованість цих кроків. Разом з тим, виникає низка проблемних питань та ризиків, пов’язаних із провадженням задекларованого реформування. Тому на сьогодні надзвичайно важливою є консолідація зусиль і урядовців, і чиновників, і експертів, і науковців, а також медичної спільноти та української громади у напрямі вироблення оптимальної моделі вітчизняної сфери охорони здоров’я з урахуванням мо-

жливих ризиків та попереднього вітчизняного досвіду.

Охорона здоров'я є сферою, яка відображає стан та характеризує перетворення усіх трьох складових суспільства – економічної, політичної і соціальної. Саме тому експерти ВООЗ звертають увагу на тісний взаємозв'язок між станом сфери охорони здоров'я, здоров'ям населення та економічним розвитком країни. Інвестиції у зміцнення здоров'я населення не лише знижують тягар хвороб, а й стимулюють економічне зростання країни [3].

Враховуючи стратегічне значення сфери охорони здоров'я для розвитку економіки України, зміцнення безпеки держави та поліпшення здоров'я населення, а також зважаючи на необхідність вжиття невідкладних заходів щодо комплексного розв'язання проблем цієї сфери реформування має охоплювати фінансово-економічну, організаційно-управлінську, нормативно-правову сферу та механізми оптимізації діяльності громадської охорони здоров'я.

Удосконалення фінансово-економічних механізмів необхідне для створення прозорих фінансово-економічних відносин у процесі цільового накопичення та адресного використання коштів, необхідних для реалізації в повному обсязі конституційних прав громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Удосконалення механізмів державного фінансування та раціоналізація використання наявних ресурсів СОЗ є, безумовно, важливими інструментами забезпечення ефективності діяльності сфери охорони здоров'я та надання якісного медичного обслуговування населенню. Між тим, вартість медичного обслуговування постійно зростає в усьому світі. Причиною цього, насамперед, є запровадження нових технологій профілактики та лікування хвороб, нового високотехнологічного й наукосмного обладнання, нових лікарських засобів тощо. На сьогодні жодна країна світу не встигає забезпечити збільшення рівня фінансування СОЗ темпами, які відповідають темпам зростання вартості медичних послуг. Це призводить до формування певного “зачарованого кола”, вихід з якого, насамперед, слід шукати не у збільшенні видатків (хоча, безумовно, для України це залишається досить актуальним з причини критично низького рівня державних видатків на СОЗ і високого рівня позабюджетного фінансування, про що йшлося вище), а в механізмах раціонального використання наявного рівня фінансування та ресурсного забезпечення. Особливого значення цей механізм набуває в умовах дефіциту фінансових ресурсів, що є характерним для України.

Найбільш ефективним шляхом покращення фінансування сфери охорони здоров'я більшість країн світу вважають відмо-

ву від суто бюджетного фінансування і перехід на модель медичного страхування (приватного (добровільного) чи обов'язкового). Основною перевагою запровадження обов'язкового соціального медичного страхування (далі – ОСМС) є цільовий характер внесків. Це забезпечує зміщення фінансової бази СОЗ і високий ступінь солідарності, незалежно від фінансової можливості людини. Водночас на сьогодні в Україні залишаються невирішеними й потребують доопрацювання низка ключових галузевих і позагалузевих проблем (про які йшлося вище), що суттєво ускладнює запровадження ОСМС найближчим часом.

Відтак етапу реформування української СОЗ шляхом запровадження ОСМС має передувати значна підготовча робота щодо підвищення ефективності функціонування чинної системи з паралельним сприянням розвитку добровільного медичного страхування.

Отже, державну політику фінансово-економічного забезпечення сфери охорони здоров'я слід проводити за сучасних механізмів фінансування охорони здоров'я, а саме:

- доступність медичної допомоги та медичного обслуговування для усього населення країни, особливо бідних та вразливих верств;
- можливість перерозподілу ресурсів з метою оптимального задоволення потреб, що виникають, у певних ланках сфери охорони здоров'я;
- застосування стимулів для ефективної організації та надання послуг охорони здоров'я;
- виділення ресурсів надавачам залежно від якості та обсягів наданих ними послуг і відповідно до потреб населення.

