

Редколегія журналу

- Оболенський О.Ю.** - голов. ред., перший віце-президент Національної академії, д.е.н., проф.;
- Сьомін С.В.** - заст. голов. ред., віце-президент Національної академії, д.політ.н., с.н.с.;
- Балдич Н.І.** - відп. секр. редколегії, к.політ.н., доц.;
- Бакуменко В.Д.** - д.н.держ.упр., проф.;
- Бодров В.Г.** - зав. каф. екон. теорії та історії економіки, д.е.н., проф.;
- Бондаренко В.Д.** - д.філос.н., проф.;
- Вакуленко В.М.** - зав. каф. регіон. упр., місц. самоврядування та упр. містом, к.н.держ.упр., доц.;
- Говоруха В.В.** - директор ХРІДУ НАДУ, к.н.держ.упр.;
- Гошовська В.А.** - директор Ін-ту підвищ. кваліфікації керівних кадрів, д.політ.н., проф.;
- Грицяк І.А.** - зав. каф. європ. інтегр., д.н.держ.упр., доц.;
- Дон В.А.** - начальник - директор видавництва Національної академії;
- Дубенко С.Д.** - зав. каф. права і законотвор. процесу, к.ю.н., доц.;
- Загорський В.С.** - директор ЛРІДУ НАДУ, к.е.н., доц.;
- Іжа М.М.** - директор ОРІДУ НАДУ, к.е.н.;
- Князєв В.М.** - зав. каф. філос. і метод. держ. упр., д.філос.н., проф.;
- Коник С.М.** - заст. зав. каф. держ. упр. і менеджменту, к.н.держ.упр., доц.;
- Корецький М.Х.** - зав. від. інвест. політ. та розвитку місц. самоврядування Ради по вивч. продуктив. сил України НАН України, д.н.держ.упр.;
- Кремень В.Г.** - президент АПН України, д.філос.н., проф., акад. АПН України;
- Куценко В.А.** - к.е.н., проф.;
- Луговий В.І.** - д.пед.н., проф., акад. АПН України;
- Майборода С.В.** - декан ф-ту заоч. форми навчання, д.н.держ.упр., проф.;
- Михненко А.М.** - зав. каф. упр. суспіл. розвитком, д.і.н., доц.;
- Мотренко Т.В.** - нач. Головного упр. держ. служби України, д.філос.н., проф.;
- Надолішній П.І.** - зав. каф. держ. упр. і місц. самоврядування ОРІДУ НАДУ, д.н.держ.упр., проф.;
- Нижник Н.Р.** - д.ю.н., проф., чл.-кор. АГРн України;
- Поважний С.Ф.** - ректор Донецького держ. ун-ту упр., д.е.н., проф.;
- Протасова Н.Г.** - зав. каф. упр. освітою, д.пед.н., проф.;
- Рєбало В.А.** - зав. каф. держ. політики та упр. політ. процесами, д.філос.н., проф.;
- Розпутенко І.В.** - зав. каф. екон. політики, д.н.держ.упр., проф.;
- Серьогін С.М.** - директор ДРІДУ НАДУ, д.н.держ.упр., проф.;
- Ситник Г.П.** - зав. каф. нац. безпеки, д.н.держ.упр., проф.;
- Скуратівський В.А.** - проф. каф. соц. і гуман. політики, д.філос.н., проф.;
- Солоненко І.М.** - зав. каф. упр. охороною суспіл. здоров'я, д.мед.н., проф.;
- Сурмін Ю.П.** - заст. директора Ін-ту проблем держ. упр. та місц. самоврядування, д.соц.н., проф.;
- Телешун С.О.** - зав. каф. політ. аналіт. і прогноз., д.політ.н., проф.;
- Тронь В.П.** - проф. каф. інформатизації держ. упр., д.н.держ.упр., проф.;
- Трошинський В.П.** - декан ф-ту вищих керівних кадрів, д.і.н., проф.;
- Чемерис А.О.** - віце-президент Національної академії, к.е.н., доц.;
- Чукут С.А.** - зав. каф. інформ. політики, д.н.держ.упр., проф.;
- Шамрай В.О.** - д.н.держ.упр., проф.;
- Шаповал В.М.** - д.ю.н., проф.;
- Шарев Ю.П.** - перший заст. директора ДРІДУ НАДУ, д.н.держ.упр., проф.

Національна академія державного управління
при Президентіві України

**ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ**

**Національної академії
державного управління
при Президентіві України**

Випуск 2/2008

Київ
2008

УДК 33+37+316

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 142/1-9 від 31 січня 2008 р.)*

Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. - К. : НАДУ, 2008. - Вип. 2. - 268 с.

Збірник висвітлює науково-практичні підходи, погляди та результати наукових досліджень у сфері державного управління, місцевого самоврядування, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та управління.

Матеріали, вміщені в збірнику, розраховані на працівників сфери державного управління, керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних установ, громадських організацій, наукових і науково-педагогічних кадрів, усіх, хто вивчає або досліджує науково-практичні державно-управлінські проблеми.

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2008

ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Валентина Карлова,
кандидат наук з державного управління,
докторант Інституту проблем
державного управління та місцевого
самоврядування НАДУ*

Державна політика у сфері культури як важлива складова механізму формування і зміцнення української національної свідомості

У межах статті з'ясовується роль культури у формуванні й зміцненні національної свідомості та самосвідомості, аналізуються провідні тенденції розвитку соціокультурної ситуації та особливості реалізації державної політики у сфері культури в Україні в сучасних умовах; обґрунтовуються завдання органів державної влади щодо створення повноцінного соціокультурного середовища для національної та духовної самоідентифікації українського суспільства.

Ключові слова: культура, державна політика у сфері культури, національна свідомість, політична нація, національна ідентифікація, інформаційно-культурний простір.

In this article the author clarifies the role of culture in forming and strengthening of national consciousness and self-consciousness. She analyses the leading progress of the social and cultural situation and the features of the implementation of the public policy in the field of culture in modern Ukraine. The tasks of the public authorities in creation of the valuable social and cultural environment for national and spiritual self-authentication of Ukrainian society are grounded .

Key words: culture, public policy in the field of culture, national consciousness, political nation, national authentication, informative and cultural space.

Постановка проблеми. З проголошенням незалежності України стала на шлях розбудови демократичної, правової держави, створення громадянського суспільства з високими гуманістичними цінностями. У процесах державотворення важливу роль відіграє національна культура - духовний і моральний фундамент нації, потужний засіб формування національної свідомості. Як зазначає академік М.Жулинський, "розвиток світової цивілізації загалом і формування національних держав зокрема засвідчують, що культу-

ра була основним стимулюючим чинником формування нації, інструментом подолання релігійних, освітніх, етнічних розбіжностей в ім'я консолідації суспільства і створення держави" [1]. Особливо важливе значення має національна культура в сучасних умовах посилення світових глобалізаційних процесів, виступаючи міцною основою формування цілісної національної ідентичності - необхідної умови консолідації суспільства, стабільного розвитку держави.

Світовий досвід переконливо свідчить, що країни, які в період здійснення суспільних перетворень проводили зважену, послідовну політику підтримки розвитку національної культури (наприклад свого часу Японія, Німеччина) швидко піднімалися до рівня високорозвинених країн, у найкоротші терміни, з мінімальними витратами досягали значних успіхів у проведенні економічних, політичних і соціальних реформ. Саме через освоєння традицій народу, його культури утверджуються духовні засади суспільства, які є визначальним показником життєздатності кожної нації, без яких не можна побудувати міцної держави.

Сьогодні стає цілком очевидним, що труднощі й прорахунки в здійсненні соціально-економічних, політичних перетворень, недоліки у вирішенні багатьох проблем суспільного життя в Україні значною мірою обумовлюються тим, що українському суспільству поки що не вистачає сформованої системи відповідних світоглядно-ціннісних орієнтацій. "Прагнення одного тільки економічного достатку, який неначе скоро настане, недостатньо, бо на утвердження високого рівня життя в державі впливає рівень національної свідомості, патріотизму, громадянської психології державницького народу й відповідальності, що в українському суспільстві слід утверджувати, виховувати всіма силами", - зазначає професор М.Пірен [6, с. 127]. Значною мірою завдяки виваженій політиці держави у сфері культури утверджується дух нації - національна свідомість, яка є основою життєдіяльності національної спільноти, важливим чинником розбудови національної держави. Тому дослідження політики Української держави у сфері культури як механізму формування і зміцнення української національної свідомості, як важливого чинника державотворення є актуальною проблемою, яка потребує ґрунтового вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних вітчизняних дослідженнях до окремих аспектів розвитку духовної культури як важливого чинника формування і зміцнення національної свідомості звертаються В.Андрущенко, В.Бондаренко, І.Дзюба,

М. Жулинський, С. Здіорук, В. Кремень, В. Литвин, М. Михальченко, І. Надольний, Б. Парохонський, М. Попович, П. Ситник, Ю. Римаренко та ін. Теоретико-методологічні підходи й практичні питання сучасної державної політики у сфері культури розглядаються у працях як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників: А. Арнольдова, О. Богачової, І. Горлової, О. Гриценка, М. Девідсон Шустера, А. Жерара, В. Жидкова, О. Забужко, А. Маркова, О. Семашка, Р. Фішера, А. Флієра, Г. Чміль, С. Чукут, С. Шишкіна та інших.

Невирішені частини проблеми. Віддаючи належне науковій і практичній значущості розглянутих наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених, слід, однак, зауважити, що недостатньо дослідженим залишається місце державної політики у сфері культури у формуванні й зміцненні національної свідомості громадян України, що й зумовлює зацікавленість зазначеною проблемою.

Метою статті є визначення і обґрунтування основних напрямів оптимізації державної політики у сфері культури як важливого засобу формування української національної свідомості в сучасних умовах утвердження незалежної Української держави на основі вивчення тенденцій розвитку сучасної соціокультурної ситуації в українському суспільстві, аналізу діяльності органів державної влади щодо забезпечення необхідних умов для розвитку національної культури. Досягнення даної мети зумовлює розв'язання низки завдань: дослідити особливості реалізації державної політики у сфері культури в сучасних умовах; з'ясувати, наскільки вона сприяє формуванню національної свідомості громадян України; визначити завдання органів державної влади щодо створення повноцінного соціокультурного середовища для національної та духовної самоідентифікації українського суспільства.

Вклад основного матеріалу. Для початку відзначимо, що до об'єктивних чинників, які формують національну свідомість та самосвідомість і визначають спосіб життя нації, належить увесь комплекс суспільно-історичних реалій - її геополітичне, соціально-економічне, політичне, технологічне чи екологічне становище в той чи інший період розвитку. Водночас вплив об'єктивних чинників на формування національної свідомості суттєво коригується чинниками духовного характеру - властивих певному народу традицій, звичаїв, обрядів, його характеру й поведінки. Особливе місце серед духовних чинників займають історична пам'ять, народні святині, усталена символіка, національна культура. Крім того, у національній самосвідомості напрацьовуються і займають свою

нішу ідеальні імперативи волі - моральні принципи й норми, покликані стимулювати громадську активність у бажаному напрямі, застерігаючи їх від згубних дій, що загрожують національній спільноті [10].

Для того щоб культура повноцінно виконувала свої націєтворчі функції, потрібна виважена і послідовна державна політика у цій сфері, яка виступає важливою складовою механізму формування національної свідомості громадян. Слід зазначити, в Україні при формуванні культурної політики особливу увагу необхідно приділити викликам розвитку українського суспільства у сучасних умовах. Це тривале перебування України у складі інших держав, несформованість української політичної нації до цього часу, що ставить перед національною культурою завдання формування цілісного національного культурного простору. Для того щоб виникла взаємна відповідність між українською політичною нацією, яка нині інтенсивно формується, та українською національною культурою, доволі неоднорідне в культурному сенсі суспільство громадян України ще має стати зрілою політичною нацією, а україномовна культура українців як титульного етносу - перетворитися на культуру всього українського суспільства [4, с. 22]. При цьому культура етнічних меншин має розглядатися як частина культури української політичної нації. Такий підхід, по суті, означає, що національна культура поєднує в поліетнічній державі етнічні групи й етнічні спільноти, надаючи міжетнічним відносинам націєтворчого спрямування. Поєднання існуючого культурного різноманіття в українському суспільстві і забезпечення цілісності національного культурного простору сприятиме усвідомленню громадянами країни спільної культурної спадщини, формуванню спільних цінностей, символів, традицій, а отже, загальнонаціональної ідентичності української нації.

У контексті окресленої проблеми слід зазначити, що з проголошенням незалежності в Україні була здійснена низка заходів щодо формування державної політики у сфері культури, визначені її основні принципи та напрями реалізації в умовах демократизації суспільного життя. Основним законодавчим актом, який визначає правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулює суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей, став документ "Основи законодавства України про культуру", що був прийнятий у 1992 р. [5, с. 11-12]. Виходячи із загаль-

новизнаних у світі демократичних засад у цьому документі визначені основні принципи сучасної політики Української держави у ньому, а саме: визнання культури як одного із головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають на території України; утвердження гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними і класовими інтересами; збереження і примноження культурних надбань; розвиток культурних зв'язків з українцями, що проживають за кордоном, як основи збереження цілісності української культури. Важливими принципами державної політики у сфері культури також є: гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань; рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної належності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей; доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина [5].

Наступним кроком щодо визначення загальних засад формування й реалізації державної політики у сфері культури стала розробка урядом країни "Концептуальних напрямів діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури", які були затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 675 від 28 червня 1997 р. [8]. Крім того, у цей період було прийнято низку важливих законодавчих актів, які значною мірою визначають основні напрями розвитку окремих ділянок культурної сфери в нашій державі. Це, насамперед, закони України "Про бібліотеки та бібліотечну справу", "Про музеї та музейну справу", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про кінематографію", "Про охорону культурної спадщини", "Про народні художні промисли", "Про театри і театральну справу" та ін.

Утвердження демократичних засад політики держави у сфері культури зумовило в культурному житті країни розвиток позитивних тенденцій. Держава відмовилася від втручання у творчі процеси культурно-мистецького життя, тим самим визнаючи самоцінність, незалежність культури і мистецтва, необхідність їх для духовного здоров'я суспільства. З'явилися реальні можливості для повної свободи творчості митців, вільного розвитку різних культурних напрямів, стилів. У цей період в Україні відбулась переоцінка офіційного ставлення держави до цілих пластів культури, в ре-

зультаті чого національній культурі повернуто багато раніше заборонених імен та творів, відкрито доступ до тієї частини культурного надбання, яка була тривалий час недоступна з політичних та ідеологічних причин. Уперше в історії нашої держави відкрились реальні можливості для досягнення і збереження цілісності української національної культури, об'єднання її "західної" і "східної", "радянської" і "антирадянської", "материнської" і "діаспорної" частин, які виокремилися свого часу в результаті драматичних подій у житті нашого народу. Помітним стало поживлення діяльності творчих спілок, громадських і релігійних організацій, національно-культурних товариств, різних ініціативних груп, зацікавлених в оновленні культурно-мистецького життя, відродженні української культури. Все це, безперечно, сприяє цілісному усвідомленню громадянами України культурної спадщини українського народу, у якій втілені духовні цінності, життєвий досвід народу, його традиції і звичаї, що є основою формування української національної свідомості.

Водночас поряд з позитивними змінами в розвитку національної культури мають місце негативні тенденції і кризові явища. У підтвердження цього передусім слід зазначити, що в період незалежності держава, відмовляючись від безпосереднього втручання у творче життя, тим самим послідовно зменшувала свою участь у підтримці національної культури. Склалася досить суперечлива ситуація, коли бюджетне утримування сфери культури з боку держави постійно скорочувалося, а дієві механізми позабюджетного фінансування на законодавчому рівні так і не були створені. Беззаперечним фактом протягом 1990-х рр. стало погіршення фінансового забезпечення більшості закладів культури - бібліотек, музеїв, будинків культури, кінотеатрів, дитячих шкіл естетичного виховання. Через обмеженість коштів, застарілу матеріально-технічну базу, недостатність професійних кадрів багато з них стали неспроможними належно задовольняти культурні запити населення, надавати якісні культурні послуги. Велика кількість закладів, особливо в селах та малих містах, була скорочена або перепрофільована, що призвело до істотного погіршення функціонування культурної сфери, зниження рівня культурного обслуговування населення і негативно позначилося на духовному стані суспільства.

У сучасних умовах важливою проблемою залишається збереження цілісності національного культурного простору, що забезпечує культурні, мовні, інформаційні потреби громадян Украї-

ни і має важливе значення у формуванні ціннісних орієнтацій суспільства, зміцненні національної свідомості. Слід зазначити, що національний культурний простір охоплює: сферу мистецької, культурно-просвітницької, дозвільної діяльності (професійної та аматорської); ефірний простір електронних мас-медіа; українські ресурси Інтернету; національний ринок друкованих ЗМІ; книговидання та книгорозповсюдження, інших культурно-мистецьких продуктів та послуг, а також суміжні сфери - освіту, науку, діяльність громадянського суспільства. Національний культурний простір можна вважати єдиним і цілісним лише за умови, якщо, по-перше, існують розвинені спільні символічні системи (мова, система цінностей, національна культурна спадщина), що є комунікаційною базою всього суспільства; по-друге, культурні потреби суспільства задовольняються передусім завдяки національним виробникам культурного продукту та національним каналам культурної комунікації; по-третє, немає значних груп у суспільстві, які б стабільно перебували поза сферою національних комунікаційних каналів (мереж), належачи натомість до інонаціонального культурного простору [4]. Слід зазначити, що тривале порушення цілісності національного культурного простору призводить до істотних відмінностей у системах цінностей, ідейних орієнтаціях, у джерелах культурної та суспільної інформації, що виникають між населенням окремих регіонів країни, а також між великими суспільними групами за релігійними, мовними та іншими ознаками. Такий стан культурного простору здатен продукувати протилежні погляди на минуле й майбутнє країни, на шляхи її розвитку, утворювати в масовій свідомості основу для міжрегіональних, міжетнічних, мовних конфліктів, що жодним чином не сприяє формуванню цілісної національної свідомості.

У контексті окресленої проблеми слід зазначити, що нині в Україні національний культурний простір є нецілісним, про що, насамперед, свідчить мовна ситуація в державі, розвиток і функціонування національних культурних індустрій, стан культурної спадщини. Відсутність виразної політики держави в цих напрямках консервує домінування у національному культурному просторі України зарубіжної, переважно російської, культурної продукції. Держава досі не продемонструвала спроможність забезпечити повноцінне функціонування національної культури на власній території. Незважаючи на певні позитивні зрушення, на основних ринках культурно-мистецьких благ (кіно та відео, преса, музика

тощо) провідне місце посідає масова іноземна культура - низько-сортні блокбастери, розважальні телепрограми, телесеріали, "бульварна" література [4]. При цьому в деяких регіонах, передусім на Сході і в АР Крим, позиції українських засобів масової інформації надто слабкі, а український культурний продукт на ринку майже не представлений. Величезний обсяг культурної продукції низької якості зарубіжних держав, яка не має державних орієнтирів, спричинює значні деформації суспільної свідомості, втрату почуття патріотизму, що жодним чином не сприяє консолідації суспільства, призводить до розмивання національної свідомості. Накладені на традиційний український комплекс меншовартісності, ці ненайкращі зразки західної масової культури особливо позначаються на культурному розвитку молоді, погрожують сформувати покоління, відірване від ґрунту національної культури, байдуже до своєї країни і свого народу.

Але найбільша загроза розвитку національної культури, на думку О.Забужко, не "зовнішня", а "внутрішня", з приводу чого вона зазначає: "не маючи доступу до власної культурної спадщини (жодного академічного зібрання творів класики за 14 років, жодного музею, який би відповідав вимогам не то ХХІ, а навіть ХХ ст. і т.д.), вкрай погано знаючи свою історію (національна історія в нас досі лишається зоною політичних спекуляцій, а не, як в усіх незалежних державах, однією з головних підвалин ідентичності), ніколи не чувши імен тих, хто складає славу національного пантеону, позбавлений загальнонаціональних інформаційних інститутів громадянської спільноти (без друкованого органу, аналогічного Figaro у французів, Spiegel у німців чи New Yorker у американців, неможлива й консолідація освіченої верстви в масштабі всієї країни одночасно) - одне слово, окрадений з культурної ідентичності, несвідомий власного місця у світі ні в просторі, ні в часі... український громадянин не може й знати, чим йому у своїй країні пишатися, - почуття, без якого не буває повноцінного громадянства. В таких умовах неможливі ні національна консолідація, ні остаточне витворення політичної нації" [2].

Для укорінення в суспільній свідомості розуміння величі поступу українського народу, його місця в історичному розвитку людства, почуття гордості за свою націю важливе значення має належне збереження і використання культурної спадщини. Однак відсутність ефективних засобів культурної політики і, насамперед, недостатнє фінансування цієї сфери призвело до значного

погіршення стану національного культурного надбання. За даними Міністерства культури і туризму України, нині в окремих регіонах країни до 50 % об'єктів культурної спадщини перебуває в незадовільному стані, кожний десятий - в аварійному, а термінові протиаварійні та консерваційні роботи необхідно провести більш ніж на 300 пам'ятках архітектури національного значення [4].

Складною залишається ситуація і в галузі кіномистецтва, де практично немає вітчизняних кінофільмів і відсутні україномовні версії іноземних фільмів, що суперечить Закону України "Про кінематографію". Органи державної влади недостатньо контролюють дотримання положень чинного законодавства щодо квоти національного продукту на телебаченні та в кінопрокаті. Усе це значною мірою зумовлено прорахунками у культурній політиці держави, стандарти й практики якої все ще далекі від європейських. Особливе занепокоєння викликає стан видання книг державною мовою. За оцінками фахівців, сьогодні в Україні на одного мешканця видається лише 1,15 книги проти 3,27 у 1990 р., а на одну українську книжку припадає 55 російськомовних. За період незалежності майже в 11 разів зменшилася кількість книгарень, що є свідченням деградації інфраструктури, яка мусила б забезпечити популяризацію та просування національної книги до споживача. Значно скоротилися тиражі низки вітчизняних літературно-мистецьких газет і журналів [4].

Виходячи з аналізу сучасної соціокультурної ситуації, слід зазначити, що головне завдання державної політики у сфері культури - забезпечення основної ролі культури як чинника формування національної свідомості - досі залишається малореалізованим. Підтримка національної культури в Україні поки що не стала пріоритетним напрямом державної політики. Поступово втрачається зв'язок суспільства з історико-культурними традиціями, кращими надбаннями національної культури. Посилення іноземної культури створює реальну загрозу існуванню української культури, розмиває національну ідентичність, а відтак виникає небезпека загрози існування самої української нації і державності.

Слід зазначити, що переосмислення ролі культури у життєдіяльності нації почало здійснюватися після помаранчевої революції, з приходом до влади національно-демократичних сил. Одним із перших законів, підписаних Президентом України В.Ющенком, став Закон про концепцію культурної політики на період 2005-2007 рр., у якому визначено нові принципи і механізми реалізації

державної політики у сфері культури і найголовніше - нове розуміння культури [3]. Нова влада задекларувала відродження української культури пріоритетним напрямом своєї діяльності, визнаючи, що саме з розвитку культури починається відродження нації, формування національної свідомості, що саме культура покликана виховувати нову особистість для нової України на основі спільних світоглядних цінностей. Важливими кроками помаранчевої влади стало збільшення обсягів фінансування культурної сфери, посилення уваги до проблем її функціонування. З метою сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, утвердження поваги у суспільстві до національних традицій і культурної спадщини, підвищення ефективності державної політики та діяльності державних органів у цій сфері Президент України В.Ющенко 24 листопада 2005 р. підписав Указ № 1647/2005 "Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства" [10]. Указом визначається, що одним із пріоритетних завдань Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади є забезпечення збагачення та розвитку культури й духовності українського суспільства. На уряд покладено завдання розробки відповідної загальнодержавної програми, яка передбачає конкретні заходи, спрямовані, зокрема, на вдосконалення законодавства у сфері культури, розвиток національного кінематографу, видавничої та архівної справи, створення умов для ефективної діяльності історичних і культурних центрів, пов'язаних із життям та діяльністю видатних діячів культури, науки і мистецтва, національно-визвольною боротьбою, іншими найважливішими подіями в історії українського народу, на активізацію відповідних наукових досліджень, видання спеціальної енциклопедичної, довідкової, науково-популярної та іншої літератури, створення у столиці України та великих культурних центрах музейних комплексів та виставкових залів, спорудження пам'ятників борцям за свободу і незалежність України, на активізацію міжнародного співробітництва України, насамперед з ЮНЕСКО.

Зазначеним Указом глави держави створено консультативно-дорадчий орган - Національну раду з питань культури і духовності, основними завдання якої є: розробка пропозицій з питань формування та реалізації державної політики у сфері культури і духовності, сприяння відродженню самобутності українського народу як важливого фактора утвердження єдності та міжнаціо-

нальної злагоди в суспільстві, сталого розвитку України, створення її гідного іміджу у світовому співтоваристві. Першим кроком у діяльності Національної ради з питань культури і духовності стала підготовлена у співпраці з Українським центром культурних досліджень програма дій щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства. У цьому документі культура розглядається як носій історичної пам'яті, фактор національного самоусвідомлення і самовираження, як цілісність творчих сил народу, головна умова історичного розвитку і життєздатності української нації. Програма передбачає впровадження трьох основних стратегічних пріоритетів державної політики у сфері культури - цілісність національного мовно-культурного простору, актуалізація національної культурної спадщини, протекціонізм щодо національних культурних індустрій. Реалізація зазначених пріоритетів спрямована на забезпечення загального прориву в розвитку культури українського суспільства, формування національної свідомості громадян України, перетворення культури на ключовий чинник суспільного розвитку України.

Але в умовах політичного протистояння, кризи влади відкритим залишається питання: чи будуть виконані окреслені завдання і пріоритети державної політики у сфері культури? Чи вистачить політичної волі управлінській еліті створити всі необхідні умови для розвитку національної культури, важливою складовою якої є культура всіх національних меншин, які проживають в Україні? Від цього залежить майбутнє української нації, яка нині активно проходить процес свого становлення. У противному разі деградаційні процеси стануть серйозною загрозою національній безпеці Української держави.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити наступні висновки. У період незалежності Українська держава отримала можливість формувати й реалізовувати власну політику у сфері культури, яка відповідає демократичним принципам. Водночас культурна політика держави виявилась ефективною лише на окремих напрямках, не вплинувши на загальну структуру та якість національного культурного простору, що позначається на формуванні національної свідомості громадян України. Сьогодні є очевидним, що Україна потребує виразної політики щодо відновлення цілісності й повноти національного культурного організму. Це потребує перш за все: вдосконалення законодавства у сфері інформаційної політики, забезпечення його дотримання; розвиток за-

гальнонаціональних мереж телебачення і радіомовлення; державну підтримку національних культурних індустрій з метою нарощування присутності українського культурного продукту на ринку й у культурному споживанні всіх регіонів України; популяризацію національної культурно-мистецької спадщини як чинника формування національної свідомості; усунення постколоніальних культурних наслідків через активну інтеграцію української культури в європейський і світовий простір. Отже, на сучасному етапі розвитку Української держави політика у сфері культури має бути спрямована на піднесення ролі культури в державотворчих процесах, формування і зміцнення національної свідомості, консолідацію українського суспільства, утвердження в суспільній свідомості нової системи світоглядно-ціннісних орієнтацій, духовним і моральним осередком якої виступає українська національна ідея.

Перспективи подальших розвідок. Виходячи із складності зазначеної проблематики, подальшого дослідження, насамперед, потребують регіональні аспекти державної політики у сфері культури, подолання світоглядних і ментальних розбіжностей громадян різних регіонів країни, напрями й форми діяльності державних установ та громадських організацій щодо виховання засобами культури громадянина - патріота України.

Список використаних джерел

1. *Жулинський М.* Україна: перспективи ліберальної демократії // Дзеркало тижня. - 2001. - 22 - 28 верес. - № 37 (361).

2. *Забужко О.* На порозі гуманітарної катастрофи. Культурна політика і державна незалежність // Дзеркало тижня. - 2005. - 3 - 9 груд. - № 47 (575).

3. Закон України про концепцію державної політики в галузі культури на 2005-2007 рр. // Уряд. кур'єр. - 2005. - 19 квіт. - № 72. - С. 13.

4. Національний звіт про культурну політику в Україні. Представлений на засіданні Керівного комітету з культури Ради Європи, Страсбург, 10 трав. 2007 р. Підготовлений робочою групою Українського центру культурних досліджень в рамках участі України в програмі оглядів національних культурних політик Ради Європи / Кер. О.А.Гриценко // <http://www.mincult.gov.ua>

5. Основи законодавства України про культуру // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 21. - Ст. 294.

6. *Пірен М.* Цивілізована національна ідея - основа етнонаціональної злагоди в українському суспільстві // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 126-132.

7. Про першочергові завдання збагачення й розвитку культури й духовності українського суспільства: Указ Президента України від 24 листоп. 2005 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>

8. Про затвердження концептуальних напрямів діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 черв. 1997 р. № 675 // <http://zakon.rada.gov.ua>

9. Реалізація державної політики у сфері культури і туризму: пріоритети, здобутки, перспективи: Аналітичний звіт Міністерства культури і туризму України за 2006 р. // <http://www.mincult.gov.ua>

10. *Ситник П.К., Дербак А.П.* Проблеми формування національної самосвідомості в Україні: Монографія. - К.: НІСД, 2004. - 226 с.

11. *Шокало О.* Нація - це передусім культура // Схід. - 2004. - Трав. - № 3 (69).

Тетяна Недашківська,

кандидат філологічних наук, доцент,

докторант кафедри інформаційної політики НАДУ

Особистість у професійній концептосистемі державних службовців

У статті аналізуються термінологічне та асоціативне значення концептів "особистість", "лідер", "виконавець" у професійній картині світу державних службовців. Використовуються результати, отримані в ході вільного асоціативного експерименту.

Ключові слова: стимул, реакція, асоціат, концепт, асоціативне значення, термінологічне значення.

The article is analyzing the terminological and associative meaning of concepts "personality", "leader", "doer" in the public servants' professional picture of the world. The results of the free associative experiment are used of the author.

Key words: stimulus, reaction, associate, concept, associative meaning, terminological meaning.

Постановка проблеми. Компетентність державного службовця як ознака високого рівня професіоналізму потребує різносто-

роннього дослідження і з теоретико-методологічного погляду, і з точки зору практичних проблем, пов'язаних з її формуванням, розвитком та удосконаленням. Ефективність такої роботи значною мірою детермінована тим, наскільки адекватно сприймаються, усвідомлюються й розуміються фахівцями терміни та поняття з галузі державного управління, адже набуття професійності починається з пізнавальної діяльності людини, у свідомості якої через концептуалізацію первинних уявлень про спеціальність, систематичне оволодіння знаннями, вміннями, навичками розвивається й удосконалюється професійний рівень, змінюється уявлення про особистість професіонала. У зв'язку з цим набуває актуальності дослідження професійної концептосистеми державних службовців, зокрема фрагментів, пов'язаних з усвідомленням поняття особистості та суміжних з ним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У моделі державної служби, як вона представлена в Законі України "Про державну службу" [1], процес управління ґрунтується на діяльності осіб, "які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів" (ст. 1). Зрозуміло, що у законодавчих документах для викладення загальних положень доцільніше користуватися поняттями, які не наповнені особливим, специфічним змістом, не потребують додаткового роз'яснення. Водночас осмислення таких понять користувачами документів супроводжується утворенням значеннєвих відтінків змісту, який відрізняється від представленого у текстах, а потенційно - і діяльністю, яка не повною мірою відповідає вимогам. Тому в спеціальній, особливо у навчальній літературі, значна увага приділяється питанням, пов'язаним з вимогами до державного службовця як до особистості - фаховими, етичними, моральними тощо [2; 3; 4; 5; 6]. Побудова фрагмента концептуальної системи основних термінологічних понять дає змогу досліджувати сприйняття державними службовцями професійності в галузі державного управління.

Від того, як розуміють державні службовці - суб'єкти управління - поняття, пов'язані з усвідомленням особистості, певною мірою залежить застосування ними своїх компетенцій, а значить - і результат роботи. Поняття "особистість", маючи загальне значення, стосується як суб'єктів, так і об'єктів управління, поняття ж "лідер" та "виконавець" - лише суб'єктів, причому з різними функціями та компетенціями, оскільки лідерство вважається необхід-

ним, як правило, керівникам, а виконавські якості - переважно підлеглим. Тому усвідомлення державними службовцями понять особистість, лідер, виконавець з погляду власної професійності є принципово важливим, проте до цього часу не дослідженим. Ці поняття набувають особливого змісту та значення, стають засобами концептуалізації, яка відбувається посередництвом мови. Доцільним методом такого дослідження є вільний асоціативний експеримент, який дає змогу виявити асоціативне значення понять і встановити розбіжності між загальним і спеціальним розуміннями та реальним уявленням [7].

Мета цієї статті - дослідити особливості усвідомлення державними службовцями понять особистість, лідер, виконавець у концептуальній системі; на основі реакцій, отриманих шляхом вільного асоціативного експерименту, проаналізувати асоціативні поля та значення, їх відповідність термінологічному розумінню, яке є важливою засадою для визначення професійних компетенцій.

Вклад основного матеріалу. Концепт - це термін для позначення інформаційної структури свідомості, різносубстратної, певним чином організованої одиниці пам'яті, яка містить сукупність знань про об'єкт пізнання, вербальних і невербальних, набутих шляхом взаємодії п'яти психічних функцій свідомості й позасвідомого [8, с. 256]. Підґрунтям цієї дефініції стало тлумачення концепту, відповідно до якого під концептом розуміють термін для пояснення одиниць ментальних і психологічних ресурсів свідомості людини й тієї інформаційної структури, що відображає її знання і досвід [9]. Ядром концепту є поняття, що позначається певною номінативною одиницею. Концепти зароджуються у пізнавальній діяльності, відображають і узагальнюють досвід людини й сприйняту її свідомістю дійсність, підводячи інформацію під певні вироблені суспільством категорії та класи. Засобом доступу до концептуального знання є слово, яке здатне представляти різні концепти, тому мова є досить компактним засобом концептуалізації. Концептуалізація - один із процесів пізнавальної діяльності людини, що полягає в осмисленні й упорядкуванні результатів внутрішнього рефлексивного досвіду людини й уявлень про об'єкти, явища дійсності й їхні ознаки. Результатом концептуалізації є формування концептуальної системи, складниками якої є концепти [8, с. 258]. Концептуальна система - система концептів у свідомості людини, яка відтворює у вигляді структурованих й упорядкованих знань уявлення про світ, дійсність і результати внут-

рішнього рефлексивного досвіду людини [8, с. 261]. Концептосистема фіксує інформацію, що надходить до неї у вербальній і невербальній формах різним шляхом: від органів чуття, в результаті осмислення, на підставі інтуїції, позасвідомих процесів або у функціональному континуумі взаємодії різних пізнавальних механізмів. У межах концептосистеми виокремлюються концептуальні сфери, або домени. Вони відповідають фрагментам, які репрезентують певну предметну галузь (наприклад, рослин, тварин, політики, музики, професійної діяльності тощо).

Концепти *особистість, лідер, виконавець*, були включені у стимульний список для проведення вільного асоціативного експерименту з метою вивчення професійної свідомості державних службовців. Концептом вважається найбільша оперативна одиниця ментального рівня, яку на вербальному рівні може позначати слово чи словосполучення [10, с. 7].

В експерименті взяли участь 350 респондентів - державних службовців різних рангів (від секретарів сільських та селищних рад до голів обласних державних адміністрацій, начальників департаментів тощо, а також слухачі НАДУ та регіональних інститутів) і працівників органів місцевого самоврядування.

Концептуальність поняття особистість для галузі державного управління підтверджується наявністю слова серед інших термінів у спеціальних виданнях з обмеженням професійною належністю: "Під особистістю державного службовця мається на увазі професійно-культурна сутність, за якої особистість здатна до продуктивного спілкування та довільних змін умов своєї життєдіяльності, інтересів і напрямів активності відповідно до власних доктринальних наукових і професійних переконань, знань та ціннісної орієнтації" [11, с. 244]. З широкогозначного тлумачення виділяються ключові поняття 'професійно-культурна сутність', 'довільна зміна умов життєдіяльності'.

Лексичне значення спирається на синонімічно виражені ключові поняття 'людина', 'індивідуальність', 'особа', а на його периферії перебувають семи, що стали основоположними для формування термінологічної семантики: "Особистість - конкретна людина з погляду її культури, особливостей характеру, поведінки і т. ін.; індивідуальність, особа" [12, с. 861].

На сприйняття державними службовцями стимулу *особистість* прямий вплив справляє лексичне значення слова. Говорити про професійне усвідомлення не доводиться - єдина реакція,

яку можна віднести до прояву професійного розуміння, 'особова справа' (1). Дуже виразно представлена денотативна семантична сфера "суб'єкт", асоціати якої точно повторюють ключові поняття лексичного значення - 'людина' (83), 'індивідуальність (індивід)' (33), 'особа' (18) - та змістовно доповнюють його - 'лідер' (21), 'громадянин' (6). На зміст асоціативного значення суттєво впливає реакція, яка насправді суб'єктивує значення через вираження особовим займенником з високою частотністю - 'я' (35).

До атрибутів стимула можна віднести реакції 'спілкування' та 'особова справа' (по 1), але окремої семантичної сфери вони не утворюють.

На межі між денотативним та конотаційним фрагментами перебуває значна кількість реакцій, які за смыслом є ознаками стимула, але через приховану, переважно позитивну оцінку у своєму змісті не можуть незаперечно отримати місце у сфері якісних характеристик, одночасно тяжіючи до емоційно забарвленої сфери: 'яскрава' (4), 'видатна' (4), 'всесторонньо розвинута', 'високорозвинена', 'непересічна', 'людина з лідерським характером', 'розумна людина', 'сильна', 'гідність', 'неординарна', 'цілісність', 'харизма', 'творча', 'консервативність', 'талант', 'духовність', 'самостійність', 'гордість' (по 1) та ін.

Асоціативне значення концепту *особистість* збігається з лексичним значенням слова, маючи ідентичні фундаментальні компоненти 'людина', 'індивідуальність', 'особа', але відрізняється наявністю специфічного асоціату 'я', який виявляє суб'єктивований ракурс сприйняття та розуміння стимулу. Ключові поняття термінологічного значення 'професійно-культурна сутність', 'довільна зміна умов життєдіяльності' опосередковано відображені на периферії асоціативного поля в частині, де межують денотативний та конотаційний фрагменти, і можуть бути змістовно точніше сформовані під впливом цілеспрямованої роботи.

Серед ознак особистості респонденти називають поняття *лідер*, яке завдяки публіцистичним засобам усе більше поширюється й витлумачується як важливе для різних сфер життя. Важливість його для державного управління підкреслюється фіксацією термінологічним довідником терміна "лідерство", утвореного слова "лідер". Для державного управління "лідерство - це суспільно значуща діяльність особи, яка користується великим авторитетом та впливом. У державному управлінні така діяльність асоціюється з найвищим ступенем формального і неформального впливу особи

на прийняття та впровадження державно-управлінських рішень і дій" [13, с. 47]. Ключові поняття - 'діяльність особи', 'авторитет', 'вплив'.

Лексичне значення слова "лідер" структурується інакше: "1) той, хто стоїть на чолі політичної партії або іншої певної суспільно-політичної організації; вождь (у 2 знач.), керівник; 2) про того, хто посідає провідне місце серед інших, подібних; 3) особа чи група осіб, що йде першою в якому-небудь змаганні; 4) ескадрений міноносець особливо великих розмірів, який у загоні суден виконує роль ведучого" [12, с. 617]. Ключові поняття є узагальнюючими позначеннями діючого суб'єкта - 'той, хто стоїть на чолі', 'той, хто посідає провідне місце', 'особа чи група осіб, що йде першою'. Четвертий варіант лексичного значення є вузькоспеціальною назвою, яку немає сенсу враховувати стосовно досліджуваної галузі.

Стимул *лідер* активно осмислювався інформантами, було отримано 97 різних вербальних реакцій, низький показник нульових реакцій - 1,7%, тобто поняття не індиферентне для опитаних.

Значення діючого суб'єкта актуалізує парадигматично організовану семантичну сферу "дія та діяльність", яка у державних службовців асоціюється з керівними посадами: 'керівник' (46), 'начальник' (12), 'голова' (12), 'шеф', 'директор', 'президент', 'міністр' (по 1). Дотичним відрізком значення є епізод з назвами об'єкта - 'колективу' (11), 'партії' (4), 'друзів' (1). Усвідомлення стимула у професійному сенсі очевидне.

Значущою є семантична сфера "синоніми стимула", асоціати якої матеріалізують зв'язок між лексичним та асоціативним значеннями: 'перший' (16), 'вождь' (9), 'вожак' (7), 'ведучий' (4), 'головний' (1). Без сумніву, є зв'язок між цими асоціатами та реакцією 'керівник', але її зміст з огляду на значення самої реакції, а також контексту умов дослідження, не може розцінюватися як лише синонімічний до аналізованої групи реакцій.

Про високі вимоги державних службовців до ознак стимула свідчить група реакцій семантичної сфери "якісні характеристики": 'авторитет' (27), 'порядність' (7), 'неформальний' (9), 'активна людина' (6), 'формальний', 'талант', 'обдарований', 'гордість', 'сильна особистість', 'розумний', 'воля до дії', 'відповідальність', 'професіонал' (по 1) та ін. Персоніфікованими взірцями справжніх лідерів називають загальноновизнаних - 'Тимошенко', 'Ющенко', а також індивідуально важливих авторитетних осіб - 'мама', 'я' (по 1).

Конотаційний фрагмент відтворює потужний емоційний зміст з такими позитивними оцінками, які логічно впливають з високих вимог до якостей лідера: 'харизма' (9), 'перемога' (6), 'вперед', 'кращий', 'сила', 'добре', 'повага' (по 1) тощо.

Асоціативне значення концепту *лідер* має спільність як з лексичним значенням слова "лідер" (ключові поняття 'той, хто стоїть на чолі', 'той, хто посідає провідне місце', 'особа чи група осіб, що йде першою') завдяки наявності суб'єктного змісту найчастотнішої ядерної реакції 'керівник', так і за рахунок реакції 'перший', яка недвозначно позначає перевагу діючої особи над іншими. Ядерна реакція 'авторитет' виявляє важливість для державних службовців смислу поняття, яке в колі інших ('діяльність особи', 'авторитет', 'вплив') утворює базу для термінологічного значення.

Вагомість концепту *виконавець* для професійної державної служби велика, не випадково слово потрапляє до термінологічного словника, правда, у формі множини: "Виконавці - працівники, що втілюють на практиці рішення керівників, безпосередньо реалізують політику організації" [14, с. 25]. Ключовими у такій дефініції є поняття, які зазначають суб'єкт і процес здійснення чогось - 'працівники', 'втілюють рішення', 'реалізують'. Лексичне значення слова відрізняється не стільки змістом, скільки структурою та діапазоном вживання. "Виконавець 1) той, хто виконує яке-небудь завдання, здійснює що-небудь; 2) той, хто виконує музичний, літературний та інший твір або певну роль у театральній виставі, кінофільмі і т. ін.; 3) особа, що виконує розпорядження якогось органу влади" [12, с. 137]. У лексичному значенні поняття 'працівники' розширюється до поняття особи - 'той, хто', - а процес узагальнюється у поняття 'виконує'.

Стимул *виконавець* викликав у опитаних державних службовців асоціації, майже всі з яких формують коло професійної концептосистеми. Отримано 68 різних вербальних реакцій, 17,3% - нульових.

У денотативному фрагменті три значеннєві сфери. Найбільша кількість різних асоціатів сформували в асоціативному полі семантичну сферу "суб'єкт / об'єкт процесу". Практично всі реакції являють собою професійні поняття державного управління. Проте ядерні реакції не вирізняються частотністю, швидше варто говорити про "ядерність" самої значеннєвої сфери, настільки асоціати близькі змістовно: 'працівник' (25), 'службовець' (22), 'держслужбовець' (19), 'робітник' (15), 'спеціаліст' (16), 'підлеглий' (12),

'співробітник', 'головний спеціаліст', 'посадова особа', 'вказівок', 'розпоряджень', 'документа', 'рішень суду' (по 1) тощо. Виокремлюються лише реакції 'людина' (4), 'особа' (2) та 'я' (5), у значенні яких знайти пряме вираження професійної спрямованості неможливо.

Значеннєва сфера "дія та діяльність", на відміну від лексичного значення та всупереч структурі самого слова (утвореного від дієслова за допомогою суфікса із значенням агенса - вець), в асоціативному сприйнятті виражається недостатньо яскраво, без ядерних реакцій: 'робота' (8), 'доручення' (6), 'зadание', 'справи', 'службові обов'язки', 'держслужба', 'контроль', 'виконувати' (по 1).

На відміну від структури загальнономовного та термінологічного значень, в асоціативному полі аналізованого стимулу окреслюється сфера "якісні характеристики", які називають типи виконавців - 'відповідальний' (17), 'державний' (8), 'безпосередній' (7), 'судовий' (6), - та якості, необхідні для здійснення діяльності, - 'відповідальність' (6), 'дисципліна' (2), 'досвід' (1) тощо.

Конотаційний фрагмент виявився виразним, хоч і з низькочастотними реакціями (усі з коефіцієнтом 1). Він виглядає контрастно до денотативного, оскільки, на противагу глибокому позитивному змісту останнього, оцінка стимула винятково негативна. Для державних службовців виконавець - це 'клерк', 'раб', 'чиновник', 'пахар', 'роботяга', 'кінь', 'пешка', 'крайній', 'кілер', він 'сірий', 'тупо' виконує роботу. Не виявилось жодного асоціата з позитивним забарвленням.

Асоціативне значення концепту *виконавець* перетинається з ключовими поняттями 'той, хто' з лексичного та 'працівники' з термінологічного значень, показником чого є ядерні асоціати 'працівник', 'службовець', 'держслужбовець', 'робітник', 'спеціаліст', причому розуміння стимула професіоналізоване та більш конкретизоване, ніж термін. В асоціативному значенні не відобразився той фрагмент лексичного та термінологічного, який пов'язаний з процесом, - 'виконує', 'втілюють рішення', 'реалізують'. Асоціативне значення доповнене ядерним асоціатом 'відповідальний', що підсилює прояв професійного сприйняття.

Структура асоціативних значень проаналізованих концептів дозволяє стверджувати, що поняття *особистість* сприймається державними службовцями як загальноновживане, а поняття *лідер* та *виконавець* - як професійні, оскільки позначають два вияви (керівник та підлеглий) суб'єктів управління, але відрізняються від традиційних словникових формулювань. З цього погляду вони мо-

жуть розглядатися як базові спеціальні поняття і включатися до термінологічних словників та довідників з державного управління. Асоціативне сприйняття концептів, пов'язаних з розумінням особистості, є ґрунтом для побудови формату компетенцій державних службовців.

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Дослідження сприйняття державними службовцями понять з галузі державного управління дає можливість побудувати професійний фрагмент концептосистеми та завдяки цьому обґрунтувати модель професійної компетентності та компетенцій спеціалістів. Матеріал для такої роботи дає вільний асоціативний експеримент, який дає змогу виявити структуру асоціативного поля та асоціативного значення базових професійних понять у концептуальній картині світу, а завдяки цьому й у професійній свідомості державних службовців. У моделі державної служби в Україні важлива роль відводиться суб'єкту процесу управління - державним службовцям, до яких висуваються високі вимоги як до особистостей з адекватними загальнолюдськими та професійними якостями. Адекватне усвідомлення відповідних понять детермінує результат роботи фахівців. Концептуально пов'язані з поняттям "особистість" поняття "лідер" та "виконавець" утворюють смислову систему. Для державних службовців поняття *особистість* не є елементом професійної концептосистеми, але існує асоціативний зв'язок його з концептами *лідер* та *виконавець*, які усвідомлюються як суто спеціальні, що виявляє тенденцію до професійного сприйняття. Асоціативне значення концептів більш змістовне, ніж лексична та термінологічна семантика відповідних слів, і має враховуватися при визначенні форматів професійних компетенцій та моделі компетентності державних службовців.

Продовження роботи з вивчення професійної концептосистеми державних службовців буде пов'язане з дослідженням форматів професійних компетенцій державних службовців і спробою побудови сучасної моделі їх професійної компетентності. Для цього буде проаналізована сукупність реакцій, отриманих у процесі вільного асоціативного експерименту, та використовуватимуться інші джерела наукової інформації.

Список використаних джерел

1. Закон України про державну службу // <http://www.kmu.gov.ua>
2. *Оболенський О.Ю.* Державне управління та державна служба: сучасні напрями розвитку. - О.: АО БАХВА, 2003. - 319 с.

3. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Кол. авт.: Н.Р. Нижник та ін.; За заг. ред. Н.Р. Нижник. - К.: Ін-Юре, 1998. - 272 с.
4. *Малиновський В.В.* Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. - К.: Атіка, 2003. - 160 с.
5. *Атаманчук Г.В.* Управление - фактор развития: Размышления об управленческой деятельности. - М.: Экономика, 2002. - 567 с.
6. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. - 3 изд., доп. - М.: Юридическая литература, 2005. - 579 с.
7. *Горошко Е.И.* Интегративная модель свободного ассоциативного эксперимента. - Х.; М.: Изд. группа "РА - Каравелла", 2001. - 320 с.
8. *Селіванова О.* Сучасна лінгвістика: термінологічна енциклопедія. - Полтава: Дозвілля, 2006. - 716 с.
9. *Кубрякова Е.С.* Язык и знание: На пути получения знаний о языке. Части речи с когнитивной точки зрения. Роль языка в познании мира. - М.: Языки славянской культуры, 2004. - 560 с.
10. *Левченко О.П.* Символи у фразеологічних системах української та російської мов: Автореф. дис. ... докт. філол. наук. - К., 2007. - 36 с.
11. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. - К.: КНЕУ, 2005. - 480 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. - К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2004. - 1440 с.
13. Методологія державного управління: Словник-довідник / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М.Князева. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 196 с.
14. *Малиновський В.Я.* Словник термінів та понять з державного управління. - К.: Центр сприяння інституц. розвитку держави, 2005. - 240 с.

Петро Петровський,

кандидат філософських наук, доцент, докторант ЛРІДУ НАДУ

Концепція гуманітарного розвитку України: теоретико-методологічні аспекти осмислення

Розглянуто теоретико-методологічні проблеми осмислення сучасної Концепції гуманітарного розвитку України. Розкрито напрямки та способи практичного втілення пріоритетної цінності людини заходами державного управління.

Ключові слова: державне управління, гуманітарні цінності, концепція гуманітарного розвитку, гуманітарна парадигма.

Theoretical-methodological problems of contemporary concept comprehension of humanitarian development of Ukraine are considered. Directions and ways of practical embodiment of human priority value by means of public administration are discovered.

Key words: public administration, humanitarian values, the concept of humanitarian development, humanitarian paradigm.

Постановка проблеми. Як відомо, з ініціативи Президента України Віктора Ющенка [1] впродовж перших трьох місяців року проходило обговорення Концепції гуманітарного розвитку України. Воно відбулося на обласних рівнях у форматі громадських слухань, над узагальненням їх результатів і висловлених пропозицій працював Інститут стратегічних досліджень, Міністерство науки та освіти. Проект Концепції був підготовлений Робочою групою під керівництвом Радника Президента України, голови Національної ради з питань духовності і культури при Президентові України, академіка НАН України Миколи Жулинського. Обговоренню цього проекту був присвячений Всеукраїнський Форум інтелігенції, що відбувся 27 березня у Києві за активної участі Президента Віктора Ющенка. Обговорення проекту вилилося у досить гостру розмову про насущні проблеми української культури та духовності. Акценти ставилися на таких проблемах, як засилля іноземного впливу в українському інформаційному просторі, кризовий стан культури, труднощі поширення української державної мови і книги тощо.

У проекті Концепції гуманітарного розвитку України констатується, що "в Україні сталося різке погіршення показників людського розвитку", "за період з 1990 по 2007 рр. у світовому індексі людського розвитку Україна з 45-го перемістилася на 76-те місце серед 173 країн" [2, с. 5] і тому ставляться завдання з досягнення нової якості життя, формування суспільства знань і вдосконалення відносин між людиною і державою на основі принципів демократизму та верховенства права. Головне завдання, поставлене Президентом українській інтелігенції, - шляхом постійних і наступальних кроків вибудувати "єдиний український гуманітарний простір". Варто додати, що проблема формування Концепції гуманітарного розвитку України визріла давно, її прийняття є вимогою часу і від її здійснення буде залежати не лише забезпечення вільного розвитку особи, але і весь подальший демократичний розвиток нашого суспільства.

Результати аналізу досліджень і наукових публікацій. Уже наведені неповні ознаки гуманітарного розвитку дають змогу зро-

бити висновок, що його здійснення - це загальносоціальна проблема, навіть часткове вирішення якої можливе лише спільними зусиллями влади й громади, а точніше - всіх учасників соціальних процесів. Але варто підкреслити, що саме від політичної та наукової еліти залежить міра усвідомлення проблеми як першого кроку до її подолання.