У поєднанні з фінансово-економічними організаційно-управлінські механізми є підґрунтам для забезпечення ефективності діяльності сфери охорони здоров'я. Тому реформування медичної галузі слід починати саме з цих двох напрямів.

Як зазначалося вище, в Україні відсутня система розмежування закладів охорони здоров'я, в яких надається медична допомога різних рівнів. Це не лише має негативні організаційні й економічні наслідки, але й погіршує якість надання медичної допомоги. Натомість світова практика організації охорони здоров'я вказує на чітке розмежування лікувально-профілактичних закладів за рівнями надання медичної допомоги. Це дає змогу більш раціонально використовувати ресурси шляхом скорочення числа госпіталізації на високому рівні й підвищення ролі первинної медико-санітарної допомоги.

Не менш важливим питанням, яке необхідно вирішувати у вітчизняній сфері охорони здоров'я, є поліпшення якості медичної допомоги. Невід'ємними складовими цього процесу є об'єктивна (забезпечення якості

лікування) і суб'єктивна (забезпечення задоволення потреб пацієнтів щодо медичного обслуговування) складові. Вирішення питань підвищення якості медичної допомоги повинне здійснюватись у двох напрямах:

- оцінювання якості (експертиза, аудит, моніторинг, контроль, соціологічні дослідження);
- забезпечення підвищення якості (нормативно-правове, матеріально-технічне, фінансове, кадрове, організаційно-управлінське, інформаційне, мотиваційне).

Невід'ємними складовими процесу реформування СОЗ є поліпшення кадрового забезпечення медичної галузі й покращення соціального захисту медичних працівників, що потребує таких заходів:

- запровадження системи прогнозування потреби у спеціалістах. Прогнозування має здійснюватись на довгострокову перспективу за категоріями медичного персоналу відповідно до потреб охорони здоров'я з урахуванням стратегії та темпів системних перетворень галузі, зовнішніх і внутрішніх міграційних процесів та природного вибуття кадрів;
- збільшення обсягів державного замовлення на підготовку лікарів (насамперед первинної ланки й лікарів для сільської місцевості) за державним замовленням;
- запровадження системи укладання угод зі студентами, що навчаються за державним замовленням, з тим, щоб гарантувати обов'язковість відпрацювання ними не менше трьох років за направлінням, або відшкодування витрачених на їхню освіту коштів;
- забезпечення підготовки й перепідготовки випереджаючими темпами лікарів загальної практики/сімейної медицини, сімейних медичних сестер, середнього медичного персоналу з вищою освітою. Для цього в Державному бюджеті на 2012 р. передбачити відповідну статтю фінансування;
- забезпечення підготовки професійних управлінських кадрів з урахуванням передового світового досвіду.

Створення мотивації та зацікавленість у всіх учасників медичної галузі потребують таких заходів:

- запровадження системи диференціації розміру оплати праці медичних і фармацевтичних працівників залежно від рівня їх кваліфікації, обсягів, якості, складності, ефективності та умов виконуваної роботи, а також безперервності стажу роботи;
- надання щорічної матеріальної допомоги медичним працівникам на оздоровлення у розмірі місячного посадового окладу;
- запровадження підвищення пенсій медичним працівникам, які мають безперервний стаж роботи в державних та комуна-

льних закладах охорони здоров'я понад 25 років;

- створення фонду службових квартир для медичних працівників, особливо первинної ланки;
- розробка наукової програми для додипломного та післядипломного навчання медичних працівників будь-якої спеціальності, а також менеджерів охорони здоров'я з питань здорового способу життя, професійних ризиків медичної діяльності та профілактики їх негативного впливу;
- розробка програми щодо економічного й морального заохочення медичних працівників з урахуванням характеру професійних ризиків, навантаження, кваліфікації, тривалості роботи;
- підвищення відповідальності керівників медичних закладів за стан здоров'я та організацію надання медичної допомоги співробітникам;
- розроблення та законодавче закріплення системи доплати до посадового окладу лікарям дільничної мережі, швидкої та невідкладної медичної допомоги в розмірі 100% від посадового окладу, а також надбавки за тривалу безперервну роботу всім медичним працівникам [14];
- запровадження системи загальної диспансеризації медичних працівників як "групи ризику" щодо виникнення професійних захворювань із систематичним проведенням превентивного лікування за бюджетні кошти за місцем роботи;
- запровадження системи охорони здоров'я та медичної допомоги співробітникам медичної галузі, яка б забезпечувала доступність медичної допомоги працівникам охорони здоров'я та їхнім найближчим родичам.