Під впливом проекту Концепції гуманітарного розвитку України виникла низка проектів, програм, стратегій і методологій загальноукраїнського розвитку. До таких, зокрема, можна віднести статті Михайла Папієва [3] та Ігоря Каганця [4]. Свою точку зору з цієї проблематики висловили такі відомі автори, як Сергій Головатий, Микола Жулинський, Василь Кремень, брати Капранови, російський політолог Андрій Окара та багато інших. У цілому можна констатувати, що обговорення Концепції на обласних рівнях, зміст її проекту та резонансні й суперечливі оцінки значення Концепції, що були представлені у ЗМІ, дають строкату й суперечливу картину, а надані відповіді на складні питання гуманітарного розвитку, швидше, не прояснюють картину, а породжують цілу низку додаткових питань.

До невирішеної раніше частини загальної проблеми належить:

- визначення формату розуміння гуманітарного розвитку - мова йде про спрямування всіх сфер суспільства на всебічний розвиток людини чи про розвиток традиційно означуваної як гуманітарна - сфери науки, освіти, культури та охорони здоров'я;

- концептуальне осягнення гуманітаризму як пріоритетної системи цінностей і методологічних моделей їх реалізації, що принципово відрізняється від утверджуваних сьогодні на політичному і загальнодержавному рівні.

У цьому контексті *мета* статті може бути визначена як розкриття теоретико-методологічних основ розуміння Концепції гуманітарного розвитку України. Для її досягнення слід виконати такі *завдання*:

- визначити значення категорії "концепція" у смислового ланцюгу інших категорій, що окреслюють логіку здійснення державного управління;

- встановити цілісне значення гуманітарного розвитку як пріоритетної цінності людини у всій повноті її проявів;

- окреслити сукупність напрямів і способів реалізації Концепції гуманітарного розвитку засобами державного управління.

Виклад основного матеріалу. До положень Концепції гуманітарного розвитку України, що мають принципове значення для

всього подальшого розвитку нашої країни і які, безумовно, слід підтримати, належать:

- сама ідея широкого обговорення, прийняття і впровадження концепції, суть якої є актуальною, продуктивною й працює на випередження. Саме визнання гуманітарних цінностей як єдиного пріоритетних і стратегічних цілей розвитку держави може створити сучасну цивілізаційну ідентичність українського суспільства;

- залучення до обговорення Концепції широких кіл інтелігенції, яка покликана продукувати сферу ідеального - смисли й стратегії існування й розвитку суспільства та держави, формувати соціальний простір довіри та порозуміння або, за влучним висловлюванням Ліни Костенко, "гуманітарну ауру нації";

- розуміння особливо важливого значення науки для загального суспільного розвитку і розвитку кожної окремої особи - науки взагалі та соціальної і гуманітарної зокрема;

- у цьому контексті перед державно-управлінською наукою стоять високі й складні завдання подальшого переосмислення призначення і функцій сучасної держави як інституту, "головним обов'язком якого є утвердження і забезпечення прав і свобод людини" [5, ст. 3] та механізмів практичного здійснення цього призначення.

Із урахуванням останнього слід спинитися на деяких теоретико-методологічних аспектах Концепції гуманітарного розвитку України, тобто відповісти на прості питання - що означає Концепція гуманітарного розвитку України для державного управління і як її втілювати в життя управлінськими засобами. Відповідь на ці питання особливо важлива з огляду на те, що досить поширеною тенденцією у ставленні до гуманітарного розвитку є намагання надати пріоритетності окремим його галузям, сферам тощо. Так, у контексті підготовки до цього Форуму можна спостерігати спроби задекларувати як найважливіші окремі напрямки розвитку та часткові соціальні цінності (розвиток Києва як "столиці культури", розвиток освіти й всебічна підтримка освітян тощо). Досить відчутним у нашій науковій, навчально-методичній і публіцистичній літературі є також визначення пріоритетним завданням для нашого суспільства державотворення з властивим йому акцентуванням уваги на єдності всього процесу розвитку. Можливо, не обов'язково підкреслювати, що такий хід думок вельми нагадує міркування радянського зразка, але варто чітко зафіксувати те, що продемонстрована логіка цілком вписується у класичну або природничо-наукову парадигму, коли визнавався єдиний вектор розвитку, а вищою метою - держава.

На нашу думку, Концепція гуманітарного розвитку має бути розглянута як логічне продовження помислів провідних зарубіжних і вітчизняних мислителів, досягнень різних сфер культури і як відповідь на сучасний історичний виклик нашій країні, від відповіді на який залежатиме її майбутнє. Насамперед варто спинитися на теоретичних джерелах формування гуманітарних цінностей, що лежать в основі передового демократичного врядування і мають бути засвоєні нашим істеблїшментом. До таких джерел належать:

- вчення про важливість наповнення широкого спектра гуманістичної традиції гуманітарним змістом, що, крім визнання людини вищою соціальною цінністю, акцентує увагу на науковому її розумінні, спирається на результати досліджень наук відповідного циклу;

- традиції осмислення соціальної ролі науки й освіти, що коротко може бути зафіксована тезами - "Знання - це сила" (Ф. Бекон), "Знання - це влада" (М. Фуко), "Знання - це засіб порозуміння" (Ю. Габермас);

- усвідомлення історії як тривалого процесу становлення трьох основних типів ставлення до людини - раб, підданий, громадянин; та трьох рівнів свободи - для одного, для окремих і для всіх;

- формування основ гуманітарної науки і методології І.Кантом, що ґрунтується на розумінні особливої сутності людини - її свободі й моральності;

- розуміння багатомірності й невичерпності людини як найвищої цінності, що було обґрунтовано в таких філософських школах, як феноменологія, екзистенціалізм, персоналізм, герменевтика та комунікативна філософія;

- визнання сучасною соціологією за довірою й толерантністю значення соціального капіталу, тобто потужної продуктивної сили;

- утвердження у менеджменті креативного значення позитивної мотивації до праці кожного працівника (школи людських відносин, організаційної культури та деякі інші);

- визнання благополуччя й розвитку особи за основний мотив державного управління (сучасні інтерактивні технології, концепції "Good Governance - належного врядування" і "Soft Power - влада м'якої сили" тощо).

До цього можна додати ще багато інших підтверджень того, що людиноцетризм все більш повно охоплює всі сфери суспільної діяльності, є провідним світоглядом сучасного суспільства і домінуючою парадигмою управління. Гуманітарний розвиток про-

низує також усі грані людського життя і самоактуалізації особи, він невід'ємний від фізичного (здоров'я), соціокультурного (вміння), розумового (здатність продуктивного судження), етичного (добročинність), естетичного (смак) та духовного вдосконалення. У юридичній площині він може бути зафіксований як самодостатність людської особи та первинність і невідчужуваність її приватних прав і свобод. Сучасний гуманітаризм як проголошення людини найвищою цінністю історично ствердився у протистоянні натуралізму, марксизму, тоталітаризму та багатьом іншим концепціям, що продемонстрували свою політичну заангажованість та історичну безперспективність. На сьогодні країни розвинутої демократії демонструють те, що попри всю різноманітність політичних моделей правління, людина та її інтереси є головним змістом і метою здійснюваних перетворень. А відмінності програм різних політичних сил - це, як правило, відмінності засобів досягнення цієї мети.

Отже, проблема формування Концепції гуманітарного розвитку України визріла давно, її прийняття й здійснення є на часі внаслідок того, що це той стрижень, без якого втрачає сенс весь економічний розвиток, політичні протистояння й домовленості, губиться духовна канва ідентичності суспільства. Гуманітарний розвиток або вільний розвиток людини має глибинне народне коріння, він був центром роздумів великих мислителів вітчизняної культури (для прикладу достатньо звернутися до ідей Г.Сковороди, І.Франка та багатьох інших.) Можна стверджувати, що саме забезпечення вільного розвитку особи є вищим призначенням демократичного устрою та всієї діяльності суспільства.

Якщо уважно подивитися через призму висловлених тут теоретичних засад на проект Концепції, то варто висловити низку зауважень конкретно-змістовного характеру. Насамперед, слід звернути увагу на те, наскільки послідовно витриманий аксіологічний підхід у проведенні пріоритетності людського розвитку. Проголошена в "Концепції" пріоритетність людського розвитку означає, що цінність людини є вищою щодо всіх інших цінностей - держави, суспільства, нації, колективу тощо. І це повністю відповідає ст. 3 Конституції України - "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю" [5]. Відповідно до цього у тексті проекту Концепції читаємо "Виходячи із свого європейського вибору, Україна започатковує процес змін, ...покладаючи в основу свого

подальшого розвитку інтереси людини, її прагнення жити і творити в гармонії зі своїми цінностями, із суспільством і природою" [2, с. 3]. Проте вже на другій сторінці цього ж проекту як підсумок виділено "Національні пріоритети гуманітарного розвитку України зорієнтовані на формування сучасної конкурентоспроможної нації" [2, с. 4], що підпорядковує гуманітарний розвиток служінню нації. Отже, гуманітарний розвиток трактується як "необхідна умова" "забезпечення конкурентоспроможності держави і нації в сучасному світі" і тим самим вищим мотивом розвитку знову є не людина, а держава. Зрозуміло, що така система цінностей характеризується як етатизм, але ніяк не гуманітаризм. Цікаво, що Європейська соціальна хартія (на яку посилаються автори проекту) чітко класифікує державну політику як засіб здійснення прав людини - головної мети розвитку суспільства [6, с. 5].

У тій самій етатичній системі координат виголошена і промова М.Жулинського, в якій підкреслено: "Людина - це найпродуктивніший національний ресурс. Саме це і є основною ідеєю Концепції" [7]. Із таким трактуванням людини не можна погодитися, оскільки воно суперечить базовим цінностям гуманізму і гуманітаризму і зводить весь розвиток людини до розвитку її як продуктивної сили чи засобу, недопустимість чого обгрунтував у свій час І.Кант і за що критикував марксизм І.Франко [8].

Відповідно до трактування основної цінності визначається і суб'єкт реалізації Концепції гуманітарного розвитку. Так, якщо такою цінністю є людина - то в її реалізації зацікавлені всі учасники соціального процесу, вона стає справою громадських організацій і більшості свідомих громадян. За умови визнання пріоритетною цінністю держави, коло активних учасників звужується, а сам розвиток людини набуває конформістського забарвлення та відчужених форм. Зрозуміло, що якраз адекватна людиноцентризму Концепція гуманітарного розвитку України могла б значно активізувати діяльність всіх політичних сил, стати потужним інструментом об'єднання громадян та їх патріотичної ідентифікації.

Висновки. Можна констатувати, що гуманітарні орієнтири сучасного державного управління України знайшли своє часткове висвітлення та декларування у проекті Концепції гуманітарного розвитку країни, вони були предметом обговорення значної кількості науковців, що, безсумнівно, сприяло розкриттю їх соціальної цінності та перспективності подальшого втілення. Водночас проявилися тенденції до їх спрощення, зведення до устале-

них канонів гуманітарної політики, розчинення у конгломераті інших пріоритетів і підміні системи практичних завдань схоластичною риторикою, що може нівелювати позитивний зміст. Із загального теоретико-методологічного розуміння Концепції з необхідністю випливає висновок про те, що вона має стати "основою для прийняття урядових рішень та зробити значний внесок у побудову заможного, демократичного, справедливого і високодуховного суспільства" [9]. А виконання насущного завдання гуманітарного розвитку України буде дійсним наповненням усіх суспільно-владних відносин нормами демократизму й соціальної справедливості, зменшенням дистанції влади та подоланням надмірного соціального розшарування.

Перспективи подальшого дослідження та реалізації Концепції гуманітарного розвитку України засобами державного управління бачаться у площині її належного теоретичного осмислення, доведення її змісту до конкретних програм і безпосередніх виконавців. В іншому випадку зберігається загроза, що задекларовані орієнтири гуманітарного розвитку України залишаться благими побажаннями.

Список використаних джерел

1. Про підготовку та проведення Всеукраїнського форуму інтелігенції: Указ Президента України від 11 січ. 2008 р. № 12/2008. - www.president.gov.ua.
2. Проект концепції гуманітарного розвитку України. - К., 2008. - 35 с.
3. *Панісв М.* Чи стане Україна Швейцарією? // Дзеркало тижня. - 2008. - 15 берез. - № 10 (689).
4. *Каганець І.* Тиранія чи Гетьманат? Національно-визвольна війна за українську державність, розпочата Богданом Хмельницьким у 1648 році, триває донині // День. - 2008. - 13 берез. - № 46 (2728).
5. Конституція України // <http://www.rada.kiev.ua>
6. Європейська соціальна хартія - К., Фенікс. - 2004. - С. 5.
7. *Жулинський М.* Жити і творити в гармонії з національними інтересами // Уряд. кур'єр. - 2008. - 27 берез.
8. *Франко І.* Що таке поступ?: Збір. творів: У 50 т. - К.: Наук. думка. - Т. 45. - С. 300 - 348.
9. *Тимошенко Ю.* Привітання "Учасникам Всеукраїнського форуму інтелігенції" // Уряд. кур'єр. - 2008. - 28 берез.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Борис Савченко,

*кандидат економічних наук, професор,
завідуючий кафедрою державного будівництва ХарPI НАДУ*

Юлія Боковинова,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного будівництва ХарPI НАДУ*

Фактори підвищення ефективності роботи державних службовців

За допомогою методу анкетування досліджено внутрішнє середовище державної служби та з'ясовано напрями вирішення назрілих проблем для її розвитку та удосконалення.

Ключові слова: державна служба, соціально-психологічні фактори, анкетування, державне управління.

Internal environment of the Institute of Public Administration is researched and directions of solution of its urgent problems for its development and improvement are cleared out by survey method.

Key words: public service, socio-physiological factors, sociological research, public administration.

Постановка проблеми. Соціокультурне становлення українського народу, формування всіх національних атрибутів визначається ефективністю створених державних та суспільно-політичних інститутів, легітимністю політики, що ними здійснюється. Державні службовці залучені до активної суспільної та політичної діяльності, тому визначення проблем у державній службі та пошук шляхів їх вирішення є необхідними та вкрай актуальними на сучасному етапі побудови демократичної правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На державній службі поведінка особистості може суттєво вплинути на управлінські процеси. Дослідження, що проводились у даному напрямі, стосувались, зокрема, взаємовпливу соціальних умов (зв'язків, соціальних та владних інститутів, соціальних спільнот) та діяльності людини. Такі підходи мають місце в теоріях соціальних концепцій Ч.Кулі, Д.Міда, Р.Лінтона, Т.Парсонса. Загальним для них є визнання особистості як специфічного фактора у внутрішніх відносинах організації. Погоджуючись із вищезазна-

ченим, вважаємо, що це впливає, у свою чергу, на ефективність державного управління в цілому. Питання управління персоналом неодноразово досліджувались у вітчизняній та зарубіжній літературі та були висвітлені у працях Н.Т.Гончарук, Т.І.Пахомової, В.А.Шамахова та ін. Але соціально-психологічні аспекти управлінських відносин недостатньо досліджені, що призводить до суттєвих прорахунків у кадровій політиці органів державної влади.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

На наш погляд, прийшов час з'ясувати соціальний вимір людського буття на державній службі в його найбільш типових формах. Тим більше, що соціальні відносини - це відносно самостійний, специфічний вид суспільних відносин, що відображає діяльність соціальних суб'єктів з приводу їх різного становища в суспільстві, ролі в суспільному житті [3, с. 217].

Мета статті - дослідити внутрішнє середовище в державній службі, визначити найбільш впливові соціально-психологічні фактори для підвищення ефективності роботи, назрілі проблеми та з'ясувати шляхи їх вирішення.

Для цього, на наш погляд, потрібно досліджувати первинний індивідуальний рівень спілкування, який визначає суму зв'язків та відносин між індивідами (державними службовцями), а не вторинний безособистісний рівень. Адже соціальні взаємовідносини є системоутворюючим елементом як окремої групи, так і суспільства в цілому. При цьому кожна особистість державного службовця може суттєво впливати на управлінський процес, оскільки є складовою системи державного управління, виконує певні, визначені їй зовнішні та внутрішні ролі в організації, суспільстві тощо.

Виклад основного матеріалу. Одним із найефективніших, доступних та показових методів для подібного дослідження є метод соціологічних досліджень, зокрема анкетування, яке дає найбільш об'єктивні результати, хоча потребує досить значних витрат часу для одержання результатів. Такий метод дає змогу вивчити соціальне середовище, спосіб життя, соціальні зв'язки, соціальні дії, бачити соціальне середовище - інститут державної служби - як цілісну систему, дослідити причини проблем та знайти шляхи удосконалення системи.

Анкетування має значну перевагу перед іншими методами дослідження, оскільки при ньому спостерігається мінімальний вплив інтерв'юера на респондента, що підвищує об'єктивність, якість та надійність дослідження. Саме тому авторами статті при виконанні дослідження застосовано цей метод.

Слід зазначити, що дане дослідження є продовженням пошуків авторів статті щодо ефективності державного управління, оскільки є спробою дослідити внутрішнє середовище в державній службі, соціальні взаємовідносини через позитивні та негативні обставини, які виникають в управлінських колективах, для оптимізації управління персоналом. Для з'ясування цілісної картини цього соціального інституту необхідно не лише окреслення проблем, а й пошук шляхів їх вирішення.

Дослідження проводилось у межах комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування" та науково-дослідної роботи "Вдосконалення форм і методів роботи територіальних органів влади". За 2006-2007 рр. авторами статті проведено анкетування 917 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (IV-VII категорія) Харківської, Сумської, Полтавської, Луганської областей, які підвищували кваліфікацію в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Анкета містила 2 запитання (позитивне та негативне) та кілька варіантів відповідей на кожне них, а також запитання щодо віку й статі респондентів. Респонденти мали визначитися стосовно запропонованих відповідей залежно від ступеня їх важливості, або не зазначати взагалі ніяких варіантів, якщо запропоновані відповіді не мали для них значення. Кількість всіх відповідей прийнято за 100%. З'ясовано кількість найбільш важливих відповідей і зроблено розрахунок відсотку до їх загальної кількості. На перше та друге запитання було запропоновано варіанти відповідей (табл. 1).

Таблиця 1

Позитивні (на перше питання) Коли на роботі ви почували себе особливо добре?		Негативні (на друге питання) Коли на роботі ви почували себе особливо погано?	
1	Політика керівництва організації мене влаштовує	1	Незадоволеність політикою керівництва
2	Підвищення заробітку	2	Відсутність зростання зарплати
3	Поліпшення умов праці	3	Погіршення умов праці
4	Поліпшення відносин з керівництвом	4	Погіршення відносин з керівництвом
5	Поліпшення відносин з колегами	5	Погіршення відносин з колегами
6	Безпосередній контроль з боку керівника	6	Щоденний контроль з боку керівника
7	Успішне завершення завдання	7	Низька якість виконаної роботи
8	Просування по службі	8	Неможливість завершення завдання у встановлений термін
9	Визначення і схвалення результатів роботи	9	Одноманітна робота без підвищення зарплати
10	Високий ступінь відповідальності	10	Покарання керівником без причин
11	Можливість творчого зростання	11	Низький ступінь відповідальності
12		12	Відсутність ділового та творчого зростання

Запропоновані варіанти відповідей прямо чи опосередковано розкривають властивості особистості (потреби, інтереси, цінності, соціальні установки) та дають змогу перейти від аналізу особистості до розкриття мотивів її діяльності, важливості умов, засобів та результатів роботи для неї.

По кожній із чотирьох областей було узагальнено дані відповідей респондентів, що дало змогу побудувати лінійні графіки та визначитися з піковими позиціями щодо позитивних та негативних факторів роботи службовців. Зокрема, стосовно позитивних відповідей автори статті отримали такі результати (табл. 2, рис. 1)

Таблиця 2

№ відповіді	Харківська обл.	Луганська обл.	Сумська обл.	Полтавська обл.
1	4,52	4,59	4,40	5,77
2	13,81	14,86	15,60	13,66
3	8,97	9,32	10,27	8,95
4	7,48	7,90	7,60	6,83
5	9,61	9,32	9,20	7,89
6	3,55	3,89	2,40	3,64
7	16,45	14,98	16,27	15,63
8	6,39	6,49	6,27	6,83
9	15,61	16,86	17,07	18,36
10	4,32	3,30	3,47	2,88
11	9,29	8,14	7,47	9,56

Для наочного відображення пікових позицій розглянемо рис. 1.

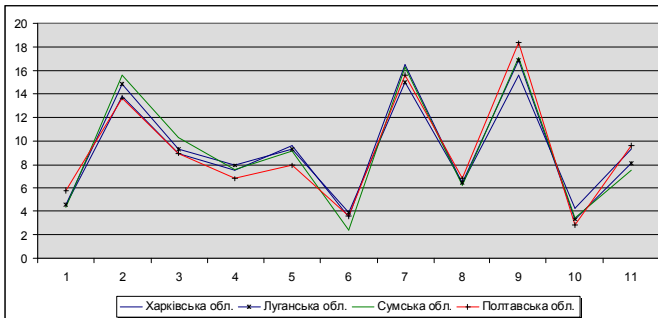


Рис. 1. Графіки відповідей респондентів по областях

Як видно з графіків, у цілому простежується кореляція по областях та збіг піків відповідей. Зокрема, максимальні значення припадають на варіанти відповіді 2 (підвищення заробітку), 7 (успішне завершення завдання) та 9 (визначення і схвалення резуль-

татів роботи). Отже, ці відповіді можуть бути названими найбільш важливими для всіх чотирьох областей. Відповідь щодо визначення та схвалення результатів роботи має найбільше з усіх існуючих значення. Можна трактувати це як достатньо високий рівень самооцінки та необхідність її підтвердження керівництвом. На наш погляд, необхідно підтримувати в державних службовцях гідне ставлення до себе, що сприятиме більш творчому, ефективному та якісному виконанню поставлених завдань.

Варіанти відповідей на друге запитання (коли Ви почували себе особливо погано) навмисно підібрані таким чином, щоб по позитивних та негативних відповідях зробити певну кореляцію. Проведене дослідження по другому питанню виявило такі результати (табл. 3).

Таблиця 3

№ відповіді	Харківська обл.	Луганська обл.	Сумська обл.	Полтавська обл.
1	4,96	4,13	4,60	4,37
2	13,89	17,01	15,33	16,39
3	9,34	8,74	9,20	9,84
4	9,75	11,76	9,54	8,56
5	9,91	8,74	11,07	8,20
6	4,79	4,77	5,79	4,55
7	6,42	5,72	5,45	6,01
8	14,13	12,40	14,65	12,20
9	6,82	6,36	7,16	8,01
10	10,40	10,97	9,88	10,02
11	2,52	2,54	1,70	2,73
12	7,07	6,84	5,62	9,11

Особливо погано службовці почувують себе у разі відсутності зростання заробітної плати, цей показник на першому місці, та у випадку неможливості завершення завдання у встановлений термін.

Дані відповідей на перше питання щодо виконання завдання (п. 7) говорять про досить високу відповідальність державних службовців. Але до несуттєвих факторів у позитивних (п. 10) та негативних (п. 11) відповідях віднесено позицію відповідальності, це найменші серед усіх значення. У цьому випадку має місце процес пасивної адаптації до соціального середовища або середовища організації, коли найбільш значимими факторами адаптації виступають стреси (економічні обставини - заробітна плата, безробіття; політичні обставини - зміна керівництва, падіння авторитету лідера та ін.). Тому успішне завершення завдання, визнання та схвалення результатів роботи - це ті фактори, які виступають своєрідним захистом від стресів, враховуючи те, що за умов частоті зміни керівництва в 2006-2007 рр. виконавцям постійно потребувалась певна адаптація до нових умов.

Серед найважливіших соціально-психологічних факторів визначена заробітна плата, яка фактично є природною та одночасно соціальною потребою, постійним мотивом будь-якого працівника. Стабільні показники щодо даної позиції в опитуванні мають насторожувати органи, що затверджують посадові оклади, подають пропозиції до подібних документів. Водночас виникає усвідомлення необхідності змінити роботу, підробляти у неробочий час та ін. Зазначення респондентами фактора заробітної плати як одного з основних підкреслює, що сучасний її рівень державних службовців сьомої - п'ятої категорії не відповідає їх потребам, отже не виступає стимулом в роботі, не є зовнішньою об'єктивною умовою заохочення до роботи. Як наслідок - висока плінність кадрів на державній службі, за даними Голодержслужби вона становить близько 20% щорічно. Збільшення розходжень між оплатою праці в державному та приватному секторах, зростаюча диференціація між прибутками серед різних щаблів державного управління спричинили зменшення привабливості статусу державного службовця, у певний момент відбувся значний відплив кращих працівників, що позбавило можливості державні структури функціонувати належним чином. На превеликий жаль, сьогодні державна служба значною мірою є системою підготовки кадрів для комерційних та інших недержавних структур. Молодих спеціалістів, які отримали досвід в органах влади, охоче запрошуюють до підприємств різних форм власності як таких, що розуміються у роботі з владними органами, законодавством і т. ін.

Наступною серед значимих позицій у дослідженні є покарання керівництвом без причин (значення по областях різняться на 1%). Як свідчать експериментальні висновки [3, с. 116], застосування негативних санкцій призводить лише до термінової зміни небажаної поведінки (тим більше, що, на погляд службовців, немає причини до покарання), придушення небажаних форм соціальної поведінки з необхідністю призводить до загального зниження соціальної активності індивіда, недовіри до керівництва, виникнення латентних конфліктів. Покарання керівництва без причин автоматично відштовхує підлеглих від керівників, викликає негативне ставлення і, як наслідок, блокування, несприйняття позиції керівництва. Враховуючи те, що в кожній людині, навіть на рівні несвідомого, чітко визначене власне "Я", і таке покарання пригнічує його, психологи вважають, що необхідна окрема увага до кожної особистості [2, с. 66]. На думку тих самих психологів, привертати

або схилити на свій бік підлеглих є службовим обов'язком керівників для ефективної роботи організації.

Разом з тим привертають увагу значення серед позитивних та негативних відповідей щодо ступеня відповідальності за якість роботи, які займають останнє місце та мають тенденцію до ще більшого зниження (від 4,3 до 1,7%). Тлумачити такі результати можна по-різному. Але не завадить замислитись над тим, що відповідальність на державній службі, за отриманими відповідями, не є одним з основних її складових, обов'язковим принципом роботи. Це свідчить про необхідність формування у посадових осіб органів влади певних управлінсько-ідеологічних настанов щодо державної, громадської та суспільної важливості прийнятих рішень, дій чи бездіяльності, усвідомлення того, що кожне прийняте рішення або управлінська дія має бути виваженою, і водночас має бути проконтрольована громадськістю, а державний службовець повною мірою відповідає за неї.

Зацікавлюють відповіді № 7 у позитивному та негативному ракурсах. Зокрема, державні службовці добре почуваються у разі успішного завершення завдання, але не звертають суттєвої уваги на якість виконаної роботи (рис. 2). Це свідчить про недостатню підготовку державних службовців, втручання керівництва в їх роботу, що викликає звикання до перевірок, невпевненість у собі, зниження якості управлінського продукту на виконавчому рівні.

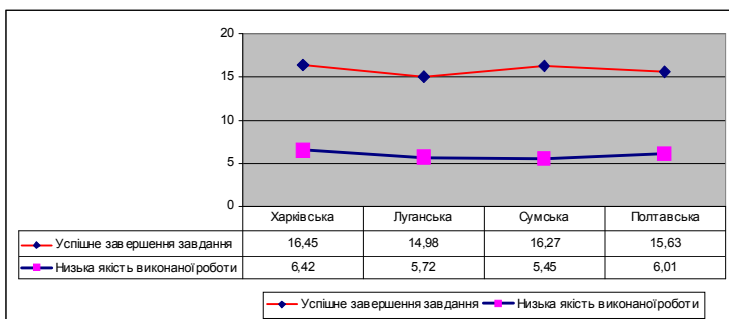


Рис. 2. Порівняння показників успішного завершення завдання та якості виконаної роботи

На наш погляд, така картина демонструє необхідність негайного застосування методу морального стимулювання, тобто

заходів, спрямованих на підвищення інтересу до виконання своїх обов'язків. Моральне стимулювання має викликати певні переживання, формувати моральні почуття, що допоможуть працівникам визначитись у моральному ставленні до своєї праці. Враховуючи те, що в процесі здійснення державної служби кожен працівник організації має окремі обов'язки, на наш погляд, важливо стимулювати особисту ініціативу за допомогою моральних стимулів [1]:

- підвищення рівня відповідальності - делегування повноважень, що дає змогу працівнику приймати рішення від імені керівництва, почесне доручення представляти організацію чи підрозділ в інших установах тощо;

- зміцнення авторитету службовця, який відзначився, публічною похвалою, високою оцінкою результатів його діяльності у присутності інших працівників;

- зарахування до кадрового резерву на заміщення більш високої посади, показ працівникові його особистої перспективи (просування по службі), прогноз службового зростання працівника;

- особиста неформальна похвала підлеглого в процесі ділових контактів, моральна підтримка;

- рекомендація працівника для виступу в засобах масової інформації, органах влади з питань сфери діяльності організації.

У сучасних умовах вирішення багатьох життєво важливих питань для громадян залежить від рівня функціонування політичних, владних структур, інститутів, державних механізмів, дієвості та обґрунтованості політичних рішень. Дані соціологічні дослідження дали можливість зосередитися на вивченні внутрішніх відносин, визначити небезпечні тенденції та можливості використання конструктивних сил у державній службі.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Таким чином, на підставі проведених досліджень визначено, що для удосконалення державної служби в Україні необхідно:

1. Управління кадрами розглядати як частину загального управління, а не як функцію, ізольовану від головного потоку державного управління.

2. Розглядати управління людськими ресурсами в системі державної служби як динамічне, а не статичне; як таке, що постійно зростає і змінюється.

3. Сформувані в керівників необхідність урахування психологічних особливостей кожного підлеглого для використання особистих якостей у цілях загальної справи, визнання особистого достоїнства й шани до людської особистості.

4. Адміністративні системи влади, довіра людей, стиль виконавчого управління повинні бути достатньо вмотивовані й лояльні для того щоб стимулювати звільнення людської енергії та ідей в інтересах призначення державної служби.

5. Забезпечити гідні умови праці, оплати та просування по службі, добрі умови зайнятості з метою збереження кадрів, формування та наслідування корпоративних традицій, соціально-психологічної спільності, концентрації та засвоєння морального досвіду колективу, стимулювання держаних службовців, що ґрунтується на якості їх роботи та власних заслугах.

Такі засади репрезентують основні людські та професійні цінності, які є основою для наявності ефективної й шанованої державної служби в демократичному суспільстві.

Подальші наукові розробки стосуються детального розшифрування пікових позицій попередніх досліджень.

Список використаних джерел

1. *Малиновский В.Я.* Державне управління: Навч. посіб. - Луцьк: Ред.-видавн. від. "Вежа" Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. - 558 с.

2. *Панасюк А.Ю.* Управленческое общение: практические советы. - М.: Экономика, 1990. - 112 с.

3. Социология: наука об обществе / Под ред. В.П. Андрущенко и Н.И. Горлача. - Х.: Рубикон, 1996. - 686 с.

Ігор Шпекторенко,

кандидат історичних наук, доцент, докторант ДРІДУ НАДУ

Професійна компетентність у структурі професійної мобільності державного службовця

Запропоновано визначення професійної компетенції персоналу через структуру професійної мобільності кадрів та з використанням системного підходу до процесів професійного розвитку та професіоналізації державних службовців.

Ключові слова: робота з кадрами державної служби, професійний розвиток, професійна мобільність, професійна компетентність, професіоналізм державного службовця.

The idea to define personnel professional competence is suggested. Determination is performed through the structure of staff professional

mobility. Systematic approach is applied to both professional development processes and civil servants' skills improvement.

Key words: personnel management in civil service, professional development, professional mobility, professional competence, civil servant's professionalism.

Слово "компетенція" у змістовому відношенні включає у себе два компоненти: 1) коло повноважень будь-якої установи, органу або посадової особи; 2) коло питань, в яких певна особа має знання, досвід. Слово "компетентний" - одного кореня з "компетенцією" і означає "спосібний, відповідний, той, що має компетенцію, знаючий, свідомий у певній галузі". Компетентність є похідне від компетенції. Компетентність не втратила головної ознаки - відповідності, але стала характеризувати суб'єкт управління з точки зору його знань, умінь (і навичок. - І.Ш.), які дають можливість здійснювати управління, перш за все, зі сторони наявності у нього відповідних знань і досвіду, з більшою чи меншою ефективністю [2, с. 497]. Професійну компетентність (далі - ПК) як необхідну систему професійних компетенцій розглядає Т. Недашківська [8, с. 104]. Про ПК як систему пише Є. Гарбер [2, с. 510]. Наведені думки вказують, що відповідні якості людини можуть бути як вродженими, так і розвиненими нею з часом, зокрема, під час професійної діяльності. Цей висновок має принципове значення для визнання професійної мобільності як важливої якості особи та якостей, які цю мобільність визначають у контексті до-, між- та, що важливе у даному випадку, професійного розвитку в межах професії державного службовця і факторів професійного середовища (мотивація, адаптація, активізація, деформація та ін.). Розуміння процесу професіоналізації надає запропонована нами структура професійної мобільності державного службовця [21].

Не завжди дослідники мають на увазі, що ПК складається з відповідних *знань, умінь і навичок*, що визначається базовою термінологією педагогіки та психології. Нерідко "компетентність" називають "компетенцією", та навпаки. Моделі компетентностей, розглянуті нами в статті, мають тісний зв'язок з професійними знаннями, уміннями і навичками, які часто розглядаються науковцями окремо і поза межами певних компетенцій, наприклад, як *професійно важливі якості, якості професійної культури державних службовців, як здібності і здатності*, що позбавляє наукових досліджень ясності, системності й розуміння того, з чого власне складається ПК у її еталонному вигляді.

Основні елементи ПК: професійні знання, уміння і навички О.Воронько по-науковому відносить до її змісту [1, с. 39]. Зауважимо, що зміст "компетенції" у даному випадку визначається посадовою компетенцією державного службовця, визначеною у відповідній нормативно-правовій базі. Власне ця "компетенція" визначає повний обсяг ПК управлінця, і коливається залежно від професійно-кваліфікаційних характеристик конкретної посади в системі державної служби, планів кар'єрного і кваліфікаційного розвитку особи. ПК є вихідною точкою роботи з кадрами, на ній будується професіоналізм персоналу.

У науковій літературі триває процес визначення найважливіших професійних якостей державного службовця, "ідеалу його діяльності". Вказується на важливість детального вивчення питання статусу державного службовця, кола його компетенції, аби чіткіше визначати його компетентність. Справедливо наголошується, що в існуючій формі він (ідеал, модель професійної діяльності. - І.Ш.) навряд чи існує як такий [4, с. 167]. Ймовірно, констатується факт, що професійно важливі якості державного службовця, що розроблені наукою, навряд чи можна називати як такі, що можна використати на практиці. Проте, наприклад, у державних службовців США є описи компетенції - своєрідні стандарти, які є обов'язком на робочому місці для визначення якості виконуваної роботи [17, с. 252]. У нових країнах - членах ЄС триває пошук методу, спрямованого на забезпечення базових вимог до посади чи типу посади, а гідна оцінка заслуг державних службовців у процесі розвитку службової кар'єри є головною умовою професіоналізації служби [14, с. 66]. У Російській Федерації, за даними експертного дослідження, для співробітників, залучених на молодші державні посади (спеціалісти), особливо важливими є: дисциплінованість, вміння працювати в команді, здатність навчатися, лояльність, відданість справі, відповідальність. Наявність професіоналізму в щойно прийнятих робітників далеко не обов'язкова [7, с. 63], що є логічним, наприклад, відносно учорашніх випускників вищих навчальних закладів. У такому випадку експерти говорили: "Людей легше чомусь навчити, ніж займатися їх перенавчанням... професіоналізм напрацьовується". Особливо поширеною така думка була у тих департаментах міністерств і відомств Російської Федерації, де є попит на специфічні навички, які можна здобути лише на робочому місці [7, с. 63]. Тобто професіоналізм - явище, яке пов'язується з професійним досвідом і говорити про необхідність залу-

чення на державну службу в Україні "справжніх професіоналів" можливо лише в межах міжпрофесійного типу професійної мобільності. Проаналізувавши світові моделі державної служби, О.Слюсаренко наводить базові компетентності державних службовців у вигляді певної системи. Це: освіченість; кваліфікованість; досвіченість; знання; лідерство; аналітичність; творчість та моральність; уміння; навички; працездатність; результативність; далекоглядність; комунікабельність; старанність; цінності; партнерство; діалогічність; відповідальність; ініціативність; умотивованість; мислення; готовність, здатність, спроможність; якість роботи, ефективність [16, с. 9].

В Україні, як зазначалося, нерідко відбувається не завжди систематизоване, зрозуміле, системне накопичення дослідниками, а то й нормативними актами з кадрової політики на державній службі, професійно важливих якостей, які складають ПК державного службовця. Хоча підкреслюється необхідність "системного дослідження вимог до державної служби" [3, с. 82], стверджується, що вимоги до якості ПК є динамічними [6, с. 377]. Специфіка державної служби як професії, що стосується багатьох управлінських галузей, яка активно реформується залежно від темпів реформування українського суспільства, оперативність змін у ній не може автоматично лише збільшувати кількість вимог до професіоналізму державного службовця. Особливо коли це відбувається без урахування психофізичних можливостей людини, її природних якостей, рівня освіти, інакше кажучи - професійного потенціалу, ресурсів, професійних можливостей особи. Якості, які визначені й обґрунтовані науковцями, знову ж таки не відображають важливого процесу в кар'єрі службовця - процесу професійного розвитку, процесу нарощування ПК, професіоналізму. Одні вчені пишуть, що професіоналізму абстрактного не буває [9, с. 48], про необхідність введення моніторингу професійного зростання державних службовців, розробку чітких критеріїв оцінки роботи кожного працівника і підрозділу [5, с. 222], високий галузевий професіоналізм [9, с. 47], інші застерігають, що епізодичні спроби здобути управлінську компетентність приводять лише до напівкомпетентності, і суспільство, яке економить на професійних управлінцях, ніколи не досягне суспільного прориву [12, с. 64]. Треті вказують, що кожен рівень управління висуває свої вимоги щодо вмінь та знань працівника, задіяного у виконанні певної роботи або реалізації програми [13, с. 15]. Дійсно, з 1920 р. у Великій Британії серед усіх управлінців

існує триступенева класифікація на управлінську, виконавчу та канцелярську. Окремо та поряд з цими головними трьома загальними класами існують й інші класи (професійні, наукові та технічні спеціалісти). Функціонує велика група допоміжного персоналу (оператори технічних засобів, кур'єри, прибиральники) [11, с. 25]. Це ще раз підкреслює необхідність індивідуалізації, конкретизації вимог для професійної компетентності державного службовця залежно від його місця в посадовій структурі державної служби.

Так, В. Сороко виділяє політичну компетентність та моральну легітимність; політичну; правову (юридичну); економічну; соціологічну; психолого-педагогічну та управлінську компетентність [18, с. 71-74]. Аналізуючи дану пропозицію, вкажемо, що зміст одних компетентностей властивий скоріше службовцям, які мають відповідну вищу освіту у певній галузі, чималий професійний досвід і сформовану професійну компетентність. Використання запропонованих вимог при доборі на службу можливе за умов значної їх мінімізації, оптимізації та додаткової конкретизації. Це стосується і вимог до персоналу під час формування кадрового резерву, для якого й розраховані дані види компетентностей. Такий високий рівень економічної компетентності не потрібен усім без винятку державним службовцям.

В умовах високої плинності кадрів, падіння рівня професійної освіти державних службовців в Україні володіння бодай базовою економічною компетентністю не може бути досягнуте навчанням на курсах підвищення кваліфікації, які є найбільш популярним короткотерміновим видом професійного навчання на державній службі. Такий рівень економічної компетентності навряд чи можливий у службовців, які перебувають у кадровому резерві. Широке оволодіння соціологічною компетентністю потрібно, на наш погляд, обмеженій кількості фахівців на державній службі і вимагає не лише відповідних знань, умінь або навичок із соціології (насамперед оволодіння програмами вищої освіти за освітньо-кваліфікаційним напрямом "соціологія", "соціальна робота" та ін.), або відповідної корекції змісту навчальних програм за спеціальністю "Державне управління". Психолого-педагогічна компетентність, визначена В. Сороко, на нашу думку, це компетенція переважно вищих посадовців державної служби, політичних посад. Як обов'язкова ця компетенція у такому вигляді навряд чи потрібна державному службовцеві, який обіймає найнижчі посади в органі державної влади. Зміст управлінської компетентності, у тлумаченні В. Сороко, на наш погляд, стосується значною мірою

діючих службовців відділів по роботі з персоналом державної служби, а не стільки кадрового резерву взагалі.

Т.Лукіна визначає якість ПК державного службовця як міру відповідності його обізнаності (авторитетності) у питаннях державного управління та сформованості навичок його здійснення вимогам, що ставляться до професіоналів у цій сфері [6, с. 377], очевидно, розуміючи під обізнаністю професійні знання. У даному випадку до цього переліку не потрапили уміння. Т. Савченко розвиток компетентності визначає наявністю базової освіти відповідного рівня, стажу і досвіду роботи, навчаємістю та ін. [15, с. 42]. У Харківському філіалі УАДУ (1996-1997) під час проведення анкетування слухачів відділу підвищення кваліфікації одне з питань поставили в такому вигляді: "Назвіть, будь ласка, головні якості, які, на Вашу думку, повинен мати державний службовець". Відповіді пропонувалися наступні: 1) компетентність, професіоналізм; 2) порядність, чесність; 3) вимогливість, принциповість; 4) патріотизм; 5) освіченість; 6) організаційні здібності; 7) висока культура, інтелігентність; 8) людяність, чуйність; 9) витримка, вміння володіти собою [20, с. 40]. Автори анкети ПК, як і професіоналізм, очевидно, не пов'язують з такими невід'ємними їх складовими, як рівень професійної освіти (знань), умінь, навичок, професійної культури. А власне професійну культуру як невід'ємну частину ПК та професіоналізму наповнюють порядність, чесність, вимогливість і принциповість, інтелігентність, вміння володіти собою та ін.

ПК державних службовців, на думку Т. Філіпової, - це вміння ефективно здійснювати конкретну діяльність у сфері державного управління, що визначена межами компетенції державного службовця як посадової особи, яка характеризується високим рівнем прояву професіоналізму. До даного визначення знання і навички не потрапили. Думку Т. Філіпової доповнює І. Нинюк: компетентність - це міра прояву властивого державному службовцю професійного досвіду в рамках компетенції конкретної посади [9, с. 48]. Знання потрапляють до лише показників оцінювання ПК державних службовців, запропонованих Т. Філіповою: знання загальних основ соціально-економічної структури держави, обізнаність з основ управління державним сектором, розуміння соціально-рольової функції державного службовця. Вона поділяє її на управлінсько-комунікативну та регулятивно-емоційну компетентність [19, с. 36]. Цікава точка зору, але, на наш погляд, у ній перевищено значення комунікативної компетентності за лише епізодичного згадування знанневої бази професіоналізму, інших важливих умінь і навичок.

Знання кодексу поведінки, наприклад, не означатиме його автоматичного дотримання службовцем при виконанні службових повноважень. Підкреслимо, що розвиток ПК передбачає певні інституційні канали, процедури оцінки персоналу (оцінювання, атестації, іспити та ін.), систему контролю.

Визначення рівня компетентності державного службовця, на думку М. Нинюк, включає в себе перевірку дотримання ним загальних правил поведінки, патріотизму, оцінку особистих моральних чеснот (справедливості, працелюбності, відповідальності, чесності, доброзичливості, толерантності, тактовності тощо); стимулом професійної діяльності на державній службі постає особистий приклад керівника [10, с. 561]. На нашу думку, для цього необхідним є залучення певних механізмів, засобів професійної активізації (мотивація, адаптація, освіта, навчання, контроль). Професійно важливі якості, наведені М. Нинюк, стосуються насамперед професійної культури, яка, з одного боку, може бути надійним гарантом професіоналізації кадрів, а з другого - не може бути єдиним мірилом ПК державного службовця без поєднання з іншими професійно важливими якостями, рівнем освіти, досвіду тощо.

Висновки. Таким чином, підкреслюючи важливість наукових досліджень згаданих нами авторів, професійну компетентність ми визначаємо як сукупний, підсумковий результат взаємодії всіх елементів структури професійної мобільності державного службовця. Це - ступінь розвитку його професійних намірів, покликання, інтересів і прагнень; професійної спрямованості особи, її придатності і працездатності до професії; можливостей до навчання; професійно важливих якостей, професійної культури, досвіду, задоволеності. Процес розвитку професійної компетентності, який має індивідуальний вимір, перебуває у діалектичній єдності з професійним середовищем державної служби: механізмами і змістом професійної орієнтації, відбору, адаптації мотивації, активізації, виховання, професійної освіти і навчання. Особливу роль у цьому процесі відіграють інституційні канали розвитку професіоналізму (системи добору на державну службу, оцінювання, атестації, професійної освіти та навчання, самоосвіти, відбору до кадрового резерву, просування по службі). Професійна компетентність є підґрунтям професіоналізму, свідчить про міру індивідуального оволодіння професією, вказує на рівень професійних знань, умінь і навичок державного службовця.

Перспективами подальшого дослідження даної теми є уточнення, доповнення, акцентуація певних елементів структури професійної мобільності для вищих, середніх та нижчих посад у структурі державної служби, розробка методів діагностики ПК державних службовців та якості професійного середовища, в якому вони працюють, внесення конкретних пропозицій стосовно реформування державної служби в Україні.

Список використаних джерел

1. *Воронько О.А.* Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 152 с.
2. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций / Рук. ред. кол. Е.В. Охотский. - Ростов н/Д: Феникс, 1998. - 640 с.
3. *Дьомін О., Леліков Г., Сороко В.* Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби // Вісн. держ. служби України. - 2001. - № 2. - С. 65-82.
4. *Игнатов В.Г., Майборода С.О., Понеделков А.В., Старостин А.М.* Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций: Региональный уровень. - Ростов н/Д: СКНЦ ВШ, 1997. - 320 с.
5. *Котуков О.А.* Професійне навчання як фактор підвищення ефективності роботи місцевих державних адміністрацій Харківської області // Теорія та практика державного управління. - Х.: Магістр, 2005. - Вип. 2 (11). - С. 216-222.
6. *Лукіна Т.* Якість професійної освіти державних службовців // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2006 р., Київ) / За заг. ред. О.Ю. Оболенського, В.М. Князева. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - Т. 1. - С. 377-378.
7. *Монусова Г.А.* Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // Общественные науки и современность. - 2004. - № 3. - С. 61-70.
8. *Недашківська Т.Є.* Компетенція та компетентність державного службовця: проблема дефініції // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи: Матеріали наук.-практ. конф. (17-18 трав. 2007 р.) / Відп. ред. В.Я. Малиновський. - Луцьк: Волин. обл. друкарня, 2007. - С. 102-104.
9. *Нинюк І.І.* Професіоналізм державних службовців: Монографія / За ред. Н.Р. Нижник. - Луцьк: Надстир'я, 2005. - 162 с.
10. *Нинюк М.* Особливості формування морально-етичних якостей державних службовців в умовах інтеграції України до

світового співтовариства // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 трав. 2003 р., Київ): У 2 т. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - Т.2. - С. 560-562.

11. *Озирська С.М., Полянський Ю.Д.* Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Наук.-аналіт. дослідж. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 168 с.

12. *Олуйко В.* Державна служба як механізм державного управління у громадянському суспільстві // Упр. сучасн. містом. - 2004. - № 7-9 (15). - С. 64-70.

13. Підвищення кваліфікації державних службовців: вивчення потреби та організація навчання: Зб. наук. пр. / Кол. авт.: М.О. Скоромнюк, Н.Г. Протасова, В.Г. Понеділко та ін. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 148 с.

14. Розвиток ефективності і професіоналізму в державній службі (публ. SIGMA) / Пер. С.М. Озирської. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 82 с.

15. *Савченко Т.Ю.* Современные подходы к качеству подготовки государственных служащих // Образование и общество. - 2004. - № 3 (26). - С. 42-46.

16. *Слюсаренко О.М.* Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців (світовий досвід і його застосування в Україні). - Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. - 20 с.

17. *Слюсаренко О.* Планування кар'єрного розвитку як складова систем професійного вдосконалення державних службовців США та країн Європи // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2005 р.): У 2 т. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - Т. 2. - С. 251-253.

18. *Сороко В.* Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців // Вісн. держ. служби України. - 2003. - № 1. - С. 65-75.

19. *Філіпова Т.В.* Професійний менталітет в контексті аналізу сучасної парадигми професіоналізації державної служби в Україні // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризику та перспективи впровадження: Матеріали щоріч. загальноінститут. наук.-практ. конф. 31 жовт. 2006 р. - О.: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2006. - С. 34-36.

20. *Чернецький Ю., Кот В.* Думка державних службовців про актуальні проблеми державної служби та підвищення кваліфікації // Вісник УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 38-43.

21. *Шпекторенко І.В.* Структура професійної мобільності державного службовця // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. - Вип. 3 (29). - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. - С. 211-220; *Шпекторенко І.В.* Поняття та структура феномена професійної мобільності державного службовця // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права. - 2007. - № 4 (24). - С. 467-472; *Шпекторенко І.В.* Профессиональная мобильность государственных служащих // Образование и общество (г. Орел, РФ). - 2007. - № 6. - <http://www.education.recom.ru>

Валентина Гурієвська,
аспірант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Аналіз можливостей застосування системного підходу в психологічному консультуванні в системі вищих органів державної влади

Стаття містить аналіз теоретичного матеріалу зарубіжних та вітчизняних наукових досліджень, становлення системного напрямку в психологічному консультуванні та концепції, що застосовуються в процесі практичної діяльності як засобу оптимізації процесу управління та управлінських відносин.

Зокрема, акцент зроблено на аналізі базових понять системної теорії та моделей, що лягли в основу теоретичних та практичних досліджень, з метою їх адаптації до потреб вищих органів державної влади.

Ключові слова: консультування, психологічне консультування, технологія консультування, органи державної влади, управління, управлінські відносини.

This article contains an analysis of theoretical material based on investigations of native and foreign scientists concerning establishing a systematic approach in psychological consulting and conceptions, which are applied for practical use, as a means of ensuring efficiency of public administration and managerial relations.

In particular, the emphasis is placed on the analysis of basic concepts of systematic theory and models, which form a base for theoretical and practical investigations, with the purpose of their adaptation to the demands of supreme bodies of state authority.

Key words: consulting, psychological consulting, consulting technology, governmental authorities, administration, managerial relations.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими завданнями. Сучасний етап державотворення в контексті демократичного врядування передбачає вплив окремої людини та груп людей на процес управління і зворотний вплив уп-

равлінських відносин на психологію окремої людини чи групи. У зв'язку з цим актуалізується проблема практичного застосування системного підходу в психологічному консультуванні у сфері державного управління. Оскільки йдеться про людський чинник в управлінських відносинах, то психологізація функціонального змісту управлінської діяльності означає створення в колективах сприятливого морально-психологічного клімату, атмосфери творчого пошуку, корпоративної єдності. Це сприяє ефективному розв'язанню управлінських завдань, а також формуванню у керівників вміння орієнтуватися в психології людей та стимулюванню їх професійного зростання.

Управлінська підсистема представлена спільною діяльністю великої групи ієрархічно взаємопов'язаних керівників. Системний підхід у психологічному консультуванні полягає в дослідженні способів їх взаємозв'язку, які дають змогу перетворити індивідуальні результати в цілісну колективну управлінську діяльність. Ефективність спільної взаємодії перебуває під впливом різних чинників: правових повноважень керівників, особливостей стимулювання праці, статево-вікових відмінностей, особистісних взаємостосунків та ін. Недосконалість механізмів взаємозв'язку теж проявляє себе в різних формах: конфліктах, психологічних бар'єрах тощо. Подоланню цих явищ сприятиме ширше застосування технологій системного підходу у психологічному консультуванні в органах державної влади. Серед різних напрямів психологічного консультування, що застосовуються в практичній діяльності, ми вважаємо за доцільне зосередитися на аналізі системного підходу, що виник як модель таких популярних системних наук, як кібернетика, теорія інформації, комунікації та ігор, загальна теорія систем, теорія хаосу, ідеї постмодернізму та ін., а також таких способів мислення, як радикальний конструктивізм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що системні теорії досить широко застосовуються в різних галузях управління і довели свою ефективність при вирішенні проблемних ситуацій, здобутки світової і вітчизняної наукової літератури з цієї проблематики до кінця ще не вивчені, а самі питання практичного застосування технологій системного психологічного консультування висвітлюються лише в окремих аспектах. Зокрема, недостатньо досліджень, в яких узагальнюється досвід, аналізуються технології застосування системних теорій психологічного консультування в різних галузях політичного простору сучасної України.

Л.Е.Орбан-Лембрик у монографії "Основи психології управління" здійснила спробу аналізу та узагальнення найбільш поширених психологічних підходів, що знайшли застосування в управлінській діяльності. Вона відзначає, що системний підхід як особливий науковий метод здатний синтезувати основні дані щодо розвитку особистості та передавати їх у формі цілісного уявлення про особистість як живу багаторівневу систему [3, с. 105]. Проте автор не повною мірою описала теоретичну концепцію, технології системного підходу та можливості його застосування в управлінській діяльності, у тому числі і в органах державної влади.

А.Ф.Бондаренко у роботі "Психологічна допомога: теорія і практика" також розглядає основні напрями сучасної психотерапії та психологічного консультування, проте системний підхід у даному дослідженні не знайшов достатнього наукового відображення [2].