Вирішення цих завдань реформування сфери охорони здоров'я неможливе без подальшого вдосконалення правової бази охорони здоров'я, яка має бути приведена відповідно до норм і принципів міжнародного права, чіткої і скоординованої взаємодії усіх гілок влади.

Не менш важливими в розрізі як суспільних, так і галузевих змін є питання оптимізації охорони громадського здоров'я. Це та складова СОЗ, яка за будь-яких сценаріїв розбудови медичної галузі в Україні повинна залишитися на рівні державного фінансування, оскільки вона стосується важливих для суспільства питань, без забезпечення яких неможливе належне функціонування не лише сфери охорони здоров'я, а й суспільства в цілому, а саме: розроблення державної політики щодо охорони здоров'я; профілактика та боротьба з захворюваннями; міжгалузева співпраця у напрямі збереження здоров'я населення; кадрова політика.

IV. Висновки

Проведений аналіз свідчить, що сфера охорони здоров'я в Україні потребує невід-

кладного реформування й вироблення державної програми щодо подальшого розвитку власної, адаптованої до історичних, політичних, економічних, демографічних, географічних тощо умов, моделі вітчизняної охорони здоров'я. Потребує суттевого вдосконалення і сама система управління охороною здоров'я, вона повинна бути ефективною в умовах системних (як зовнішніх, так і внутрішніх) змін, оскільки чинники нинішнього незадовільного стану вітчизняної СОЗ і невдалі попередні спроби її реформування лежать у площині як галузевих, так і позагалузевих проблем. Управлінські рішення не враховують вплив змін на діяльність СОЗ. Тому вироблення стратегії розвитку медичної галузі в Україні має спиратись на загальний принцип управління змінами.

Розкриттю принципів управління змінами в сфері охорони здоров'я будуть присвячені наші подальші наукові дослідження.

Список використаної літератури

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с.
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_ref orm_FINAL_2.pdf.
3. Инвестиции в здоровье: ключевое условие успешного экономического развития стран Восточной Европы и Центральной Азии : Всемирная организация здравоохранения 2008 г., от имени Европейской обсерватории по системам и политике здравоохранения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/74740/E90569R.pdf.
4. Міська цільова програма підготовки лікарських кадрів для закладів охорони здоров'я міста Києва на 2011–2017 роки : рішення Київської міської ради від 12.05.2011 р. № 736. – К., 2011.
5. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / [за заг. ред. В.М. Лехан, В.М. Рудого]. – К. : Вид-во Раєвського, 2005. – 168 с.
6. Питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих га-
- лузей бюджетної сфери : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 р. № 524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=524-2011-%EF>.
7. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 07.07.2011 р. № 3611-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=n&find=1&typ=1>.
8. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
9. Про затвердження Концепції управління якістю медичної допомоги у галузі охорони здоров'я в Україні на період до 2020 року : Наказ МОЗ України від 01.08.2011 р. № 454 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua>.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій з прогнозування потреби закладів охорони здоров'я України у медичних кадрах на довгострокову перспективу : Наказ Міністерства охорони здоров'я України 15.08.2011 р. № 512 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua>.
11. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розрахунку потреби населення у медичній допомозі : Наказ МОЗ України від 15.07.2011 р. № 420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua>.
12. Про затвердження методичних рекомендацій щодо формування регіонального Плану-графіку проведення експерименту з реформування системи охорони здоров'я : Наказ МОЗ України від 15.07.2011 р. № 419 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua>.
13. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України від 07.07.2011 р. № 3612-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=n&find=1&typ=1>.
14. Проект концепції розвитку охорони здоров'я в місті Києві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmr.gov.ua/getdoc.asp?Id=956.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2014 р.