Найбільш повно проаналізовано численні підходи, які існують на сьогодні у психологічному полі, у монографії А.С.Айві, М.Б.Айві, Л.Саймек-Даунінг "Психологічне консультування і психотерапія. Методи, теорії і техніки: практичне керівництво" [1]. Заслуговує на увагу те, що авторами досліджено основні світоглядно-теоретичні поняття системного підходу, проаналізовані його відмінності та переваги порівняно з іншими, більш впливовими на даний час технологіями, та подано практичний ілюстративний матеріал. Поєднання методології, теорії та практики психологічного консультування дає змогу використовувати дане видання в теоретичних дослідженнях, а також у практичній роботі за умови адаптації його до потреб та особливостей процесу управління у органах державної влади. При цьому автори наголошують на першочерговості визначення для консультанта власної належності до існуючої концепції та світосприйняття. Адже саме це, на їх думку, є підвалинами, що визначають процес і процедуру консультування [1, с. 13].

Найбільш ґрунтовним і систематизованим посібником із системної терапії і консультування є робота А. Фон Шліппе, Й. Швайцера "Системна психотерапія та консультування". Авторами проаналізовано, яким чином технології системної терапії та консультування, увібравши поняття сім'ї та терапії, почали проникати у інші сфери суспільного життя. Дослідники аналізують поширення системного підходу залежно від потреб у допоміжні сфери життєдіяльності (соціальний менеджмент, підприємництво, управління, політика). Безперечним здобутком даної роботи є орієнтація не лише на основи методу системного консультування і при-

клади роботи з індивідуальними клієнтами, а й аналіз особливостей застосування системних теорій у роботі з групами, командами, організаціями. Автори підкреслюють також, що між поняттями "системна терапія" та "системне консультування" не існує принципових методичних розмежувань. Останні стосуються скоріше самих засобів застосування методу, а кожен із окремих напрямків - психотерапія, соціальна робота, управління, політика - має "власну логіку", до якої практикуючі системники повинні прилаштовувати свою практичну діяльність [6]. Така позиція дає змогу відмежуватись від стереотипів щодо застосування психотерапевтичних знань і досвіду та інтегрувати здобутки й провідні технології у цій сфері в діяльність вищих органів державної влади.

Що стосується наявності вітчизняних розробок з питань аналізу та впровадження технологій психологічного консультування в галузі системних теорій в органах державної влади, то сьогодні існує явний дефіцит наукових публікацій за даною проблематикою.

Усе вищезазначене зумовлює доцільність даного дослідження, *метою* якого, перш за все, є аналіз системного підходу в процесі здійснення психологічного консультування з метою подальшого використання його технологій, адаптованих до потреб державного управління.

До невіршених частин загальної проблеми, яким присвячена стаття, належить розв'язання наступних завдань:

1) огляд зарубіжних та вітчизняних наукових досліджень становлення системного напрямку в психологічному консультуванні та його концепції, що застосовуються в процесі роботи;

2) визначення переваг та слабких місць технологій системної терапії та консультування щодо їх практичного застосування в органах державної влади;

3) аналіз можливостей технологій системної терапії та консультування з точки зору їх адаптації та впровадження до потреб органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Перспективність розвитку системного напрямку психологічного консультування в галузі психології управління зумовлена її зв'язками з такими галузями і напрямками психологічної науки, як психологія праці, інженерна психологія, психологія кар'єри. Системні теорії широко і успішно застосовуються у різних галузях життєдіяльності і розкривають перед виробниками, підприємцями, економістами можливості підви-

щення ефективності спільної діяльності, що дає змогу оптимізувати процеси управління та управлінські відносини.

Однією з переваг системної теорії у процесі консультування у органах державної влади є її універсальність. Системний підхід пропонує єдиний погляд і єдину міждисциплінарну мову та дозволяє аналізувати феномени будь-якого рівня - починаючи від клітин і закінчуючи суспільством [6, с. 47]. Техніки системного консультування впливають з проблем, пов'язаних із спільним конструюванням людьми навколишньої дійсності в рамках соціальних систем. Це дозволяє нам зробити припущення про можливості ширшого застосування системних теорій у сфері управління та використання загальних факторів ефективного функціонування систем для аналізу процесу управління. До загальних факторів ефективного функціонування систем належать такі:

- система, що піддається управлінню, повинна бути наділена здатністю переходити в різні стани, змінювати свої властивості;
- система управління повинна мати реальну можливість змінювати стан об'єкта управління (це той, чи ті, ким управляють);
- управління повинно бути цілеспрямованим, тобто потрібно визначити бажаний майбутній стан керованої системи;
- система управління повинна мати можливість вибору варіанта рішення, що приймається, з певної кількості варіантів;
- будь-яка система управління повинна мати реальні ресурси: матеріальні, трудові, інтелектуальні тощо;
- система, що піддається управлінню, повинна мати в наявності інформацію про поточний стан справ (зворотні зв'язки); для того щоб ефективно й результативно керувати, потрібно систематично оцінювати якість управління. Зауважимо, що управління все більше залежить від впливу технічного (управління технічними системами - машинами, виробництвом), економічного і соціального, у ході якого регулюються різні відносини між спільнотами людей.

За всіх відмінностей між системами, загальним для них є факт присутності людини в процесі управління. Особистісний чинник є тією психологічною компонентою, що привносить у діяльність індивідуальне забарвлення. Зміни в управлінні зумовлюють зміни нормативних вимог до керівників, до їх технічної компетентності, здатності орієнтуватися в зростаючих інформаційних потоках, вміння використовувати засоби ділового спілкування, створювати працездатні колективи з людей, що дотримуються різних принципів і цінностей. Керівник за цих умов розглядається

як особистість, яка повинна впливати на ефективність використання всіх природних і суспільних ресурсів, здійснювати перспективне й поточне планування, підвищувати культуру праці, регулювати взаємовідносини в колективі та багато іншого.

У цьому контексті особливої актуальності набуває проблема впровадження технологій системного психологічного консультування у діяльність органів державної влади, що може бути одним із вагомих ресурсів управлінської діяльності органів державної влади.

Техніки системної терапії впливають з проблем, пов'язаних із спільним конструюванням людьми навколишньої дійсності в рамках соціальних систем. Це дало можливість досліджувати, наскільки передумови нашого мислення, категорії, які ми конструємо і використовуємо ще до акту сприймання, впливають на нас [6, с. 16].

На відміну від З.Фрейда у психоаналізі, системна терапія не може назвати єдиного геніального засновника. Радше було б говорити про кілька видатних особистостей, моделей та концепцій, що, об'єднавшись, склали основу подальшої теорії та практики. Кожна з моделей зробила свій специфічний внесок у розвиток системної терапії та консультування. Особливо важливим для нашого дослідження є те, що будь-яка системна робота, так чи інакше, співвідноситься з названими концепціями.

В.Сатір вперше звернула увагу на інтрапсихічні аспекти комунікації в сім'ї. У своїх практичних дослідженнях вона прийшла до висновку, що комунікація може характеризувати систему і відображати існуючі в ній процеси. З одного боку, процес комунікації багатоплановий і має безліч аспектів, а з другого - обмежений власною моделлю прийняття повідомлення та власної системи інтерпретації.

Тому особлива увага надається змісту слів і тому, в якому контексті відбувається передача інформації чи спілкування. Значимими показниками, що також беруться до уваги, є жести, міміка, положення тіла, рухи, тон голосу і навіть стиль одягу, що вказують на те, як функціонує система і про що насправді йдеться, та в який спосіб прийнято у даній системі доносити інформацію [4, с. 125].

В.Сатір також належить дослідження складових системи, її структурних аспектів, умов, за яких утворюються тріади: коаліції, альянси, втягування третього в прихований конфлікт і т.ін. Тобто дослідниця вивчала, яку стратегію має система сім'ї і як проблеми, що виникають, реалізують функції підтримки гомеостазу всієї системи [4, с. 109]. Дані дослідження ми можемо використати аналогічно до системи сім'ї у процесі аналізу системи відносин органів державної влади.

Ці спостереження та численні дослідження привели до виявлення закономірностей, що властиві сім'ї як окремій системі та відповідають наступним положенням:

- 1) функціонування будь-якої системи спрямовано на підтримку сімейного гомеостазу;
- 2) кожен член системи, явно чи приховано, сприяє досягненню і підтримці єдиного балансу;
- 3) традиції, правила і приклади взаємодії - це те, що забезпечує гомеостатичне існування системи;
- 4) у разі порушення гомеостазу всі члени системи докладають зусилля для його відновлення.

Зазначені закономірності є універсальними для аналізу колективів, груп та будь-якої одиниці системи і тому можуть бути використані як для вивчення явищ взаємодії органів державної влади, так і для аналізу існуючих проблем учасників процесу управління.

С.Мінухін та його колегам належить тематизація значення границь та структур, що згодом лягло в основу структурної моделі терапії, що сформувалася під впливом французького постструктуралізму та його найяскравіших мислителів - Фуко та Дерріди, яких цікавило, які суспільні та владні структури приховуються за фасадом мови та форм її вживання, а також як ці структури репродукуються за допомогою тієї самої мови. Фуко займався пошуком імпліцитних систем, якими визначаються пануючі конструкції дійсності і щоденної поведінки. Він намагався знайти першопричину, виявити шляхи та закономірності їх формування, а також тиск, який ці системи здійснюють на нас. Його темою була влада, яка відтворює себе саму в суспільстві і в діях людей завдяки мові та знанням [6, с. 79].

У державному управлінні погляд на наявні проблеми з точки зору структурних аспектів дасть змогу, перш за все, вийти з позиції пошуку винних. Також це дозволить виявити закономірності розвитку будь-яких колективів чи груп як організованих систем та їх взаємозв'язки та визначити наявність ресурсів і можливі шляхи їх розвитку.

Стереотипні твердження повинні бути змінені. Вже саме описання предмета з різних перспектив є деконструкцією і пошук начебто побічних деталей може надати сюжетові іншого звучання (Дерріда). Це можна назвати і певним способом стратегічного розвороту, за якого особливої ваги набувають не помічені раніше деталі [6, с. 82]. Зміна акцентів дозволяє уважніше розглянути те,

що перебуває в тіні. Деконструкція спонукає замислитися над історіями, прихованими за домінуючим сюжетом, їх прихованими смислами і думати в напрямі, що ж відбувається насправді, і про що ще це може свідчити. Так само важливим є і спонукання до руху вперед і подолання тверджень та стереотипних уявлень, що гальмують процеси розвитку системи державного управління в умовах постійних перетворень.

Генеалогічна концепція багатьох поколінь, сформульована Босормені-Надь, пізніше продовжена в концепції "делегування та пов'язаної з ним індивідуалізації" дає змогу аналізувати не лише актуальні, сучасні події, але й розпізнавати "вплив заповіту" попередніх поколінь на смисл нинішніх форм поведінки, так само як і ставити питання - чи такі "заповіти" попередніх поколінь виконуються і чи можуть бути виконаними взагалі. Такий підхід набуває особливої актуальності в сучасних умовах державного управління, що реформується, і як наслідок, повинно знайти способи ефективної адаптації до змін [6, с. 82].

Стратегічні моделі терапії пов'язані з іменем Джея Хейлі [9] і можуть бути успішно застосовані як у системах мотивації, так і в стратегічних та перспективних компонентах консультативного процесу в органах державної влади України.

Міланська модель системного підходу в психологічному консультуванні пов'язана з іменами М.С.Палацолі, Л.Босколо, Д.Чеккін, Д.Прата. Зокрема, М.С.Палацолі належить метод інваріантних рекомендацій, а також намагання застосувати свої ідеї до соціальних систем - підприємств, соціальних служб та ін. Ще на ранніх етапах Міланська група дослідників намагалася втілити в життя принципи "кібернетичного конструктивізму". Відповідно до цього будь-яка закономірно-регульована система, як і група, протягом певного часу розвиває правила, що визначають та обмежують простір поведінкової гри кожного з її учасників: "влада полягає у правилах гри". Циркулярність, нейтральність та метод постановки циркулярних запитань є на сьогодні невід'ємною частиною системного інструментарію. Суттєві концептуальні зміни акцентів були також внесені у поняття системи через визначення найважливішим аспектом у процесі консультування не окремих осіб, а інформацію та комунікацію. За такого підходу фокус уваги полягає не стільки в індивідуальності кожного окремого індивідуума як цілісної одиниці, скільки в єдності всіх значень та правил, а головною видозмінюючою силою є техніка циркулярних

питань і відповідних коментарів, що здатна поставити систему перед обличчям нового бачення проблем [5, с. 81]. Щодо державного управління, це може бути одним із вагомих компонентів для досягнення більшого розуміння в системі комунікації вищих органів державної влади і якісного рівня інформування та інформаційної політики.

Протягом останніх років дискусії навколо системної теорії розгорталися щодо відповіді на питання, чи пристосована вона взагалі для того, щоб моделювати та розуміти людські або соціальні системи, де увага звертається не тільки на мову як таку, а й на значення, яке передається за допомогою мови у вигляді певних зразків (у соціальних системах цю роль відіграють історії), які в системах створюють та вибудовують реальність. Дійсність ніщо інше, як історії: саме про них говорять люди і саме вони перебувають у якнайінтенсивнішому постійному взаємообміні і відіграють основну роль у конструюванні реальності. Історії не вигадуються наодинці - оповідання вимагають наявності Слухача, що завжди є поряд з Оповідачем. Цей процес отримав назву "конструювання реальності", або "сімейна парадигма".

Reiss та Olivieri звертають увагу на те, що для інтерпретації дійсності кожен член сім'ї користується спільною системою визначень та переконань. Тобто так звану "наративну традицію" - притаманною для кожної системи традицією розповіді [6, с. 37].

Можливість сприймати дійсність соціальних систем через історії ставить перед нами цікаве питання - які ж саме історії управляють нашим життям і нашим суспільством? Відповідь на це запитання може бути темою подальших досліджень.

Щодо застосування даних моделей у практиці психологічного консультування в органах державної влади, то всі вони, безперечно, можуть бути імплантовані у консультативний процес.

Саме значення терміна "системний" та його спорідненість зі словом "систематичний" дає можливість вважати, що системне мислення спроможне привносити в хаос людських стосунків упорядкованість та структуру. Теорія систем обіцяє бути універсальною і такою, яка для феноменів будь-якого рівня пропонує єдину міждисциплінарну теоретичну мову. Тією чи іншою мірою за чотири десятиліття розвитку теорії систем було запропоновано багато її варіантів, і кожен із них ставить інші акценти, передбачаючи відповідно інші наслідки. Відповідно і використання їх на практиці також залежить передусім від професійних вподобань та спрямованості самого консультанта [6, с. 47].

Великий вплив на теорію та практику системної терапії та консультування мали теорії хаосу, синергетики, дисипативних структур, концепція аутопоезу, згідно з якою життя розглядається як одна з форм пізнання, а світ є не більше, ніж витвір нашого сприймання. Оскільки системи "роблять все, що їм хочеться", чи точніше те, що відповідає принципу їхньої самоорганізації, то консультанти не мають шансу ні об'єктивно описати, ні управляти нею за допомогою інструкції. Відповідно, це призвело до зміни уявлення про роль терапевтів та консультантів: вони перестали бути експертами в даних випадках, оскільки ніхто не знає ситуацію краще, ніж самі клієнти, і стали швидше експертами з ініціювання процесів. Цей історичний період був пізніше охарактеризований як кібернетика першого порядку - фаза розвитку теорій про системи, за якими спостерігають. Наступний етап був названий як кібернетика другого порядку - теорія про спостерігачів, що здійснюють спостереження за системою. У цій фазі принципи кібернетики застосовують для вивчення її самої. У будь-якому випадку всі ці концепції є спробою осмислення всієї складності психосоціальної дійсності. Якщо виходити з того, що соціальній дійсності відповідає лише різноманітність перспектив, то залишається можливість для пошуків того, яким чином старе здатне принаймні частково інтегруватись в нове.

Щодо визначення самого поняття "система", то Willke визначає її як "цілісний взаємозв'язок частин, кількісна взаємодія яких між собою є інтенсивнішою, а якісна - продуктивнішою, ніж їх взаємодія з будь-якими іншими елементами. Така різниця у взаємодіях конститує границю системи, яка відділяє її від оточення. Hall та Fagen під системою розуміють "набір елементів або об'єктів у сукупності зі взаємозв'язками цих об'єктів та їхніми ознаками [6].

Розмежуванням між живими і неживими системами може бути встановлення між ними відмінностей. Різниця перш за все полягає в тому, що живі системи вирізняються особливою власною динамікою, яку вони активно підтримують: "Все змінюється, хіба що хтось або щось сприяє тому, аби все залишилось таким, як є" [10, с. 29]. Навіть сама постановка такого питання надає політичній ситуації чи взагалі будь-якій проблемній ситуації іншого бачення і сприяє іншим інтерпретаціям, іншому тлумаченню з позиції і розуміння того факту, що будь-яка проблема слугує такою реалізації якихось важливих потреб і створює перспективу для знаходження інших можливостей (як такі потреби можуть бути

задоволені іншим чином). Як приклад можна навести патерналістські відносини, які уповільнюють процес розвитку громадянського суспільства в нашій державі. Такі відносини, перш за все, задовольняють потребу в захисті, у підтримці стабільності, у прогнозованій перспективі майбутнього тощо. Таким чином, прискорити побудову громадянського суспільства можна іншим шляхом, а саме, - створенням механізмів, де існуючі потреби будуть задоволені в інший спосіб.

Гайнц фон Ферстер запропонував визначення "тривіальні - нетривіальні системи", де перші можуть бути повністю прозорими для спостерігача, а другі - навпаки, постійно змінюються і характеризуються власною динамікою, яка не піддається ні точному аналізу, ні впливові ззовні [6, с. 53]. Живі динамічні системи мають необмежений спектр імовірних варіантів поведінки. Такі висновки дають підстави для запитання - яким чином ми можемо співіснувати з такими динамічними системами? Як постає порядок? Як цей порядок допомагає різним системам зменшувати та скорочувати безмежну складність і ставати один для одного передбачуваними? Як діють такі системи, обмежуючи можливості одна одної так, аби можна було покладатись одна на одну?

Діалектика соціальних змін у нашому суспільстві передбачає переорієнтацію мислення особистості управлінця, формування в нових умовах вмінь і навичок його взаємодії із соціумом. Звідси важливість застосування в практичній діяльності технологій, що вже були апробовані і дали позитивні результати при розв'язанні наявних проблем.

Висновки. Узагальнюючи дані щодо застосування системного підходу в психологічному консультуванні у вищих органах державної влади як засобу реалізації соціально-психологічних умов підвищення дієвості державного управління, можна зробити такі висновки:

- імплементація сучасних передових технологій системного підходу психологічного консультування може бути як науковим, так і практичним ресурсом для реалізації державно-владних повноважень;
- вивчення наявного досвіду технологій психологічного консультування в галузі системного підходу визначить можливості його подальшого застосування в державному управлінні;
- застосування системного підходу дозволить виявляти закономірності розвитку будь-яких колективів чи груп як організованих систем і їх взаємозумовлені зв'язки, а також визначити наявність ресурсів і можливі шляхи для їх застосування;

- визначення власної належності до існуючої концепції та світосприйняття є підвалинами, що визначають процес і процедуру психологічного консультування в органах державної влади;

- погляд на управління як на систему впливів, що зумовлюють перехід системи із одного стану в інший відкриває нові можливості для дослідження причин, що гальмують такий перехід та розвиток. А саме, постановка питання: хто сприяє тому, аби все залишилось таким як є, не повинна мати своїм наслідком на увазі пошук винних, а швидше служити способом віддзеркалення ситуації, маючи на меті розширення контексту історії, а значить і прискорення позитивних змін у системі державного управління.

Перспективи подальших розвідок. Темою подальших досліджень може бути аналіз та впровадження ідей і можливостей практичного використання технологій системного підходу в психологічному консультуванні в системі вищих органів державної влади в умовах реформування державної служби.

Список використаних джерел

1. Айви А.Е., Айви М.Б., Саймэк-Даунинг Л. Психологическое консультирование и психотерапия, методы, теории и техники: практическое руководство. - М., 2000 - 478 с.

2. Бондаренко О.Ф. Психологічна допомога: теорія і практика. - М.: Незалежна фірма "Клас", 2001. - 336 с.

3. Орбан-Лембрик Л.Е. Основи психології управління: Монографія. - Івано-Франківськ: Плай, 2002. - 426 с.

4. Сатир В. Психотерапія сям'ї. - СПб.: Речь, 2001. - 283 с.

5. Сельвини Палаццоли М., Босколо Л., Чеккин Дж., Прата Дж. Парадокс и контрпарадокс: Новая модель терапии сям'ї, вовлеченной в шизофреническое взаимодействие. - М.: Когито-Центр, 2002. - 204 с.

6. Фон Шліппе А., Швайцер Й. Системна психотерапія та консультування. - Л.: ВНТЛ-Класика, 2004. - 320 с.

7. Філософія. Підручник / За заг. ред. М.І.Горлача, В.Г.Кременя, В.К.Рибалка. - Х.: Консул, 2000. - 672 с.

8. Фройд З. Психоаналитические этюды / Сост. Д.И. Донского, В.Ф.Круглянского. - Минск: ООО "Попурри", 1998. - 608 с.

9. Хейли Дж. Терапія испытанием: Необычные способы менять поведение. - М.: Независимая фирма "Класс", 1998. - 208 с.

10. Simon F.B. Die Kunst der Chronifizierung. In: System Familie, 1993. - 150 с.

*Галина Кушнірова,
аспірант кафедри управління освітою НАДУ*

Визначення змісту підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування як чинника формування та розвитку їх професійної компетентності

Стаття присвячена дослідженню напрямів удосконалення окремих складових навчального процесу в системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування як чинника формування та розвитку їх професійної компетентності.

Ключові слова: професійна компетентність, посадові особи місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації, професійна програма.

The article is devoted to research of directions of improvement of constituents of educational process in the system of the in-plant training of public servants of local self-government as factor of forming and development of their professional competence.

Key words: professional competence, public servants of local self-government in-plant training, professional program.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В Україні відбувається процес реформування системи місцевого самоврядування та державного управління, що, у свою чергу, зумовлює необхідність реформування системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів. Зміни, які відбулися в даній системі останнім часом, не привели до її якісного поліпшення. Освітні установи, що здійснюють підвищення кваліфікації фахівців місцевого самоврядування, в навчальному процесі не спираються на реальні потреби та не мають чіткого уявлення щодо професійних знань, умінь та навичок, особистісних якостей людини, які необхідні для успішної професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. На сьогодні потребує термінового вирішення проблема формування та розвитку професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування в процесі підвищення кваліфікації, оскільки саме від швидкості змін у системі підвищення кваліфікації залежить поліпшення життя суспільства в цілому і територіальної громади зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Проблеми підготовки, перепідготовки, підви-

щення кваліфікації кадрів державного управління були об'єктом уваги вітчизняних та зарубіжних вчених. Окремі аспекти підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування висвітлено у працях Б.Волошинського, В.Гошовської, В.Гриненко, Ю.Кальниша, І.Козюри, Б.Мечинського, Т.Мотренка, В.Олуйка, Б.Пономаренка, В.Присяжнюка, Л.Смішка, А.Чемериса, П.Шевчука, Л.Штики. Проблеми організації та методичного забезпечення навчального процесу в системі підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації кадрів державного управління були предметом розгляду В. Гуценко, В. Логвінова, В. Понеділко, Н. Протасової, С. Хаджирадевої та ін., проблеми програмного забезпечення системи підвищення кваліфікації державних службовців - М.Міненка, Л.Плаксий, І.Розпутенка, В.Яцюка.

Незважаючи на широке висвітлення в науковій літературі проблем підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, не всі аспекти багатогранної проблеми формування та розвитку їх професійної компетентності досліджені. Аналіз змісту, форм та методики проведення навчальних занять у системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування засвідчує, що за останні роки не відбулося значних змін у формуванні змісту навчання відповідно до освітніх потреб самих посадовців, застосуванні різних організаційних форм навчання, тому ефективність навчального процесу відносно низька і не відповідає вимогам сьогодення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Завдання статті полягає у визначенні напряму формування змістової наповненості професійної програми у системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Викладення основного матеріалу дослідження. Згідно з чинним законодавством України [1-3] підвищення кваліфікації службовців органів державного управління - це навчання з метою удосконалення та поглиблення професійних знань, умінь і навичок (складових професійної компетентності - *уточнення наше* - Г. К.), необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності.

Основними видами підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечують його безперервність, є: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; систематичне самостійне навчання (самоосвіта); тематичні постійно діючі семінари; тематичні короткотермінові семінари; стажування в органах державного управління та за кордоном [1]. Відпо-

відно до цього підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування проводиться:

- за програмами короткотермінових тематичних семінарів (не більше від п'яти днів), спрямованих на підвищення рівня професійної компетентності посадовців окремого напряму діяльності (спеціалізація відповідно посадових обов'язків);

- за програмами постійно діючих семінарів (від одного навчального семестру до одного навчального року), спрямованих на підвищення професійної кваліфікації посадовців з урахуванням посадових потреб одного напряму діяльності;

- за професійними програмами (чотири тижні з відривом від виробництва), спрямованими на комплексне фахове удосконалення та оновлення професійних знань, умінь та навичок посадовців відповідно до їх посад та категорій;

- як стажування, що проводиться з метою вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних та організаційних навичок за фахом тощо [1-3].

У процесі підвищення кваліфікації має зміцнюватися зв'язок навчального процесу та практики служби в органах місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно запровадити як обов'язковий елемент підвищення кваліфікації стажування слухачів. Метою стажування є закріплення професійних знань, умінь, здобуття практичних, організаційних навичок за специфікою своєї діяльності, вивчення позитивного досвіду управлінської діяльності [1]. Відповідно до чинного законодавства стажування може виступати як самостійний вид підвищення кваліфікації і частина її навчального плану.

Організація процесу навчання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації має відбуватися на основі таких методологічних положень:

- у центрі навчання має бути не ставлення до навчального предмета, а ставлення до слухача, ставлення людей один до одного, що виникає в процесі їх спільної освітньої діяльності;

- усі компоненти професійної компетентності слухача, рівень його професійної освіти формуються під впливом зовнішньої ситуації та зовнішнього середовища;

- розвиток особистості слухача визначається рівнем організації і рівнем оволодіння ним основними видами навчально-пізнавальної і професійної діяльності;

- ефективність підготовки, перепідготовки та підвищення професійної кваліфікації слухачів визначається оптимальним

співвідношенням державних освітніх стандартів і особистісного саморозвитку [4].