Авраменко Т.П. Государственное управление здравоохранением в условиях системных изменений в Украине: современное состояние, проблемы и перспективы развития

В статье определены проблемные вопросы государственного управления здравоохранением в условиях системных изменений в Украине. Проведен анализ нынешнего состояния отечественной медицинской отрасли и определены основные ее проблемы. Раскрыты осно-

вные причины неудачного опыта предыдущих реформ здравоохранения в Украине. Обоснованы перспективные направления реформирования здравоохранения в Украине, в частности финансово-экономический, организационно-управленческий, нормативно-правовой и механизмы оптимизации деятельности общественного здравоохранения.

Ключевые слова: государственное управление здравоохранением, управление изменениями, охрана общественного здоровья, развитие здравоохранения.

Avramenko T. Public administration of Health care in the conditions of system changes in Ukraine: current state, problems and development prospects

The article identified public administration of health care in a systematic change in Ukraine. The analysis of the current state of the domestic medical industry and identifies its main problem. The main reasons for unsuccessful experience of the previous reforms of health care in Ukraine are opened. The promising areas of healthcare reform in Ukraine, including the financial and economic, organizational, administrative, regulatory mechanisms and optimization of public health.

The healthcare system in Ukraine is characterized by deep problems that require key state solutions in this area: inadequacy of the financing instruments of the healthcare system and irrational use of existing resources; inefficiency of organizational and functional structure of the healthcare system; orientation of the Ukrainian healthcare system on morbidity rather than preventive healthcare.

Besides, the Ukrainian healthcare system faces a range of unsettled challenges (employment issue, quality and availability of healthcare services etc.) and the key challenge is an inadequacy of financial and economic tools to guarantee the healthcare system operation. And total healthcare costs increase due to finances of ordinary people and it deals nothing with improvement of healthcare services.

Social and economic changes in our country require immediate efficient measures in reforming of state management of the healthcare system. For this purpose the following actions should be taken:

- To strengthen the healthcare financial basis: to implement regional monitoring of health conditions of the population to justify state costs and provide their efficient spending; to create framework for gradual transition to multiple (from different sources), budget and assurance healthcare model etc.
- To improve organizational and legal framework for the healthcare system that affect financial situation of the healthcare system: to provide personnel; to establish contractual framework between the state authorities and institutional medical centres regarding rational use of their resources for the entire community; to create basis of medical standards and clinical protocols on medical aid provision on evidence based medicine etc.

Key words: public administration of health, change Management, public health, the development of the health sector.

H.B. Сокур

кандидат політичних наук, доцент

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Л.В. Попова

директор Департаменту соціальної політики Вінницької міської ради

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА ШЛЯХИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено питання стосовно державної соціальної політики країн Європейського Союзу. Обґрунтовано доцільність упровадження позитивного досвіду Німеччини, Великої Британії, Польщі, Франції тощо в Україні.

Ключові слова: соціальна політика, європейський простір, Європейський Союз, соціальні партнери, соціальний діалог.

I. Вступ

Посилення уваги до соціальних питань зумовлене входженням України в європейський простір. Як і більшість європейських країн, Україна має визначити курс на соціально орієнтовану ринкову економіку, а саме поєднання принципу свободи ринку з принципом соціальної компенсації.

Теоретичні засади функціонування системи державного управління соціальним захистом населення (та, у свою чергу, розвитку соціальної політики) у своїх працях висвітлили відомі західні вчені: В. Беверидж, Г. Браун, Г. Ламберт, А. Мюллер-Армак, Х. Мадлен, Г. Сміт, Дж. Хабермас, С. Хаджес, Х. Хекло та ін. Специфіку реформування системи соціального захисту населення в умовах трансформаційних перетворень української економіки проаналізували С. Бандур, С. Біла, В. Близнюк, Т. Заяць, Т. Ковальчук, Р. Ларіна, Е. Лібанова, В. Мандибура, О. Мартякова, С. Сіденко, В. Скуратівський, В. Черняк та ін. Вагомий внесок у формування теоретико-методологічних зasad тематики соціальної політики та забезпечення функціонування цієї системи в умовах ринку здійснили Н. Болотіна, Т. Боярчук, О. Макарова, О. Новікова, Г. Піkalova та ін.