У процесі підвищення кваліфікації слід використовувати розвиваючі технології, головний принцип яких - індивідуалізація навчання, основний метод - програмно-цільовий, модульний. Основою навчання є навчальні дисципліни, що забезпечують повне оволодіння системою професійних знань, умінь, навичок (кваліфікацій), ціннісними орієнтаціями. Під час навчання відбувається зміна акцентів: головними виступають основні засади місцевого самоврядування, державного управління, служба в органах місцевого самоврядування, кадрова політика, професіоналізм та професійна компетентність, робота в команді, стратегічність та творчість мислення, схильність до харизми, орієнтація на успіх у роботі. Основну позитивну роль в цьому відіграють розробка і прийняття державного галузевого стандарту вищої освіти напряму "Державне управління".

У системі підвищення кваліфікації кадрів державного управління навчання відбувається за професійними програмами. Відповідно до державного стандарту вищої освіти, галузевого стандарту вищої освіти напряму підготовки "Державне управління" професійні програми підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування мають містити такі складові [1; 2; 5; 6]:

- формулювання цілей (мети) та завдань підвищення кваліфікації;

- формування змісту навчання та організацію навчального процесу з урахуванням особливостей соціально-економічного та політичного розвитку держави на основі сучасних наукових досліджень та широкого використання вітчизняного і зарубіжного досвіду навчання у сфері державного управління та місцевого самоврядування;

- розроблення і реалізацію комплексу засобів та методів активізації діяльності слухачів під час навчання.

Відповідно до законодавства вимоги до змісту професійних програм розробляються Головним управлінням державної служби України та Національною академією державного управління при Президентові України. Професійні програми розробляються навчальними закладами з підвищення кваліфікації, розглядаються галузевими чи регіональними радами по роботі з кадрами, узгоджуються з Голодержслужбою та відповідними органами, на які поширюється чинність Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Але очевидно є невідповідність змісту професійних програм, що розробляються регіональними центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій (далі - регіональні центри), потребам самих посадових осіб місцевого самоврядування у навчанні.

Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування в процесі підвищення кваліфікації має відбуватися через виявлення потреб посадовця. Це означає, що на основі визначених критеріїв, рівнів та видів професійної компетентності необхідно діагностувати стан сформованості професійної компетентності (професіоналізму) кожного посадовця і відповідно до цього сформувати групи, програму та навчальний план. Це дасть змогу індивідуалізувати формування та розвиток професійної компетентності посадовців у процесі підвищення кваліфікації, цілеспрямовано управляти ним та враховувати потреби у фахівцях органу місцевого самоврядування, держави та територіальної громади. Індивідуалізація навчання сприятиме поглибленню та здобуттю конкретних професійних знань, умінь і навичок, необхідних для виконання своїх посадових обов'язків, надання високої якості послуг населенню, "...спрямованих на задоволення законних інтересів та прав людини і громадянина"[2].

Розробляючи професійні програми підвищення кваліфікації, важливо враховувати специфічні особливості професійної діяльності в конкретному органі місцевого самоврядування. При цьому мають визначатися основні завдання та критерії ефективної діяльності у сфері місцевого самоврядування, враховуватися система професійної діяльності посадової особи місцевого самоврядування, взаємовідносини між усіма гілками влади.

З огляду на це зауважимо, що однією з актуальних проблем підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування є дефіцит практико-орієнтованих освітніх програм, їх кадрового, наукового, організаційного забезпечення. Одним із засобів розв'язання даної проблеми стає формування та адаптація в процесі навчання нових практико-орієнтованих професійних програм підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, організація їх кадрового, наукового, методичного, організаційно-технічного забезпечення. Такі програми мають враховувати вимоги державної кадрової політики, інноваційні підходи в процесі навчання, кращий управлінський досвід та бути орієнтовані

на освітні професійні потреби самих посадових осіб місцевого самоврядування.

Спираючись на критеріальний підхід до підготовки професійних програм, який запропонований російським дослідником І.Бажином [7], ми визначили головні критерії підготовки професійної програми підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Такими критеріями мають бути:

- системність - показник охоплення всієї сфери діяльності посадової особи місцевого самоврядування. Цей показник забезпечується якісним змістом навчального матеріалу, який відповідає системним вимогам до професійних знань, умінь, навичок посадовця місцевого самоврядування та блочно-модульною побудовою всіх складових професійних програм;

- специфічність - показник відповідності змістового наповнення складових професійної програми специфіці об'єкта управління - місцевого самоврядування, державного управління. Кожна професійна програма має містити навчальну інформацію, яка пов'язана зі специфікою професійної діяльності посадової особи місцевого самоврядування певної категорії. Цей показник забезпечується специфічним змістом модулів кожної складової професійної програми;

- практична спрямованість - показник застосування набутих професійних знань, умінь, навичок у практичній діяльності посадовця. Цей показник забезпечується застосуванням інноваційних освітніх технологій з різними формами та методами навчання, серед яких: дискусії, зустрічі за "круглим столом", семінари, "кейстаді", ділові ігри, тренінги, науково-практичні конференції, проблемні лекції та відеоконференції із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій.

При опануванні професійних програм підвищення кваліфікації посадовими особами місцевого самоврядування велика увага має приділятися контролю за отриманими знаннями, який має бути спрямований на надання практичної допомоги посадовцям з освоєння основних складових професійної компетентності (професійних знань, умінь і навичок), а також практичних рекомендацій з їх подальшого застосування в своїй діяльності.

З урахуванням результатів дослідження системи професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, моделі їх професійної компетентності стисло окреслимо змістову частину професійної програми підвищення кваліфікації посадових осіб

місцевого самоврядування, побудовану за блочно-модульним принципом, яка може застосовуватись регіональними центрами. Побудована нами змістова частина професійної програми складається з шести блоків, кожен з яких містить певну кількість модулів, з визначеними темами занять і має такий вигляд:

Блок 1. Правове забезпечення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування	
M.1.1.	Територіальна організація влади в Україні
M.1.2.	Правові засади місцевого самоврядування в Україні
M.1.3.	Організаційно-правова основа місцевого самоврядування
M.1.4.	Повноваження виконавчих органів сільської, селищної, міської ради
M.1.5.	Правова регламентація служби в органах місцевого самоврядування
Блок 2. Фінансово-економічна основа місцевого самоврядування	
M.2.1.	Управління економікою на території
M.2.2.	Управління фінансами та бюджетом на місцевому рівні
Блок 3. Соціально-гуманітарна політика держави: регіональний аспект	
M.3.1.	Управління соціально-гуманітарним та культурним розвитком території
M.3.2.	Управління соціальною інфраструктурою регіону
M.3.3.	Етнопціональна політика держави: територіальний рівень
M.3.4.	Соціальні системи та методи їх дослідження
Блок 4. Політологія. Політичні інститути та процеси на місцевому рівні	
M.4.1.	Політологія. Політичні інститути.
M.4.2.	Політична психологія.
Блок 5. Управлінська діяльність в органах місцевого самоврядування	
M.5.1.	Менеджмент в органах місцевого самоврядування
M.5.2.	Керівник в органах місцевого самоврядування
M.5.3.	Мистецтво публічного мовлення
M.5.4.	Етика та етикет посадової особи місцевого самоврядування
M.5.5.	Інформаційно-комунікаційні технології в діяльності органів місцевого самоврядування
M.5.6.	Діловодство в державному управлінні та місцевому самоврядуванні
Блок 6. Психологічні основи успішності управлінської діяльності	
M.6.1.	Особистість посадової особи місцевого самоврядування
M.6.2.	Соціально-психологічний імідж посадової особи місцевого самоврядування
M.6.3.	Управління конфліктами в органах місцевого самоврядування
M.6.4.	Культура ділового спілкування

Дана змістова частина професійної програми містить 23 модулі, 143 теми. Кожний модуль може бути застосований у процесі навчання в різних формах та часовому просторі залежно від цілей та завдань навчання, потреб слухачів, категорії навчальної групи.

На основі побудованої змістової частини професійної програми підвищення кваліфікації регіональні центри можуть формувати власні програми підвищення кваліфікації для різних категорій посадових осіб місцевого самоврядування. Залежно від категорії навчальної групи, навчальних мети та завдань до кожної зі складових професійної програми (загальної, функціональної, галузевої) може бути обраний певний модуль чи його тема. Це стосується і поділу на нормативну та варіативну частини професійних складових.

Але необхідно зазначити, що наведена нами блочно-модульна змістова частина професійної програми підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування не є вичерпною з огляду на кількість модулів та їх тем, оскільки для кожного регіону визначаються властиві лише йому потреби органів місцевого самоврядування у фахівцях та освітні потреби самих посадових осіб. Відкритість та можливість оновлення даної системи зумовлює її неперервний розвиток та чутливість до змін, які відбуваються в державі, територіальній громаді, суспільстві, що забезпечує її адаптивність та необхідність упровадження з боку регіональних центрів.

Для реалізації даної змістової частини професійної програми на регіональні центри необхідно покласти завдання забезпечення кожного модуля викладацьким складом та навчально-методичним комплексом - підручниками, навчальними посібниками, монографіями та іншими джерелами інформації щодо тематики модуля. Бажано також підготувати роздатковий матеріал та інші наочні засоби задля ефективного засвоєння даного навчального матеріалу.

Система підвищення кваліфікації кадрів державного управління як і кожна система професійної освіти є педагогічною, тому об'єктом її діяльності є особистість, яка перебуває в постійному розвитку, водночас засобом її функціонування є спільна діяльність слухачів і викладачів у процесі навчання. Проведене нами анкетування свідчить, що рівень викладання та рівень засвоєння знань посадовцями дуже низький, тому актуальною проблемою є не лише коригування та удосконалення змісту професійних програм підвищення кваліфікації, а й підготовка викладачів-службовців органів державного управління (практиків) до викладання. З цього випливає необхідність підвищення їх педагогічної майстерності. На нашу думку, навчання посадових осіб місцевого самоврядування та підвищення рівня методичної підготовки викладачів навчальних закладів цієї системи тісно пов'язані, оскільки від майстерності викладання та володіння своїм предметом викладачем залежить ефективність засвоєння знань слухачами. Викладачі повинні мати досвід педагогічної та практичної діяльності з управління персоналом та бути здатними адаптувати досягнення науки до проблем місцевого самоврядування та державного управління.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що формування та розвиток професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування відбувається в процесі навчання та за-

стосування набутих знань, умінь у професійній діяльності. Тому дуже важливим є питання відповідності змісту навчання освітнім потребам самих посадовців, вимогам наукової обґрунтованості, відповідності світовому рівню розвитку науки та практики державного управління, а також орієнтованості на практичну підготовку виконання ними своїх посадових обов'язків.

Запропонована нами змістова частина професійної програми підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, побудована за блочно-модульним принципом, може стати основою та початком формування нового покоління професійних програм підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Проблема забезпечення навчального процесу в системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування викладачами-практиками все ще залишається гострою, тому виникає необхідність запровадження постійно діючих семінарів у Національній академії державного управління та її регіональних інститутах з підвищення педагогічної майстерності посадовців органів державного управління, які залучаються регіональними центрами до навчального процесу. Серед основних тем даних семінарів мають бути такі: методика викладання у вищій школі, ознайомлення з новітніми психолого-педагогічними технологіями навчання, мовна підготовка (підвищення рівня комунікативної складової викладання), інформаційно-технічна (уміння використовувати засоби інформаційно-комунікаційних технологій під час навчального процесу), управління навчально-пізнавальною діяльністю слухачів тощо. Також постає потреба в підготовці та друку навчального посібника з методики викладання у навчальних закладах системи перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, побудована нами змістова частина професійної програми підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування забезпечує обсяг навчальної інформації, засвоєння якого підвищить здатність виконувати професійні завдання та обов'язки посадовими особами. Також цьому сприятиме підвищення рівня педагогічної майстерності викладачів-практиків. Усі зазначені аспекти впливатимуть на формування та розвиток професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування в процесі підвищення кваліфікації.

У подальшому планується дослідити організаційні форми проведення навчальних занять та визначити напрями їх удоскона-

лення в системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лют. 1997 р. № 167 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

2. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції проекту Закону України від 25 груд. 2002 р. № 727-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

3. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

4. *Беликов В., Кучер И.* Программно-методический компонент повышения профессиональной квалификации государственных служащих [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.rags.ru/akadem/all/22-2003/>

5. Про затвердження складових - галузевих стандартів вищої освіти за спеціальностями 8.150000: Наказ Міністерства освіти і науки України "Державне управління" (нова редакція) і 8.150102 "Управління суспільним розвитком" напряму підготовки 1501 "Державне управління" від 11 квіт. 2005 р. № 211 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua>

6. Про розроблення державних стандартів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серп. 1998 р. № 1247 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

7. *Бажин И.* Система образовательных программ профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных служащих // Государств. служба. - 2005. - № 4. - С. 107-118.

Олена Шапран,
аспірант кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ

Оцінювання результативності державних службовців: стан понятійно-категорійного забезпечення в нормативних актах України

У статті аналізується понятійно-категоріальне забезпечення оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців, визначеного в нормативно-правових актах; робиться спроба виявлення протиріч у термінах "результативність", "ефективність", "оцінка" та "оцінювання" і пошук узгодженого трактування цих понять.
Ключові слова: оцінювання, оцінка, результативність, ефективність.

In the article is analysed the concept-category ensuring of valuation of result of professional activity of public servants, which is defined in juridical documents. Author trials reveal of contradictions by terms "resulting", "effective", "value", "valuation" and searching of coordination of these terms.

Key words: valuation, value, resulting, effective.

Постановка проблеми. Новою "парадигмою державної служби як професійної діяльності працівників органів державної влади є надання та / або забезпечення надання послуг юридичним та фізичним особам" [1, с. 21]. А отже, коли йдеться про оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців, доречно вести мову саме про оцінювання результативності надання та / або забезпечення надання послуг. Визначаючи актуальність професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, О.Оболенський та В.Сороко зазначають, що вона зумовлена необхідністю забезпечення результативної (надання необхідних і гарантованих за якістю державних послуг юридичним та фізичним особам) й ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що адекватно результативності й ефективності професійної діяльності їх працівників. Серед існуючих проблем вказується на відсутність єдиної системи оцінювання професійної діяльності державних службовців [1, с. 22].

Слід зазначити, що низка указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, накази Головного управління державної служби України передбачають проведення оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців (наприклад [19-22; 25]). З цією процедурою пов'язано трансфор-

мування інституту державної служби, вимога суспільства щодо ефективного функціонування державного управління, раціонального використання бюджетних коштів, врешті-решт, зміцнення державності та покращення добробуту людей. Проте неузгодженість понятійно-категоріального апарату у сфері нормативно-правового забезпечення оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців, протиріччя концептуально заявлених у документах підходів і практичних розробок породжує низку проблем як у застосуванні правових норм, так і в подальших теоретичних розробках. Отже, постає актуальне питання про аналіз вживання термінів, понять і підходів; з'ясування їх змістового наповнення, тенденцій застосування порівняно з першоджерелами правових норм, ознайомлення з науковою думкою, зарубіжним досвідом, вироблення узгодженої позиції щодо їх розуміння і пропозиції щодо подальшого застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження методики оцінювання представлено в працях К.Вайс [2]. Особливості функціонування державної служби та професійної діяльності державних службовців, які надають послуги, розглянуто в працях В.Авер'янова [3], Г.Атаманчука [4], О.Оболєнського [5] та ін. Про необхідність враховувати моральні якості суб'єктів реалізації державної політики - державних службовців - при оцінюванні ефективності та результативності йдеться в колективній монографії "Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми"[6]. Моделі оцінювання результативності діяльності з упровадження відповідних програм досліджували Е.Ведунг [7], О.Кілієвич [8], І.Коліушко [9] та ін. Як інституціональні елементи професіоналізації праці розглядаються щорічні оцінки державних службовців, запровадження системи просування по службі на підставі професійних досягнень, оцінки надання послуг юридичним і фізичним особам О.Оболєнським та В.Сороко [1, с. 23].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

У згаданих джерелах містяться теоретичні основи визначення змісту професійної діяльності державних службовців та рекомендації щодо її оцінювання, проте в них не звертається увага на ситуацію, що склалася в площині нормативно-правового забезпечення відповідного процесу в частині неузгодженостей, а часто і суперечностей, які мають місце і утруднюють процес систематизації, узагальнення положень нормативних актів, їх практичне застосування, спроби сформулювати методичні підходи щодо запроваджен-

ня оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців.

Тому реалії реформування інституту державної служби, адаптації українського законодавства до норм європейського співтовариства, потреба у подальшій розробці правових норм диктує необхідність наукових досліджень щодо узгодження понятійно-категоріального апарату нормативно-правових актів у сфері оцінювання професійної діяльності державних службовців.

Мета статті - аналіз понятійно-категоріального апарату нормативно-правових актів, що регламентують процедуру оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців, зафіксованих у них підходів та формулювання на цій основі узгодженого розуміння змістового наповнення термінів і підходів до відповідної процедури.

Для реалізації визначеної мети передбачено вирішення таких *завдань*:

- проаналізувати динаміку застосування і змістового наповнення термінів "результативність", "ефективність", "оцінка" та "оцінювання" в нормативно-правових актах України, з'ясувати їх співвідношення;

- виявити неузгодженості вживання термінів, їх закономірності та рекомендовані формати вживання.

Вклад основного матеріалу. Найпоширенішими критеріями оцінювання діяльності є її ефективність та результативність. Дослідження нормативно-правової бази України, яка б містила відповідні поняття починаючи з 1992 р. показало ось що. Термін "ефективність" міститься у 983 нормативних документах, термін "результативність" - у 445, тобто документів, які використовують термін "результативність", вдвічі менше. Поряд із цим вивчення динаміки вживання цих термінів за хронологією видання нормативних актів продемонструвало, що термін "результативність" з року в рік трапляється все частіше (див. таблицю), а, починаючи з 1997 р., документів, де вживається цей термін, більше, ніж документів із терміном "ефективність" (винятки становлять 2006 та 2007 рр.).

Динаміка вживання термінів "ефективність" і "результативність"

Рік видання документів	Кількість нормативно-правових документів, що містять термін		Загальна кількість виданих у цьому році нормативно-правових документів
	"ефективність"	"результативність"	
1992	0	1	3751
1993	2	1	4704
1994	19	2	4488
1995	38	3	5670
1996	32	6	6549
1997	1	11	5786
1998	4	11	6887
1999	3	17	7983
2000	2	23	6982
2001	2	17	6386
2002	1	27	6919
2003	6	34	8121
2004	3	36	9191
2005	16	33	10392
2006	117	100	7883
2007	603	99	8402
2008 станом на 12.04	134	24	1801
УСЬОГО	983	445	111895

У нормативно-правовій базі України поняття "результативність" та відповідні процедури оцінювання результативності найбільш широко представлені у контексті регуляторних актів, а найбільш ґрунтовно, на нашу думку, і наближено до теми нашого розгляду - в концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі (далі - Концепція) [10].

Саме цей документ, визначаючи мету запровадження Концепції, вказує на необхідність "оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань" [10, с. 242], наводить ретроспективу передумов запровадження оцінювання результативності в державному управлінні, зокрема, вказує, що, "починаючи з 1998 року, введено бюджетні запити з обов'язковим визначенням головними розпорядниками

бюджетних коштів основної мети діяльності, завдань на плановий рік, а також з проведенням аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році, та прогнозуванням очікуваних результатів діяльності у поточному році" [10, с. 242]. (При подальшому розгляді буде обґрунтовано, що орієнтація на визначення міри досягнення поставлених цілей та завдань і є не що інше, як оцінювання результативності.)

Сьогодні активно просувається ідея застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Наприклад, програма діяльності Кабінету Міністрів України "Відкритість, дієвість, результативність" декларувала запровадження "принципу поступового переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів для надання суспільних послуг". Упровадження програмно-цільового методу регулюється, зокрема, Бюджетним кодексом України, постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ", наказами Міністерства фінансів України від 8 серпня 2002 р. № 621 "Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм" та від 29 грудня 2002 р. № 1098 "Про паспорти бюджетних програм". Останній документ фактично дублює визначення "результативних показників" та їх класифікацію, що наведені в Концепції [10, с. 244]. Там же, у наказі Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 р. № 1098 "Про паспорти бюджетних програм" і в низці інших документів бачимо й ілюстрацію невизначеності співвідношення термінів "ефективність" і "результативність". У цілому аналіз нормативних документів і наукових джерел дав змогу виокремити ряд невизначеностей. Зокрема, у наказі Міністерства фінансів України від 14 січня 2008 р. № 19 "ефективність" наводиться як показник "результативності". Хоча в розділі I цього ж документа вказано, що "результативні показники - показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення визначених мети та завдань бюджетної програми" [11, с. 250]. Така ж логіка міркувань простежується і в постанові Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2008 р. № 123, якою затверджено Порядок використання у 2008 р. коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки молодіжних і дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї [12, с. 60].

Невизначеність співвідношення термінів прослідковується і у наукових джерелах. Два різних підходи продемонстровано в двох таких джерелах.

Перший підхід: "Effectiveness (результативність) - результати, порівняні з метою та зіставлені з ресурсами, які використані для досягнення цієї мети; Efficiency (ефективність) - співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг та ресурсами, що використані на їх виробництво" [13, с. 69].

Другий підхід: "Результативність політики - це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати збігаються чи наблизились до задекларованих цілей" [8, с. 633].

На нашу думку, перший підхід не дає чіткої відповіді на запитання про відмінність термінів, пов'язуючи і ефективність, і результативність з досягнутими результатами та ресурсами, витраченими на їх досягнення. Тому нам ближче другий підхід, він домінує і в сучасних публікаціях, які наводять, наприклад, такі визначення: "Ефективність - це співвідношення якості та кількості наданих товарів та послуг, діяльності та кількості ресурсів, використаних для їх надання".

А результативність пропонується визначити як відповідь на запитання, чи досягнуто стратегічних цілей [14].

Підтвердженням нашої думки є аналіз словосполучень, що трапляється у нормативно-правових актах. І хоча в процесі дослідження підтвердилася раніше висловлена теза про відсутність єдиного підходу до розуміння і, відповідно, до вживання цих термінів, проте прослідковується така тенденція. Термін "ефективність" частіше вживається у словосполученнях, де йдеться про доцільність використання ресурсів (людських, фінансових, часових тощо), у той час як термін "результативність" частіше вживається у словосполученнях, де йдеться про конкретні заходи, програми та їх кінцеві результати.

Для прикладу наведемо зразки таких словосполучень.

Словосполучення з терміном "ефективність":

1) Закон України "Про Рахункову палату": "Контролює ефективність управління коштами", "Ефективність використання фінансових ресурсів";

2) п. 2.10 наказу Міністерства праці та соціальної політики України від 28 січня 2005 р. "Про затвердження Рекомендацій з організації праці державних службовців в органах виконавчої вла-

ди": "Одним з чинників ефективної організації праці державних службовців є використання робочого часу";

3) розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2008 р. № 569-р. "Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності центральних органів виконавчої влади у 2008 році": "забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів".

Словосполучення з терміном "результативність":

1) постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 "Про затвердження Тимчасового регламенту": "проведення аналізу результативності передбачених заходів";

2) розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2007 р. № 238-р. "Про затвердження заходів щодо виконання у 2007 році Плану дій Україна - ЄС": "аналізувати результативність заходів";

3) постанова Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 р. № 1359 "Про Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010 роки": "оцінки результативності бюджетних програм".

Поряд із цим слід зазначити, що різні джерела містять і словосполучення, які відрізняються за змістовим навантаженням від наведених вище. Однак, якщо словосполучення на кшталт "ефективність заходів" і трапляється, то це не суперечить зазначеному вище, оскільки ефективність включає в себе специфіку результативності. Підтвердженням нашої точки зору є і те, що словосполучень на зразок "результативність використання ресурсів" в проаналізованих актах не виявлено.

Отже, якщо погодитися з визначенням, що "результативність (effectiveness) - це ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів", а "ефективність (efficiency) - це співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами", як це визначено в Державному стандарті України [15], то логічним є висновок і про те, що оцінювання ефективності можливе на підставі або після оцінювання результативності, оскільки, щоб зіставити обсяг ресурсів з досягнутими результатами для визначення ефективності, необхідно спочатку оцінити ці досягнуті результати. А ця процедура і є складовою оцінювання результативності. Такий самий підхід зафіксовано постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2008 р. № 160, якою затверджено

Декларацію цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетна декларація). Зокрема, серед шляхів виконання завдання "Підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів" передбачається проведення моніторингу ефективності виконання бюджетних програм шляхом удосконалення критеріїв оцінки їх результативності [16, с. 18].

Ще більш чітко ця позиція зафіксована в п. 2.3.3. Стандарту Рахункової палати, де зазначено, що "ефективність як економічна категорія може визначатися за допомогою таких елементів:

1) продуктивність - це співвідношення між випуском продукції, наданням послуг та іншими результатами діяльності розпорядника або одержувача коштів Державного бюджету України та використаними на їх виробництво матеріальними, фінансовими та трудовими ресурсами;

2) результативність - ступінь відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника або одержувача бюджетних коштів запланованим результатам;

3) економічність - досягнення розпорядником або отримувачем бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання найменшого обсягу бюджетних коштів або досягнення найкращого результату за рахунок використання заданого обсягу бюджетних коштів" [17].

Таким чином, "ефективність" є більш загальним поняттям, яке включає в себе "результативність". Такий підхід відповідає і світовим тенденціям, зокрема, за офіційним визначенням US General Accounting Office, вимірювання результативності - це "процес супроводжуючого моніторингу та отримання інформації про результати програми, про конкретний процес в бік заздалегідь визначених цілей" [18].

Наступною, на наш погляд, проблемою є невизначеність у вжитті таких термінів, як "оцінка" та "оцінювання". На нашу думку, термін "оцінка" як певна відмітка на шкалі ступеня результативності того, що оцінюється, доречно застосовувати до рівнів результативності, проранжованих та розміщених на явній чи уявній шкалі результативності.

Саме в такому розумінні, на наш погляд, застосовано термін "оцінка" в Стратегії реформування системи державної служби в Україні, де зазначено, що "принципово умови оплати праці кожного державного службовця мають співвідноситися з результатами його атестації та оцінкою професійної діяльності" [19, с. 67].

У цьому ж розумінні, на нашу думку, йдеться у згаданому документі і про "запровадження системи оцінок під час щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх обов'язків і завдань, а також проведення періодичної, один раз на три роки, атестації державних службовців" [19, с. 68]. Оскільки, якщо розуміти "оцінку" як процедуру, виходячи, наприклад, з наказу Головного управління державної служби України від 31 травня 2002 р. № 39 "Про затвердження Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків та завдань", то довелося б визнати і те, що Указом Президента передбачено запровадження "системи" процедур, що також засвідчило б невідповідність згаданому наказу, де йдеться про одну процедуру.