Незважаючи на великий інтерес з боку суспільства, вітчизняної науки й практики, питанням соціального захисту населення приділяють недостатньо уваги. На сьогодні як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин залишається невирішеною низка проблем, що негативно позначається на рівні соціально-економічного розвитку країни та добробуті її громадян.

II. Постановка завдання

Мета статті – комплексно оцінити теоретичні, практичні аспекти соціальної політики

та розробити напрями її вдосконалення в сучасних умовах.

III. Результати

У сучасному світі функціонують різноманітні моделі соціальної політики. Деякі з них дуже схожі між собою, деякі цілком відмінні чи мають лише окремі подібні риси. З огляду на це, вчені класифікували наявні системи соціального захисту та створили так звані “моделі”.

Одними з найбільш поширених є класифікації моделей соціальної політики за Лейбфридом і Еспінг-Андерсеном. Лейбфрид за пропонував класифікацію, яка базується на принципі “сімейної схожості”. Його чотири моделі являють собою чотири групи країн [8]:

1. Скандинавські країни (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія), де соціальний захист розвинений найкраще.
2. “Біスマркові країни” (Австрія, Німеччина), що є прикладами “інституціональної” моделі соціального захисту.
3. Ангlosаксонські країни (Велика Британія, США, Австралія, Нова Зеландія), де застосовують “залишкову” модель.
4. “Латинське узбережжя” (Іспанія, Португалія, Греція, Італія, Франція), де соціальне забезпечення перебуває в “зародковому” стані.

Еспінг-Андерсен розглянув державні системи соціального захисту з позиції розбіжностей у політичних ідеологіях і визначив так звані режими соціального захисту [9]: ліберальний, корпоративний, соціал-демократичний, розташувавши їх “справа наліво”, від найменших прихильників державного соціального захисту до найбільших.

Згодом У. Лоренц, демонструючи розвиток систем соціального захисту в повоєнній Європі, об'єднав аналіз Еспінг-Андерсена з типологією Лейбфрида. Таким чином було виділено чотири моделі соціального захисту

(скандинавську, залишкову, корпоративістську,rudimentарну).

Скандинавська модель (Швеція). Ця модель соціального захисту характерна для Данії, Швеції та Фінляндії. Відмінною рисою скандинавської моделі є широке охоплення різних соціальних ризиків і життєвих ситуацій, які вимагають підтримки суспільства. Загалом рівень соціальної захищеності, пропонований цією моделлю, досить високий.

Солідарна й універсальна система соціального захисту. Державні зусилля спрямовані на мінімізацію соціальних проблем і максимізацію надходжень до бюджету. Високий рівень зайнятості в країні (забезпечення значної частини "захисту" через роботу). Активне залучення жінок до трудової діяльності (виконання частини функцій з неформального додгляду соціальними працівниками). Достатньо високий престиж соціальних працівників.

Корпоративна, або континентальна, модель (інша назва – модель Бісмарка) (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Швейцарія, частково Франція та Італія). Встановлює жорсткий зв'язок між рівнем соціального захисту та тривалістю професійної діяльності.

Залишкова, або англосаксонська, модель (відома як модель Вільяма Бевериджа) (Велика Британія та Ірландія) [9].

Рудиментарна південноєвропейська модель (Італія, Іспанія, Греція й Португалія). Головна риса – юридичні права на соціальний захист мінімальні або взагалі відсутні. Функції соціального захисту держава передкладає на волонтерський та неформальний сектори. Пошук джерел фінансування програм соціального захисту – проблема соціальних працівників. Соціальні служби діють некоординовано й несистематично.

Розглянувши ці моделі, можна дійти висновку, що система соціального захисту в Україні більшою мірою відповідає німецькій моделі.

У країнах Європейського Союзу соціальна політика та участь соціальних партнерів у її формуванні зазнали не тільки значної трансформації, а й виник принципово новий наднаціональний і наддержавний курс соціального захисту та добробуту громадян. Своєрідним лідером цього великомасштабного процесу стала Швеція. З 1930-х рр. воно першою в Європі інституціоналізувала соціальний діалог у формі тристороннього органу (уряд – конфедерація роботодавців – профспілки).

Саме з урахуванням шведських досягнень було ухвалено Маастрихтський договір 1989 р., що запровадив новий розділ, присвячений соціальним питанням, яким визначалися обсяги соціальної політики на європейському рівні та принципи сприяння соціальному діалогу й партнерству. Амстердамський договір 1997 р. запропонував інноваційний підхід до координування політики

зайнятості із чітко визначеними роллю та відповідальністю соціальних партнерів. Отже, у Європейському Союзі соціальний діалог став прогресивною частиною загальної стратегії, яка забезпечила конкурентоспроможнішу позицію Європи у відносинах з основними партнерами у світі [1, с. 431].

На цей процес сьогодні орієнтуються держави, які мають намір приєднатись до Європейського Союзу, проте їхній соціально-економічний стан ще не відповідає багатьом нормам Євросоюзу, тож вони бажають істотно переглянути національну практику інституалізації соціального партнерства.

Щодо України, то головною проблемою стало те, що в нас не відбулося наукове моделювання системи, яку мали намір створити. На державному рівні затверджували різні концепції, програми, проекти, однак їхні автори не переймалися цілісною моделлю ефективного розвитку, не враховували навіть досвіду країн-сусідів, що інтегрувалися до Європейського Союзу, а віддавали перевагу власній національній моделі.

Тим часом однією з найхарактерніших особливостей розвитку політичних і соціальних процесів у країнах, які взяли орієнтацію на членство в ЄС, стало широке застосування вже успішно випробуваних на практиці форм соціальної демократії з участю громадян в ухваленні політичних і економічних рішень, контролю за їх реалізацією у важливих напрямках політичної діяльності владних інститутів.

Ця тенденція дедалі більше стає виразником критичного погляду на перспективи розвитку парламентської демократії та її можливості задовольняти інтереси різних соціальних груп. У більшості країн ЄС діють головний національний тристоронній орган і кілька аналогічних органів, які працюють над окремими питаннями. Роль тристороннього органу переважно консультивна й дорадча, тільки в окремих випадках він має повноваження приймати рішення (Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Угорщина, Чеська Республіка) [7, с. 47].

Інституційна структура більшості країн сформована для регулярного проведення тристоронніх засідань. Однак, оскільки формування політики – процес, який постійно розвивається, інституційне й адміністративне середовище має завжди залишатись актуальним і бути пристосованим до проблем сьогодення. Наприклад, в Естонії, крім офіційних сторін (уряд – профспілки – роботодавці), до категорії учасників соціального діалогу включені добровільні професійні спілки, представників громадських організацій, а також інспекцій праці та судових органів [7, с. 49].

Враховуючи досвід Естонії, на нашу думку, доцільно внести зміни до деяких законів України, що стосуються сфері трудових відносин.

На відміну від функцій Національної тристоронньої соціально-економічної ради в Україні, країни Європейського Союзу обрали надзвичайно широкі рамки національного соціального діалогу, що виходять далеко за межі обговорення більш традиційних питань, таких, як видатки на соціальні цілі, державні соціальні стандарти та рівень оплати праці, розробка проектів законодавчих і нормативних актів з питань соціально-економічного розвитку тощо [4, с. 7].

У центрі політичних інтересів держав – членів ЄС перебуває питання зайнятості. Високий рівень зайнятості визнано головним елементом винайдення шляхів розв'язання найбільш нагальних національних проблем, скажімо, старіння населення, стабільність пенсійного забезпечення, конкурентоспроможність чи соціальна єдність [5, с. 32].

Роль соціальних партнерів у реалізації стратегії зайнятості є вирішальною. Вони несуть головну відповідальність за проведення модернізації методів організації праці.