Проте подальше вивчення нормативної бази, зокрема Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, демонструє, що відповідну процедуру названо "оцінюванням", про що свідчить наступний контекст: "...забезпечити обов'язковість періодичної атестації та іншого оцінювання результатів діяльності державного службовця, що має бути підставою для прийняття рішень щодо просування по службі, встановлення різних видів заохочень, застосування дисциплінарних стягнень тощо" [20, с. 42].

Таке вживання слів відповідає і їх словниковому значенню, і практиці вживання в усному і писемному мовленні, до цього ж тяжіє і нормотворець, зокрема, у вже згаданому наказі поряд із терміном "щорічна оцінка" у невеликому за обсягом документі 4 рази вживається і термін "щорічне оцінювання".

Саме "впровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців" передбачено Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [21, с. 32]. "Застосування методик оцінювання результативності" передбачено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р "Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг" [22, с. 72]. Послугуються терміном "оцінювання" і Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [23], і проект Закону України "Про державну службу в органах виконавчої влади" від 22 грудня 2005 р.

Проте термін "оцінка" вживається у Протоколі № 4 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних

питань від 9 грудня 2002 р. [24], а також у постанові Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 "Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України", у Прогнозі показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010 роки в Законі України "Про Національний банк України".

Якщо ж дослідити історію появи цього терміна в законодавстві, то, не беручи до уваги несистемне періодичне вживання цього терміна раніше, активно вживатися в нормативно-правових документах термін "оцінка" став з часу виходу у світ Указу Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, яким затверджена Стратегія реформування системи державної служби в Україні, де передбачено, що "необхідно розробити критерії оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним особам", а "для здійснення систематичного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців варто передбачити запровадження системи оцінок під час щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх обов'язків і завдань" [19, с. 68].

Законодавче закріплення відбулося в низці документів, які були видані на виконання Заходів з реалізації зазначеної Стратегії, зокрема в Постанові Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000р. № 1922, якою затверджено нову редакцію Положення про проведення атестації державних службовців; в Указі Президента України "Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000 - 2001 рік, яким передбачено "розробити стандарти якості роботи державних службовців та запровадити їх для щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків" [25].

Проте, на наш погляд, у нормотворчому процесі відбулася підміна понять, де доручення з розробки критеріїв оцінки замінили описом процедури, у той час як на означення процесу більш доречним є вживання дієслова, тобто терміна "оцінювання".

Саме цей термін вживається і в наукових джерелах. Зокрема, за визначенням К.Вайс, оцінювання - це "систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики" [2, с. 25]. А Е.Ведунг пропонує таке визначення оцінювання: "ретельне ретроспективне визначення достойнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та

наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій" [7, с. 20]. В. Маршаков наводить слова першого президента Німецької спілки оцінювання Х.Вольманна: "ми відштовхуємося від широкого розуміння оцінювання (evaluation) як аналітичної процедури та інструменту, покликаного добувати всю інформацію для оцінки продуктивності, процесу та результату політичної програми (policy program) чи заходу" [18].

Таким чином, можна вважати, що на означення процедури дослідження результативності професійної діяльності державних службовців доречно застосовувати термін "оцінювання", у той час як на означення певного рівня виявленості оцінюваної результативності на шкалі з системою відміток доречно застосовувати термін "оцінка".

Висновки. Дослідження нормативно-правових документів, що регламентують процедуру оцінювання професійної діяльності державних службовців, документів, у яких вживаються досліджувані нами терміни, порівняння їх змістового наповнення із визначеннями, поданими в наукових джерелах, дає підстави зробити такі висновки.

1. У нормативних документах виявлено неузгодженості щодо вживання термінів "результативність" - "ефективність", "оцінка" - "оцінювання".

2. Поняття "ефективність" є більш загальним відносно поняття "результативність" і включає це поняття в себе.

3. Термін "ефективність" доречно вживати у словосполученнях, де йдеться про доцільність використання ресурсів (людських, фінансових, часових тощо), у той час як термін "результативність" - у словосполученнях, де йдеться про конкретні заходи, програми та їх кінцеві результати.

4. Пропонується прийняти як загальноприйнятне таке визначення термінів: "результативність (effectiveness) - це ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів", а "ефективність (efficiency) - це співвідношення між досягненим результатом і використаними ресурсами".

5. Термін "оцінка" доречно вживати на означення рівнів результативності, проранжованих та розміщених на явній чи уявній шкалі результативності як певну відмітку на шкалі ступеня виявленості результативності того, що оцінюється, а на означення процедури дослідження результативності професійної діяльності державних службовців доречно застосовувати термін "оцінювання".

Перспективними напрямками подальшого дослідження мають стати: аналіз та узгодження термінів на означення об'єкта оцінювання результативності, коли йдеться чи то про професійну діяльність державних службовців, чи то про службову діяльність, чи про виконання покладених на державних службовців обов'язків та завдань; розробка альтернативних загальних та спеціальних галузевих показників результативності, шкал і систем її оцінок.

Список використаних джерел

1. *Оболенський О.* Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / *О. Оболенський, В. Сорко* // Вісн. держ. служби України. - 2005. - № 1. - С. 20-27.

2. *Вайс К.Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / *К.Г. Вайс*; пер. з англ. *Р.Ткачука та М.Корчинської*; наук. ред. пер. *О.Кілієвич*. - К.: Основи, 2000. - 671 с.

3. *Авер'янов В.Б.* Органи виконавчої влади в Україні / *В.Б. Авер'янов*. - К.: Ін Юре, 1997. - 48 с.

4. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекцій / *Г.В. Атаманчук*. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.

5. *Оболенський О.Ю.* Державна служба: навч. посіб / *О.Ю. Оболенський*. - К.: КНЕУ, 2003. - С. 265-286.

6. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: монографія / за заг. ред. *В.М. Князева*. - К.: Вид-во НАДУ: Міленіум, 2003. - 320 с.

7. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / *Е. Ведунг*; пер. з англ. *В.Шульга*. - К.: Всеуито, 2003. - 350 с.

8. *Кілієвич О.* Мікроекономіка для аналізу державної політики: підручник / *О. Кілієвич, О. Мертенс*. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - 655 с.

9. *Коліушко І.* Управлінські послуги - новий інститут адміністративного права / *І. Коліушко, В. Тимошук* // Нова влада: зб. аналіт. матеріалів. - К.: Факт, 2000. - Т.2. - С. 4-17.

10. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2002 р. № 538-р // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 38. - Ст. 1793. - С. 241-246.

11. Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 "Про паспорти бюджетних програм": наказ М-ва фінансів України від 14 січ. 2008 р. № 19 // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 5. - Ст. 137. - С. 250-259.

12. Порядок використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки молодіжних і дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї: постанова Кабінету Міністрів України від 27 лют. 2008 р. № 123 // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 17. - Ст. 457. - С. 59-61.

13. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. - К.: Основи, 2000. - 190 с.

14. *Никитин В.* Что такое общественная политика и какое место в ней занимает деятельность по ее оцениванию? [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.freenet.kg/public/download/what_is_the_public_politics.doc

15. Системи управління якістю: настанови щодо поліпшення діяльності: ДСТУ ISO 9004-2001. - Введ. 27.06.01. - К.: Держстандарт України, 2001. - 60 с.

16. Декларація цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетна декларація): постанова Кабінету Міністрів України від 5 берез. 2008 р. № 160. // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 19. - Ст. 543. - С. 17-20.

17. Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів: постанова Колегії Рахункової палати від 27.12.2004 р. № 28-6 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

18. *Маршаков В.* Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.politanaliz.ru/articles_520.html

19. Стратегія реформування системи державної служби в Україні: указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 16. - Ст. 665. - С. 63-69.

20. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні: указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 8. - Ст. 421. - С. 39-43.

21. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 10. - Ст. 578. - С. 31-34.

22. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р // Офіц. вісн. України. - 2007. - № 28. - Ст. 1122. - С. 69-73.

23. Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 № 614 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 20. - Ст. 1435. - С. 19-24.

24. Протокол № 4 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

25. Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000 - 2001 роки: указ Президента України від 26 лип. 2000 р. № 925/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 30. - Ст. 1260. - С. 42-48.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наталія Балдич,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економічної теорії та історії економіки НАДУ

Менеджмент ризиків у сфері публічних фінансів

У статті розглядаються особливості ризиків, їх джерел, предмета і мети менеджменту ризиків у сфері публічних фінансів. Обґрунтовується, що ризики у сфері публічних фінансів зумовлюються нестационарністю, нестабільністю, імовірнісним характером розвитку всієї економічної системи держави та її окремих складових. Головним джерелом ризику тут виступає інформаційна асиметрія про тенденції розвитку економічних процесів, що впливають на стан публічних фінансів.

Ключові слова: менеджмент ризиків, мета менеджменту ризиків, об'єкт ризику, публічні фінанси, фіскальні ризики.

The features of risks, their sources, the subject and purpose of risk management in the sphere of public finance are considered in the article. It is argued that risks in the sphere of public finance are caused by the volatility, instability, probability of the development of economic system and its some components. The main source of risk here is informational asymmetry concerning the economic processes that influence on public finance.

Key words: risk management, the purpose of risk management, the object of risk, public finance, fiscal risks.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Необхідною умовою підвищення ефективності державно-управлінського впливу у будь-якій сфері суспільних відносин є якнайповніше врахування як на стадії підготовки рішень, так і в процесі їх прийняття та реалізації існуючих і потенційних ризиків, що можуть вплинути на досяжність поставлених цілей. Упровадження технології менеджменту ризиків у сфері публічних фінансів розглядається як засіб перетворення їх у дієвий та адекватний інструмент реагування держави на змінювані умови розвитку. Однак наразі в Україні цей інструментарій фрагментарно використовується при формуванні та моніторингу виконання щорічних бюджетних планів, що не відповідає сучасним підходам до управління публічними фінансами. Зазначене зумовлює актуальність розробки та

впровадження системи менеджменту ризиків у сфері управління публічними фінансами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, та виділення невирішених раніше питань. У сучасній науці менеджмент ризиків є напрямом, що швидко розвивається. Дослідження природи економічних ризиків, об'єктів, суб'єктів, джерел ризиків, їх характерних властивостей у фінансово-економічній діяльності здійснено у працях В.В.Вітлінського [2], В.В.Лук'янової та Т.В.Головач [6]. Розробляються питання використання технології ризик-менеджменту у сфері оподаткування [3], управління податковою службою [4; 5]. Є спроби ідентифікації та оцінки ризиків у процесі формування показників державного бюджету [13; 14]. Водночас, проаналізувавши зазначені публікації, можна зауважити, що в науковій літературі досі відсутні розробки щодо запровадження цілісної системи менеджменту ризиків у сфері публічних фінансів, яка б охоплювала управлінські дії на різних стадіях формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових ресурсів держави.

Формування цілей статті (постановка завдання). На сьогодні у різних сферах застосування менеджменту ризиків існують дещо відмінні погляди стосовно того, що включає ця управлінська діяльність, яким чином її слід здійснювати і з якою метою. Тому важливими процедурами запровадження менеджменту ризиків у певній сфері суспільної діяльності чи в певній організації виступають, по-перше, узгодження термінології, що застосовується; по-друге, встановлення мети менеджменту ризиків; по-третє, визначення етапів та їх послідовності у процесі здійснення менеджменту ризиків; по-четверте, формування відповідної організаційної структури [15, с. 1]. У цій публікації ми спинимось на розгляді особливостей ризику, об'єкта та джерел ризиків, предмета і мети менеджменту ризиків у сфері публічних фінансів, що є завданням статті.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових висновків. Екстраполюючи визначення ризику, запропоноване в аналізованих наукових працях [2; 6], під ризиком у сфері публічних фінансів пропонується розглядати сукупність ймовірних несприятливих (небажаних) наслідків реалізації прийнятих рішень, що можуть призвести до втрат в ефективності при формуванні, розподілі та використанні державних централізованих і децентралізованих фондів грошових ресурсів. Таке визначення, на наш погляд, значно розширює межі предмета

менеджменту ризиків публічних фінансів, не зводить його лише до виявлення негативних наслідків для виконання дохідної чи видаткової частини бюджетів, а включає питання встановлення оптимального рівня перерозподілу суспільного продукту через державні фонди, а також цільового використання бюджетних коштів та багато інших аспектів взаємозв'язку і взаємозумовленості різних економічних явищ.

Ризики у сфері публічних фінансів об'єктивно зумовлені специфікою процесів, які тут відбуваються, і пов'язані, передусім, з невизначеністю, наявністю великої кількості факторів, що прямо або опосередковано позначаються на стані публічних фінансів та вплив яких досить складно передбачити і чітко визначити. Головним джерелом ризиків в управлінні публічними фінансами, так само як і в інших сферах економічної діяльності, виступає фундаментальна характеристика економічних систем - відсутність повної інформації (асиметрична поінформованість різних сторін) про стан об'єкта управління на момент прийняття управлінського рішення та брак часу для врахування дії всіх чинників і прийняття таким чином обґрунтованого рішення [2, с. 4]. У сучасних умовах до джерел ризиків додаються дестабілізуючі чинники внаслідок радикальної зміни суспільних інститутів у трансформаційних країнах, суперечливість різноспрямованих процесів одночасного посилення взаємозалежності та відокремленості економічних суб'єктів, ускладнення економічних зв'язків як на мікро- та макрорівнях, так і міждержавних взаємовідносин. Усе це неминуче позначається на стані публічних фінансів, а тому потребує врахування при розробленні та запровадженні відповідної системи менеджменту ризиків у цій сфері.

Варто також наголосити на специфіці ідентифікації ризиків в управлінській діяльності як небажаному відхиленні досягнутих результатів від встановлених цілей. Тобто, як зазначає В.В.Вітлінський, "ризик розглядається як одна із системних характеристик, властивість, що притаманна будь-яким видам цілеспрямованої діяльності. Ця системна характеристика проявляється як конфлікт між окремими цілями..., як невизначеність стосовно реалізації цілей, зміст, напрям і умови досягнення котрих не чітко зрозумілі суб'єктові керування (прийняття рішення)" [2, с. 5]. Відповідно, ризики відсутні в тих випадках, коли не встановлюються цілі функціонування і розвитку певної економічної системи [6, с. 25].

В Україні політичні цілі у сфері публічних фінансів знаходять відображення, передусім, у документах з бюджетної політики: основних напрямках бюджетної політики та законі про держав-

ний бюджет на відповідний рік. Останні мають базуватись та узгоджено прийматись разом з іншими документами, в яких визначаються цілі соціального та економічного розвитку країни, зокрема, прогнозом економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період (на 5 років), програмою діяльності Кабінету Міністрів України (до 5 років), щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України, прогнозом економічного і соціального розвитку України (на наступний рік), державною програмою економічного і соціального розвитку України (на рік). Однак політична нестабільність в Україні, відсутність у владній еліті консенсусу щодо курсу суспільно-економічних перетворень зумовлюють ситуацію, коли щорічний бюджет формується лише на основі прогнозу економічного і соціального розвитку на відповідний рік, отже - не відображає стратегічних цілей економічного розвитку, які, таким чином, залишаються неідентифікованими. Тобто за нинішніх умов без радикальних зрушень у сфері державного соціально-економічного прогнозування та програмування запровадження менеджменту ризиків у сфері публічних фінансів може дати обмежений ефект.

За основу класифікації ризиків у сфері публічних фінансів пропонується використати рекомендації Міжнародного валютного фонду (далі - МВФ). Згідно з Керівництвом щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері до річного бюджету повинна прикладатись заява, що містить огляд усіх суттєвих фіскальних ризиків, які, по можливості, мають бути кількісно оцінені. Мають бути вказані випадки, коли для покриття певного ризику в бюджеті передбачений резерв на непередбачувані видатки. Заява про фіскальні ризики, таким чином, має складати основу для оцінки ступеня надійності бюджету та ймовірних підсумків його виконання [12, с. 64]. Виходячи з цього визначимо мету запровадження менеджменту ризиків у сфері публічних фінансів як виявлення, оцінювання масштабів та мінімізацію негативних впливів дестабілюючих внутрішніх і зовнішніх чинників на стан публічних фінансів.

Заява про фіскальні ризики відповідно до Керівництва МВФ щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері повинна містити інформацію про ризики в розрізі наступних категорій:

1. Зміни ключових передбачень, що лежать в основі прогнозів, - фіскальні результати зміни ключових передбачень, що складають основу макроекономічних прогнозів.

2. Умовні зобов'язання - до них можуть належати гарантії, гарантії захисту і гарантійні зобов'язання; незатребуваний капі-

тал (наприклад у міжнародних фінансових установах); а також судові позови проти органів державного управління.

3. Невизначеність розмірів конкретних видаткових зобов'язань.

4. Інші статті, не включені в бюджет через невизначеність стосовно термінів, обсягів або настання відповідних подій - наприклад, органи державної влади могли заявити про спільний намір здійснити певну зміну політики щодо податків або видатків, проробленість якої була недостатньою для включення в бюджет [12, с. 64].

В Україні згідно з Бюджетним кодексом не передбачено формування заяви про фінансові ризики. Лише деякі документи, що додаються до проекту закону про державний бюджет, або ж їх складові містять певну інформацію про ймовірні фінансові ризики. Зокрема, ст. 38 Бюджетного кодексу встановлюється, що пояснювальна записка до проекту закону про державний бюджет повинна містити інформацію про економічне становище держави та основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу формування бюджету [1, ст. 38]. Однак Бюджетним кодексом не передбачається визначення фінансових наслідків відхилення фактичних макропоказників від прогностичних, тобто ризики зміни ключових передбачень, що складають основу бюджетних показників, кількісно не оцінюються.

Стосовно визначення ризиків умовних зобов'язань Бюджетним кодексом встановлюється вимога подання на розгляд Верховній Раді України разом з проектом державного бюджету зведеної інформації про обсяги та структуру державних гарантій, а також переліку інвестиційних програм, під які можуть надаватися гарантії Кабінету міністрів України. Крім того, законом про державний бюджет визначаються повноваження щодо надання державних гарантій за рахунок державного бюджету [1, ст. 38]. Такі повноваження можуть надаватися лише Кабінетові Міністрів України в особі Міністра фінансів [1, ст. 17]. На наш погляд, до цих положень потрібно також додати зобов'язання уряду надавати оцінку ймовірності перетворення обсягів наданих гарантій у заборгованість бюджету та визначення можливих джерел фінансування таких додаткових витрат бюджету.

Ризик невизначеності розмірів конкретних зобов'язань виникає у випадках, коли в бюджеті передбачено положення про покриття видатків за певною статтею або видом діяльності, однак при цьому ситуація характеризується дещо більшим, ніж зазвичай, ступенем невизначеності щодо розмірів ймовірних видатків

[12, с. 64]. В Україні ймовірність виникнення таких видів фіскальних ризиків, на наш погляд, є дуже високою зважаючи на політичну нестабільність, намагання політичних сил завоювати прихильність виборців через обіцянки збільшити соціальні виплати з бюджету та обсяги різноманітних пільг окремим суб'єктам господарювання та категоріям населення. Потрібно зауважити, що необхідність оцінки таких ризиків не передбачена чинним бюджетним законодавством України.

Стосовно фіскальних ризиків внаслідок невизначеності щодо термінів, обсягів або настання відповідних подій Бюджетним кодексом передбачена можливість (у складі державного бюджету - обов'язковість) створення резервного фонду бюджету. Відповідно до ст. 24 Бюджетного кодексу України резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Рішення про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету приймаються Кабінетом Міністрів України. Резервний фонд бюджету не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду бюджету [1, ст. 24].

Відповідно до Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 415, кошти резервного фонду державного бюджету можуть використовуватися на здійснення: а) заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру; б) інших непередбачених заходів, які відповідно до законів можуть здійснюватися за рахунок коштів бюджету, але не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. При цьому до непередбачених заходів не можуть бути віднесені: обслуговування та погашення державного боргу; додаткові заходи, що забезпечують виконання бюджетної програми (функції), призначення на яку затверджено в державному бюджеті; капітальний ремонт або реконструкція, крім випадків, пов'язаних з ліквідацією надзвичайних ситуацій; придбання житла, крім випадків відселення мешканців з аварійних будинків унаслідок надзвичайної ситуації; надання гуманітарної чи іншої допомоги, крім випадків, коли рішення про надання такої допомоги прийнято Верховною Радою України, Президентом України [7]. Тобто можна вважати, що обсяг коштів резервного фонду бюджету якраз і відображає кількісну оцінку ймовірності настання таких видів ризиків.

Розглядаючи під об'єктом ризику "економічну систему, оцінити ефективність і умови функціонування котрої на перспективу у вичерпній повноті і з необхідною точністю неможливо" [2, с. 7], можна зазначити, що публічні фінанси як об'єкт ризику зазнають комплексного впливу внутрішніх і зовнішніх чинників, кількісні та якісні параметри якого неможливо точно встановити. Серед сукупності зовнішніх чинників необхідно, насамперед, виділити неточність прогнозних показників соціально-економічного розвитку держави, які складають основу для прийняття рішень у сфері публічних фінансів. Звідси якість прогнозування значною мірою зумовлює ймовірність виникнення ризиків під час виконання планових обсягів надходжень та видатків фондів фінансових ресурсів держави.

Для оцінки якості прогнозування основних макроекономічних показників, що використовуються при формуванні державного бюджету, наводяться дані у таблиці. Тут представлено прогнозні значення деяких макропоказників на 2009 рік, затверджені різними постановами уряду.

Порівняння деяких прогнозних показників економічного і соціального розвитку на 2009 р., затверджених різними постановами Кабінету Міністрів України

Найменування показника	Прогноз показників на 2007-2009 рр. - для 2009 р. [10]	Прогноз показників на 2008-2010 рр. - для 2009 р. [8]	Прогноз показників на 2009-2011 рр. - для 2009 р. [11]	Закладено при формуванні показників бюджету 2009 р. [9]
Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	800,2	820,4	944,2	1267,5
Валовий внутрішній продукт реальний, темпи зростання, відсотків	108,5	107,0	106,8	106,0
Індекс споживчих цін, відсотків (грудень до грудня попереднього року)	106,1	105,7	105,7	109,5
Фонд оплати працівників, млрд грн	249,6	271,6	311,1	430,0
Загальний обсяг видатків зведеного бюджету, відсотків до ВВП	29,25	30,75	32,3	32,0
Дефіцит зведеного бюджету України, відсотків до ВВП	1,17	2,55	2,55	2,0

На підставі наведених даних можна зробити висновок, що майже по всіх показниках спостерігаються значні розбіжності. Тобто фактично уряд щороку затверджує нові прогнози макроекономічних показників, не беручи до уваги затверджені раніше, або ж не пояснюючи причин зміни прогнозу. Також при формуванні прогнозів розвитку соціально-економічної ситуації в країні уряд не враховує поточні тенденції. Особливо яскраво це підтверджується на прикладі прогнозування індексу споживчих цін. Зокрема, постановою уряду від 10 вересня 2008 р. № 799 "Про схвалення основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2009 рік" передбачається індекс споживчих цін 109,5% [9], тоді як за даними Державного комітету статистики України фактичний індекс споживчих цін за січень-вересень 2008 р. становив 16,1%, що в річному вимірі становить 24,6%. Це дає підстави стверджувати, що фактичний індекс споживчих цін у 2009 р. перевищить прогнозований, тобто спостерігатиметься непередбачена інфляція, що призведе і до перевищення фактичних значень номінального ВВП, фонду оплати праці та інших показників. Така ситуація загалом є вигідною для уряду, оскільки полегшуватиме виконання доходної та видаткової частин державного бюджету, але негативно позначиться на інших економічних процесах.

Привертають увагу значні коливання прогнозних показників перерозподілу ВВП через зведений бюджет - від 29,25 до 32,3% та дефіциту зведеного бюджету - від 1,17 до 2,55% ВВП. Це підтверджує відсутність спадковості у здійсненні бюджетної політики різними урядами. Для зміни цієї ситуації у бюджетному законодавстві (Бюджетному кодексі) доцільно: 1) встановити обов'язковість врахування попередніх прогнозів економічного і соціального розвитку при формуванні прогнозів на наступні періоди; 2) визначити граничні межі відхилень прогнозних показників на один і той самий рік у прогнозах на різні періоди; 3) зобов'язати уряд надавати Верховній Раді України пояснення у разі зміни прогнозних показників економічного і соціального розвитку понад граничні межі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. За результатами проведеного дослідження зробимо такі висновки. Ризики у сфері публічних фінансів зумовлюються нестаціонарністю, нестабільністю, імовірнісним характером розвитку всієї економічної системи держави та її окремих складових. Головним джерелом ризику тут виступає інфор-

маційна асиметрія щодо тенденцій розвитку економічних процесів, що впливають на стан публічних фінансів. Для запровадження системи ризик-менеджменту у цій сфері потрібно чітко ідентифікувати можливі ризики. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі можуть бути виокремлення етапів менеджменту ризиків та їх послідовності, розробка організаційної структури управління фіскальними ризиками.

Список використаних джерел

1. Закон України про Бюджетний кодекс України // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 29. - Ст. 1291.
2. *Вітлінський В.В.* Концептуальні засади ризикології у фінансовій діяльності // Фінанси України. - 2003. - № 3. - С. 3-9.
3. *Вітлінський В.В., Тимченко О.М.* Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв'язок // Фінанси України. - 2007. - № 3. - С. 132-139.
4. *Десятнюк О.М.* Ризики у сфері оподаткування // Наук. вісн. Нац. ун-ту держ. податк. служби України. - 2008. - № 2(41). - С. 172-179.
5. *Долгий О.А.* Механізми державного управління податковою службою України в умовах ризиків: Автореф. дис.... д-ра наук з держ. упр. / Донец. держ. ун-т упр. - Донецьк, 2007. - 38 с.
6. *Лук'янова В.В., Головач Т.В.* Економічний ризик: Навч. посіб. - К.: Академвидав, 2007. - 464 с.
7. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2002 р. № 415 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 14. - Ст. 734.
8. Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 р. № 1359. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. - Заголовок з екрана.
9. Про схвалення основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2009 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2008 р. № 799 // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 69. - Ст. 2311.
10. Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2007-2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2005 р. № 913. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. - Заголовок з екрана.

11. Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2009-2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2007 р. № 1216 // Офіц. вісн. України. - 2007. - № 78. - Ст. 2898.

12. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / Междунар. валют. фонд, Упр. по бюджет. вопр., 2001. - 105 с.

13. *Скрипник А.В.* Оцінка ризику Зведеного бюджету України на 2001 рік // Вісн. НБУ. - 2001. - № 8. - С. 42-45.

14. *Скрипник А.В., Паянок Т.М.* Статистичні оцінки ризику планування бюджету України // Тенденції та перспективи розвитку податкової системи України: Наук.-практ. конф. Ірпінь, 17 верес. 2008 р. - Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2008. - С. 580-582.