Країни Європейського Союзу ще на самому початку економічних реформ відмовились від адміністративних та центральних планових механізмів і методів установлення заробітної плати, чим відкрили широку дорогу соціальному діалогу [7, с. 46]. Питання заробітної плати вирішується шляхом колективних переговорів або індивідуально, на рівні підприємства.

Політику оплати праці ЄС розглядає як частину макроекономічної політики, спрямованої на збереження стабільності цін. Зростання заробітної плати в зазначених державах має відображати різні економічні ситуації та ситуації у сфері зайнятості. Уряд зобов'язаний створювати сприятливі умови для ведення соціальними партнерами переговорів про заробітну плату, які мусять надзвичайно відповідально діяти й укладати угоди відповідно до загальних принципів, передбачених зasadами економічної політики [2, с. 17].

Практично всі західноєвропейські держави вдосконалювали свої системи соціального страхування. Так, німецька модель соціальної політики передбачала тісний зв'язок соціального страхування та ринку праці з активною ініціативою держави та роботодавців в економічних процесах. Це й був шлях до заможності по-німецьки [6]. У Франції головною метою такої політики стало поширення солідарності. Не випадково саме французька стратегія згодом довела свою перспективність і з часом почала переважати в концепціях країн ЄС [6].

Членство в ЄС і економічна глобалізація означають, що працівники підприємств та їхнє керівництво мають швидко пристосовуватися до вимог міжнародної конкуренції, а також до циклічних і структурних змін. Мобі-

льність робочої сили й нові моделі організації праці повною мірою впливають на гарантію зайнятості.

Така ситуація, яка є реальною та неминучою, повинна супроводжуватись створенням нової законодавчої бази, що відповідає потребам роботодавців і найманых працівників. Баланс інтересів обох сторін соціально-трудових відносин забезпечується за допомогою серйозного та тривалого діалогу. Це зазначено в Директивах ЄС про зайнятість, які закликають соціальних партнерів “вести переговори та виконувати угоди на всіх відповідних рівнях, модернізувати методи організації праці, включаючи гнучкий графік роботи для підвищення продуктивності і конкурентоспроможності підприємства, досягнення необхідного балансу між гнучкістю та гарантією роботи і підвищенням якості робочих місць” [3, с. 23].

Якщо країни вступають до Європейського Союзу, соціальні партнери братимуть участь у консультивативному й законотворчому процесах, які також охоплює трудове законодавство. Ці положення досить регулярно застосовують з 1993 р., і їх включено до переліку інших нових правових інструментів ЄС, присвячених питанням відпустки для догляду за дитиною, запровадження неповного робочого дня/тижня, контрактів з фіксованим терміном, дистанційної роботи тощо [3, с. 24].

Щоб наблизити реальність стандартів України до стандартів країн Європейського Союзу з безпеки та гігієни праці, потрібен деякий час. Навіть якщо ситуація поступово поліпшується, насамперед завдяки іноземним інвестиціям, ці зміни на краще нерівномірні. Технічне обладнання, що застосоване в Україні, часто застаріле, і виконання норм безпеки потребує значних коштів.

З огляду на досвід країн ЄС важливим є те, що соціальний діалог виявився цінним демократичним способом розв'язання соціальних проблем, сучасним і динамічним процесом, що має унікальний потенціал та широкі можливості у сприянні прогресу в питаннях глобалізації, регіональної інтеграції й переходного періоду.

Україна стала членом Міжнародної організації праці, ратифікувавши 1954 р. її статут, і упродовж цього часу тісно пов'язана із цією організацією. Вона ратифікувала 63 конвенції МОП, із них 14 – за роки незалежності. Положення цих конвенцій лягли в основу чинного в Україні законодавства, що регулює соціально-трудові відносини.

Членство нашої країни в цій міжнародній організації, без перебільшення, є виправданним у політичному плані й рентабельним з погляду економічної віддачі. Подальше поглиблення співробітництва з МОП є надзвичайно актуальним завданням для України в процесі її соціально-економічного розвитку.

IV. Висновки

Соціальна політика в країнах Європейського Союзу у ХХІ ст. поступово відходить від постулатів соціал-демократії до неоконсервативної моделі розподілу. У багатьох країнах ЄС зменшують податкове навантаження на реальний сектор, щоб зробити його конкурентоспроможним.

Україна, яка вже чимало досягла в період суверенного сходження, має уважніше поставитися до досвіду європейських країн і налагоджувати потужнішу співпрацю з ними, як і з іншими державами. Нарощування співпраці може відбуватися за кількома напрямами. По-перше, це двосторонні відносини. По-друге, широкий контекст співробітництва з інтеграційними об'єднаннями транс'європейського рівня (ЄС, НАТО, Рада Європи, ОБСЄ). По-третє, можливість використання тією чи іншою мірою досвіду успішних держав.

Список використаної літератури

1. Діденко Н.Г. Принципи та пріоритети державного управління в європейських моделях соціального партнерства / Н.Г. Діденко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – Вип. 1 (20). – С. 431–436.
2. Крещенко Н. Соціальний діалог з позиції країн ЄС / Н. Крещенко // Віче. – 2010. – № 18. – С. 14–21.
3. Кудряченко А. Досвід соціально-економічних перетворень малих європейських країн / А. Кудряченко // Віче. – 2010. – № 5. – С. 23–48.
4. Соціальна Україна в соціальній Європі. – К. : Заповіт, 2006. – 36 с.
5. Церкасевич Л.В. Современные тенденции социальной политики в странах Европейского Союза : учеб. пособ. / Л.В. Церкасевич. – СПб., 2004. – 207 с.
6. Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах [Електронний ресурс] / Л. Четверикова. – Режим доступу: <http://www.znc.com.ua/ukr/publ/periodic/shpp/2005/1/p067.php>.
7. Швейцер В.Я. Европа: большой опыт малых стран / В.Я. Швейцер // Современная Европа. – 2008. – № 4. – С. 46–58.
8. Шевчук А.П. Формування моделей соціальної політики як складова державного управління в соціально-економічній сфері / А.П. Шевчук // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2 (18). – С. 310–318.
9. Шевчук П. Соціальна політика / П. Шевчук. – Л. : Світ, 2003. – 400 с.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2014 р.

Сокур Н.В., Попова Л.В. Социальная политика Европейского Союза: перспективы и пути внедрения в Украине

В статье рассматривается вопрос государственной социальной политики стран Европейского Союза. Обосновывается целесообразность внедрения позитивного опыта Германии, Великобритании, Польши, Франции и других стран в Украине.

Ключевые слова: социальная политика, европейское пространство, Европейский Союз, социальные партнеры, социальный диалог.

Sokur N., Popova L. Social Policy of the European Union: prospects and ways of introduction in Ukraine

The article is devoted to the issue of social policies in the European Union and the ways and prospects of its application in Ukraine. Countries that are considered, namely Germany, UK, Poland, France and others. allow to adopt a positive experience to implement it in our country.

Increased interest in society towards social policy called incomplete social reform. Protracted economic crisis has generated a lot of social problems in society that hide the real danger to the stability of social relations, the threat of limiting polarization property of citizens of poverty. Increased attention to social issues also caused by the entry of Ukraine into the European space. Like most European countries, we have to identify yourself course on socially oriented market economy.

An integral part of the process of moving Ukraine towards the EU and the development of social-oriented economy is the implementation of evidence-based social policy, an effective system of social protection.

Only on the basis of the functioning of a developed social policies Ukraine can count on finding in the twentieth century. own safe and stable transition to a socially oriented market economy, guaranteed implement strategy for accession into the EU.

Key words: social policy, the European space, the European Union, the social partners, social dialogue.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

**Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу
“Держава та регіони. Серія: Державне управління”**

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4)

1. До друку приймаються непубліковані раніше роботи, написані українською мовою, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені напівжирним шрифтом):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроши треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / АТ “УкрСиббанк”

р/р 26001504757200 / ОКПО 19278502 / МФО 351005

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.