15. A Risk Management Standard / AIRMIC, ALARM, IRM, 2002. - 15 p.

Григорій Груба,

кандидат наук з державного управління,

докторант Ради по вивченню продуктивних сил України

НАН України

Державна підтримка забезпечення інноваційного розвитку в напрямі сприяння розвитку науки і техніки

Обґрунтовано механізми державної підтримки інновацій, згідно з положеннями чинного законодавства. Визначено напрями сприяння розвитку науки та техніки.

Ключові слова: державна підтримка, інноваційна діяльність, інноваційний розвиток, інноваційна політика.

The mechanisms of state support of innovations are led to, pursuant to positions of current legislation. Directions of assistance of development of science and technique are certain.

Key words: State support, innovation activity, innovative development, innovation policy.

Постановка проблеми. Вирішуючи питання переходу економіки на інноваційний шлях розвитку, Україна має враховувати необхідність модернізації всіх без винятку галузей промисловості та сільського господарства з акцентом на суттєве зменшення рівня їх енергозатратності, пошуку альтернативних джерел енергії тощо. Проте з урахуванням особливостей перехідного періоду, на пер-

ших етапах інноваційних реформ необхідно сконцентрувати зусилля на підтримці лише тих галузей економіки, що працюють у пріоритетних, з точки зору кон'юктури ринку та забезпечення національних інтересів, напрямках. Виділення таких напрямів належить до особливих прерогатив держави. Адже без цього неможливо визначитися із формами та методами їх фінансування та кредитування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам вибору форм, методів та інструментів державного регулювання економіки та інноваційної діяльності приділяли увагу як вітчизняні - В.Александрова, Ю.Бажал, О.Білорус, Д.Богиня, І.Галиця, А.Гальчинський, В.Геєць, Н.Гончарова, Г.Добров, М.Долішній, А.Коренной, А.Поручник, В.Семиноженко, В.Філіпченко та ін., так і зарубіжні вчені - Г.Бакош, І.Балабанов, Р.Блейк і Дж.Моутон та ін.

Постановка завдання:

- обґрунтувати механізми державної підтримки інновацій, згідно з положеннями чинного законодавства;

- визначити напрями сприяння розвитку науки і техніки.

Вклад основного матеріалу дослідження. Головним критерієм надання підтримки інноваційним процесам з боку держави має стати здатність підприємств виробляти високоякісні товари та послуги на базі сучасних вітчизняних і зарубіжних науково-технічних досягнень.

Як вважається, вибір пріоритетів інноваційного розвитку промисловості та сільського господарства, безумовно, полегшить вирішення одного з головних завдань зовнішньоекономічної діяльності, пов'язаного із визначенням товарів та послуг, з якими варто виходити на світовий ринок [5, с. 75]. Сьогодні Україна спроможна експортувати в основному сировину, продукцію її первинної переробки та дешеvu робочу силу.

Не викликає сумніву, що органи державної влади мають спрямувати зусилля суспільства на створення організаційних і фінансових механізмів, необхідних для розвитку інноваційної діяльності. А це можливо лише за умов здатності центральних та регіональних органів влади налагодити між собою тісну взаємодію для вирішення пов'язаних з нею проблем. Державна підтримка інновацій, згідно з положеннями чинного законодавства, має здійснюватися шляхом:

- визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального рівнів;

- формування і реалізації загальнонаціональних, регіональних та галузевих інноваційних програм;

- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності;
- захисту прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності;
- фінансової підтримки виконання інноваційних проєктів;
- стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проєктів;
- встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Зазначені заходи тісно взаємопов'язані, проте особливої уваги, на нашу думку, заслуговують два з них (визначення і підтримка пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального і місцевого рівнів, а також створення правових та економічних механізмів для її підтримки й стимулювання), які по-праву можуть претендувати на роль основних у процесі запровадження інноваційної моделі розвитку.

До числа найголовніших завдань, що стоять перед нашою державою у вирішенні проблем інноваційного розвитку, належить сприяння розвитку науки і техніки. Розвиток фундаментальної науки має залишатися під контролем держави. Тільки за її сприяння українська наука зможе забезпечувати ефективність розвитку вітчизняного виробництва. Держава має взяти на себе зобов'язання стосовно задоволення соціально-економічних потреб інженерно-технічного персоналу та вчених, зайнятих інноваційною діяльністю. Вона має також вирішувати проблеми залучення до участі в інноваційній діяльності різних наукових колективів та окремих учених, організовувати контроль за ефективним використанням бюджетних асигнувань тощо.

В Україні, на зразок економічно розвинутих держав світу, розроблені програми підтримки фундаментальних і прикладних досліджень. В їх рамках передбачається концентрація зусиль держави на створенні системи зайнятих у розробці перспективних нововведень наукових закладів; розвиток діючих на їх базі малих венчурних фірм; розширення сфери міжгалузевої та міждержавної наукової кооперації; комерційне використання результатів наукових досліджень. У названих програмах робиться акцент на вдосконалення механізмів зв'язку наукових центрів з виробництвом. Як відомо, в нашій державі, втім як і в більшості країн з розвинутою ринковою економікою, такі взаємини далекі від ідеальних.

Фінансування наукової діяльності шляхом залучення банківських кредитів взагалі неможливе. Існуючі умови надання банківськими структурами України довгострокових кредитів не вигідні науковим організаціям і промисловим підприємствам для проведення інноваційної діяльності. За підрахунками Мінекономіки України, у загальному обсязі фінансування наукових досліджень і розробок у країні питома вага кредитів не перевищує 1%.

Залишається невирішеною проблема суттєвого підвищення державних витрат на проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт. Так, витрати на утримання одного наукового співробітника в Україні становлять лише 0,7 тис. дол. США, тоді як у США та Японії - 150 тис. дол. [8, с. 67]. Життєвий рівень українських науковців набагато нижчий загальновизнаних міжнародних стандартів. Тому не дивно, що в Україні відбувається сталий відплив висококваліфікованих спеціалістів з науково-технічної сфери.

Незважаючи на це, в Україні накопичено і продовжує поповнюватися величезний масив невикористаних інноваційних проєктів і ідей. Тільки у 2007 р. науковими організаціями було закінчено 35,7 тис. розробок. Із загальної їх кількості 3,9 тис. було спрямовано на створення нових видів техніки, 3,2 тис. - нових технологій, 1 тис. - нових видів матеріалів [3, с. 3].

Варто підкреслити той факт, що можливості української промисловості щодо реалізації інноваційних ідей дуже обмежені. Понад половини основних виробничих фондів фізично зношені, потребує негайної модернізації машинобудівна галузь.

У більшості вітчизняних підприємств через високе зношення основних фондів і вкрай низький техніко-технологічний рівень виробництва освоєння та випуск принципово нової продукції фактично неможливі. Знижується або вже повністю втрачена здатність більшості промислових підприємств здійснювати нововведення. Тільки окремі з них можуть сьогодні випускати продукцію, що відповідає вимогам сучасного ринку. Собівартість такої продукції залишається досить високою.

Варто підкреслити, що фізично та морально застаріла промисловість не зацікавлена у використанні результатів НДДКР. За даними 2002 р., лише 87% вітчизняних винаходів застосовувалися на одному підприємстві і тільки 0,5% - на трьох-п'яти [2, с. 138]. З часом ситуація суттєво не покращилася. Так, у 2007 р. менш ніж 4% підприємств, що займаються інноваційною діяльністю, придбали права на закінчені результати науково-технічних робіт.

Стільки ж підприємств стали власниками безпатентних ліцензій, ноу-хау, перспективних технологій тощо. Всього ж виробництво України витратило кошти на придбання лише 1072 видів технічних досягнень.

Так, за інформацією керівника Дніпропетровського філіалу Національного інституту стратегічних досліджень А.Шевцова, в оборонно-промисловому комплексі України на сьогодні збережено 8% унікальних технологій, близько 60% технологій - сучасного рівня, близько 65 виробів оборонних підприємств можна вважати новітніми [6, с. 32].

Україна посідає четверте місце у світі в ракетно-космічній галузі, шосте - серед виробників авіаційної техніки, четверте - серед виробників авіаційних двигунів і газотурбінних установок, дев'яте - надчистих матеріалів для напівпровідників, шосте - серед експортерів озброєнь.

Як свідчить аналіз, малоефективне українське виробництво з великими труднощами пристосовується до умов ринку. Не випадково в Україні час від часу лунають заклики до громадян нашої держави купувати лише українське. Тобто відчувається намагання виробників адаптувати потреби українського суспільства до можливостей вітчизняної промисловості. Разом з тим саме виробництву потрібно адаптуватися до вимог ринку. Для цього підприємцям слід працювати в тісному контакті із замовниками, знати їх потреби та можливості. Проте в нашій державі до цього часу не налагоджена ефективна співпраця підприємств з інжиніринговими компаніями, здатними суттєво сприяти виробникам у вирішенні проблем адаптації технологічних рішень до умов ринку та підвищити їх чутливість до запитів клієнтів.

В умовах переходу на інноваційний шлях розвитку варто нагадати думку австрійського вченого Й. Шумпетера про зростання ролі суб'єктивного фактора [7, с. 418]. В Україні названий фактор набуває особливої актуальності. Ні для кого не є секретом, що у більшості підприємців та бізнесменів бракує особистих якостей, які мають бути притаманні справжнім підприємцям-новаторам. Звичайно, це пояснюється психологічною особливістю людини, яка вийшла з тоталітарного суспільства. Але брак у названих суб'єктів інноваційної діяльності таких рис характеру, як готовність до ризику, здатність до нововведень, вміння переконувати та вести за собою людей, стають серйозною перешкодою на шляху розбудови інноваційного суспільства в Україні.

Як уже згадувалося, Україна традиційно вважається державою з розвинутою системою підготовки кадрів. У м.Києві, а також Харківській, Дніпропетровській, Львівській, Одеській та Донецькій областях функціонують головні технічні, технологічні ВНЗ та науково-дослідні структури нашої держави, що відповідають вимогам територіальної виробничої спеціалізації. Підготовка кандидатів та докторів здійснюється навчальними закладами третього і четвертого рівнів акредитації та науково-дослідними установами.

Разом із тим професійний рівень задіяних в інноваційному процесі українських учених та науково-технічних працівників загалом поступово знижується. Отже, проблема підготовки кадрів, здатних до проведення інноваційної діяльності, залишається актуальною. Розвиток наукоємних галузей економіки вимагає постійного підвищення рівня освіти та кваліфікації. Без організації належного розвитку технічної та спеціалізованої підготовки не може розвиватися будь-яка держава. Не можна розраховувати на процвітання економіки, якщо рівень кваліфікації і професійної підготовки кадрів не буде відповідати світовим стандартам у цій галузі, які, до речі, постійно підвищуються. На нашу думку, нашій державі потрібно прикласти зусилля для підвищення якості наявного науково-технічного потенціалу, а також встановити більш жорсткі загальнодержавні стандарти в галузі освіти та професійної підготовки. Названі стандарти мають обов'язково відповідати міжнародним вимогам.

Інноваційна модель розвитку суспільства та економіки ставить перед українським суспільством вимогу щодо якнайскорішої модернізації освіти на основі застосування у широкому масштабі інноваційних педагогічних технологій. Сама освіта в нашій державі має набути рис інноваційного характеру. Загальноцивілізаційні тенденції свідчать про те, що в XXI ст. основною рисою всіх сфер життєдіяльності людини буде її динамічний розвиток. Така людина має бути здатною до інноваційного типу життя [4, с. 13]. Отже, уже зараз вища школа України повинна розпочати роботу, спрямовану на формування особистості, здатної до сприйняття і творення змін, налаштовану на сприйняття зміни як природної норми. За таких умов застій, незмінність, застиглість можна буде розглядати як прикрий виняток.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Отже, останнім часом органи державної влади в Україні почали приділяти підвищену увагу створенню умов для зближення наукової, науково-педагогічної та науково-технічної діяльності

безпосередньо з виробництвом. Реалізація цього напряму діяльності відбувається шляхом створення та підтримки діяльності бізнес-інкубаторів, інноваційних центрів, технопарків, технополісів та інших видів інноваційних структур. В українському законодавстві вони отримали узагальнену назву інноваційне підприємство. Варто зазначити, що органи державної влади мусять взяти під свій контроль у першу чергу виконання найважливіших програм фундаментальних і прикладних досліджень, необхідних для державного сектору економіки, проведення вискоєфективних розробок, а також використання їх результатів у господарському комплексі. Інноваційні підприємства повинні спрямовувати зусилля насамперед на задоволення потреб і запитів ринку.

Список використаних джерел

1. *Долішній М., Козоріз М.* Моделі державного управління в ринковій економіці // Економіка України. - 1999. - № 6. - С. 15 - 17.
2. Інноваційна стратегія українських реформ / А.С.Гальчинський, В.М.Геєць, А.К.Кінах, В.П.Семиноженко. - К.: Знання України, 2008. - С. 138.
3. *Петренко М.* Без інновацій до Євросоюзу не увійти // Уряд кур'єр. - 2007. - 10 квіт. - С. 3.
4. *Поплавська Ж., Поплавський В.* Інноваційний процес в Україні: реалії і можливості // Вісн. Нац. акад. наук України. - 2007. - № 6. - С. 13.
5. *Сухоруков А.І.* Проблеми інноваційної безпеки України // Стратег. панорама. - 2007. - № 2. - С. 75.
6. *Шевцов А.* Про заходи щодо підвищення ефективності економіки України у перехідний період // Економіка України. - 2002. - № 12. - С. 32.
7. *Шумпетер Й.* Капіталізм, соціалізм и демократія / Пер. с англ. - М.: Економіка, 1995. - С. 417-419.
8. *Яворський М.* Формування сучасної науково-технічної та інноваційної політики як складової економічних реформ // Через розвиток інноваційної діяльності та підприємництва - до економічного зростання регіону. - Л.: Каменярь, 2007. - С. 67.

Наталія Олійник,

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри економічної теорії та історії економіки НАДУ

Зарубіжні системи житлового фінансування та субсидування малозабезпечених громадян

У статті аналізуються форми фінансової підтримки малозабезпечених громадян при поліпшенні ними житлових умов у контексті зарубіжного досвіду. Розглядаються такі форми допомоги сім'ям з невисоким рівнем доходів, як система житлових будівельних заощаджень, іпотечне кредитування та цільові адресні субсидії. Визначено основні напрями державної політики щодо допомоги населенню в поліпшенні житлових умов, які можуть бути застосовані в Україні. *Ключові слова:* житлова політика, механізми житлового фінансування, іпотечне кредитування, система житлових будівельних заощаджень, цільові адресні субсидії.

In the article it is investigated the status of housing providing in Ukraine, the charts of money attraction from individuals and legal persons for housing building are analyzed. The existent mechanisms of state support for housing building (purchase) by some categories of citizens are researched and the necessity of application of new financial mechanisms for improvement of housing conditions is grounded.

Key words: sources of financing for building, institutions of joint investing, assets management companies, funds for financing of building, funds of real estate activities, special purpose bonds, discount and interest bonds, state programs of housing providing for citizens.

Постановка проблеми. Специфіка житла як економічного блага довготривалого користування при постійному зростанні вартості цього блага робить досить актуальною проблему доступності житла з точки зору купівельної спроможності споживачів.

Процеси реформування економіки України суттєво торкаються сфери житлової нерухомості. Тут особливе значення має майнове розшарування суспільства, яке є безпосереднім наслідком ринкових реформ. Майнове розшарування різко знизило рівень доходів більшості населення країни. Враховуючи високу вартість житла, для більшості громадян вирішити житлову проблему та покращити свої житлові умови самостійно стає непосильним завданням.

На сьогодні структура споживчого попиту на житло сформована як за рахунок заможних громадян, рівень доходів яких дає змогу самостійно у повному обсязі забезпечувати інвестування будівництва або придбання житла, так і соціально незахищених громадян, забезпечення житлом яких згідно із законодавством повинна повністю взяти на себе держава шляхом надання со-

ціального житла, а також громадян, які не можуть бути віднесені до соціально незахищених категорій, але все ж рівень доходів яких не дозволяє самостійно у повному обсязі вирішити житлову проблему.

Огляд досліджень та публікацій з аналізу систем житлового фінансування малозабезпечених громадян виявляє відсутність окремих системних досліджень з цього питання. Значна частина статей, опублікованих у періодичних виданнях, стосується окремих аспектів житлового фінансування. Наприклад, О.М.Мякишевська вивчає історичне виникнення іпотеки у країнах з розвинутою економікою, зокрема у США і Німеччині. О.М.Придибайло розкриває питання про шляхи формування і розвитку іпотечного фінансування з урахуванням зарубіжного досвіду на прикладі Казахстану. В.Д.Лагутін порівнює стан іпотечного ринку таких держав, як Україна, Росія і Казахстан.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідниками питань житлового фінансування майже не акцентується увага на аналізі форм фінансової допомоги малозабезпеченим громадянам при поліпшенні житлових умов.

Тому *основною метою статті* є аналіз зарубіжних систем житлового фінансування та субсидування малозабезпечених громадян та вироблення напрямів державної політики допомоги громадянам з невисокими доходами в придбанні житла з використанням кредитних коштів.

Вклад основного матеріалу. Система житлового фінансування включає три основних елементи:

- фінансування придбання житла;
- фінансування будівництва житла;
- державна підтримка в забезпеченні житлом родин з невисоким рівнем доходів, тобто з доходами, недостатніми для одержання в банках іпотечного кредиту на ринкових умовах.

Розробка і впровадження ефективних механізмів житлового фінансування за трьома даними напрямками є основою формування сучасної системи створення житлового ринку й забезпечення доступності житла для родин з різним рівнем доходів.

У країнах з ринковою економікою інвестування в житлову сферу давно здійснюється за допомогою або іпотечного кредитування, або за допомогою системи житлових будівельних заощаджень. Завданням держави в таких країнах є створення інфраструктури та забезпечення умов, які гарантують життєдіяльність систем, здатних вирішити житлові проблеми громадян.

Щодо системи житлових будівельних заощаджень, то вперше вони почали виникати в Німеччині ще в кінці XVIII ст. Нині будівельні ощадні каси - один з основних інститутів інвестування в житлову сферу Німеччини. Будівництво кожних трьох із чотирьох одиниць житла фінансується за участю житлових будівельних заощаджень. Багато експертів вважають, що саме система контрактних заощаджень виявилась одним із основних факторів економічного зростання Німеччини в післявоєнні роки.

Суть будівельних заощаджень - попереднє накопичення коштів на рахунках, відкритих у будівельній ощадкасі, і наступне надання довготермінового кредиту, який направляється виключно на покращення житлових умов. Основною формою державної підтримки в системі будівельних заощаджень є нарахування щорічних премій на вклади учасників системи. Процентні ставки (як на вклад, так і на кредит) незмінні протягом всього терміну дії контракту, різниця між ставками по вкладах та по займах становить близько 3%, процентні ставки будівельних ощадкас, як правило, нижче ринкових. Дана модель будівельних заощаджень визнана класичною моделлю і взята за основу багатьма країнами при формуванні власних систем житлових заощаджень [1].

Так, у Чехії в 1993 р. була представлена житлова система, що являє собою класичну німецьку модель. На сьогодні майже кожний громадянин Чеської Республіки заключив контракт з однією із шести діючих у країні будівельних ощадкас.

Словаччина була першою з країн Центральної Європи, яка в 1992 р. ввела класичну систему житлових будівельних заощаджень. Нині в Словаччині працюють три будівельні ощадні каси, які є лідерами ринку житлового фінансування.

Системи житлових будівельних заощаджень в Угорщині і Румунії засновані на німецькій моделі і функціонують не так давно, проте їх діяльність розвивається досить успішно.

Ось уже кілька століть жителі Франції, Данії, Люксембургу, Австрії, Великобританії, Бельгії, Фінляндії, Греції й інших країн мають можливість покращити свої житлові умови за допомогою системи попередніх заощаджень у тому чи іншому її вигляді.

Для розвитку нових фінансових послуг населенню з метою придбання житла чи покращення житлових умов громадян у Республіці Казахстан у 2000 р. було прийнято Закон Республіки Казахстан "Про житлово-будівельні заощадження".

Впровадження системи будівельних заощаджень дає змогу вирішувати низку завдань, а саме: покращити житлові умови грома-

дян; розробити ще одну систему мобілізації внутрішніх заощаджень населення; визначити стимул для розвитку будівельної промисловості та збільшення інвестицій в цілому; створити нові робочі місця.

Учасниками системи будівельних заощаджень у республіці є житлові будівельні ощадні банки, вкладники цих банків і держава, яка здійснює нарахування та виплату премій за вкладами у житлові будівельні ощадні банки.

Запуск механізму будівельних заощаджень став можливим з прийняттям постанови Уряду Республіки Казахстан "Про створення житлового будівельного ощадного банку" від 16 квітня 2003 р. № 364. В уставному капіталі - 100-відсоткова участь держави. Джерелами фінансування житлового будівельного ощадного банку поряд з бюджетними коштами передбачаються кошти іноземних інвесторів, представників зарубіжних житлових ощадних установ [2].

У більшості країн світу переважним способом вирішення житлової проблеми стало придбання громадянами житла із залученням коштів іпотечного житлового кредиту. Іпотечне житлове кредитування перетворилося в найважливішу сферу економічної діяльності, у якій визначальну роль відіграють банки, фінансові організації, іпотечні агентства й фонди.

Роль держави в розвитку іпотечного житлового кредитування зводиться до виконання ним двох основних функцій:

- регулювання іпотечного ринку шляхом формування законодавчих й організаційно-економічних основ, що забезпечують сприятливі умови для розвитку іпотечного житлового кредитування, залучення коштів приватних інвесторів у житлову сферу;
- формування умов і програм, націлених на підвищення доступності іпотечних житлових кредитів, сприяння певним категоріям громадян у придбанні житла, насамперед тим, чиїх доходів недостатньо для одержання ринкових банківських іпотечних кредитів.

Розвиток системи житлового фінансування громадян вимагало розробки схем кредитування родин, доходів яких недостатньо для отримання іпотечних кредитів за звичайними ринковими умовами. У багатьох країнах були розроблені й впроваджені програми з комплексом заходів, спрямованих на підвищення доступності іпотечних кредитів для таких родин. Результатом удосконалення системи житлового фінансування стало різноманіття іпотечних продуктів і програм, запропонованих родинам з невисокими доходами, що дають змогу їм поліпшити житлові умови чи стати власниками житла.

У числі основних форм сприяння родинам з невисокими доходами в придбанні житла з використанням кредитних коштів можна назвати:

- надання громадянам цільових адресних субсидій на внесення першого внеску при отриманні іпотечного кредиту;
- субсидування відсоткової ставки при наданні іпотечного кредиту;
- застосування більш гнучких правил надання іпотечного кредиту;
- підвищення доступності іпотечних кредитів шляхом установалення гнучких стандартів андеррайтингу (андеррайтинг іпотечного житлового кредиту - процес оцінки вірогідності повернення позичальником кредиту, а також вартості і стану передано-го в заставу житлового приміщення) [3];
- установалення меншого розміру первинного внеску, більш високе співвідношення LTV (співвідношення між сумою надано-го первинним кредитором іпотечного кредиту і оціночною варті-стю предмета іпотеки) [3];
- стимулювання банківських і кредитних організацій надава-ти кредити родинам з невисокими доходами, якщо ті відповідають певним вимогам, що висувуються щодо рівня доходів родини;
- страхування кредитних ризиків при іпотечному кредиту-ванні (з метою зниження ціни іпотечного кредиту, зменшення пер-винного внеску);
- створення спеціальних організацій, що реалізують окремі про-грами житлового фінансування громадян з невисокими доходами.

Система іпотечного кредитування в США в 1990-і рр. зазна-ла істотних змін, які полягали в тому, що учасники ринку іпотеч-ного кредитування - кредитори, страхові компанії, кондуїти вто-ринного іпотечного ринку, урядові агентства - багато уваги при-ділили розвитку послуг для родин із низькими й помірними дохо-дами. Результатом нововведень стала розмаїтість іпотечних про-дуктів і програм, які можуть вибрати родини з невисоким рівнем доходів, і, отже, можливість для більшості американських родин стати власниками житла [4; 5].

На це спрямовано федеральне законодавство. Великий вплив на кредиторів справляють такі законодавчі акти, як Акт про реін-вестиції в місцеве співтовариство (Community Reinvestment Act - CRA) і Акт про фінансову безпеку й надійність фінансових жит-лових організацій (Federal Housing Enterprises Financial Safety and

Soundness Act - FHEFSSA). Вони змушують банки, а також підтримувані урядом організації (зокрема "Фенні Мей" й "Фредді Мак") робити більш активні кроки щодо обслуговування родин з низькими й помірними доходами.

Основними характеристиками доступних іпотечних кредитних продуктів для малозабезпечених громадян є: високі допустимі нормативи LTV і співвідношення платежів і доходів; більш гнучкий підхід до джерел першого внеску; більш ліберальні стандарти андеррайтинга. Під час реалізації іпотечних програм для родин з невисоким рівнем доходів надмірно спрощено достатньо ефективну систему бальної оцінки кредитних ризиків. Переглянута і фактично відкинута класична кредитна політика банків, що завжди вимагає ретельної перевірки платоспроможності позичальників при видачі іпотечних позик. Ставку зроблено на максимальну доступність і дешевизну іпотеки для населення (без довідки про доходи, виписки з бюро кредитних історій).

Як результат, чверть виданих кредитів не можуть бути повернуті. За минулий, 2007 р., відбулося різке згортання іпотечного кредитування, що, у свою чергу, призвело до скорочення будівництва житла.

Житлова політика Скандинавських країн (Данія, Фінляндія, Норвегія, Ісландія, Швеція) націлена на створення умов для забезпечення всіх громадян житлом, що відповідає сучасним стандартам. При цьому різні країни по-різному реалізують свою житлову політику [6].

У Скандинавських країнах в основному використовуються три форми житлового фінансування: 1) фінансування іпотечними інститутами; 2) житлові кредити ощадних банків; 3) різні форми фінансування, у яких уряд відіграє ключову роль.

У Швеції й Данії переважає житлове фінансування за рахунок кредитів іпотечних інститутів (близько 80%). У Фінляндії й Норвегії ощадні банки охоплюють близько 80% ринку житлового фінансування. Крім цього, значну роль, особливо у фінансуванні ремонту й нового будівництва, відіграє державне кредитування. В Ісландії частка житлового фонду фінансування (Housing Financing Fund) становить близько 85% у загальному обсязі житлового кредитування. Кредитування з житлового фонду (Housing Fund) у Фінляндії нагадує ісландську модель, у якій необхідні фінансові ресурси забезпечуються за рахунок сек'юритизації кредитів на ринку капіталу. У Швеції два іпотечних інститути використовують сек'юритизацію для придбання ресурсів.

Звичайною практикою для Скандинавських країн є кредитування на суму, що не перевищує 65% - 80% вартості житла, що є забезпеченням кредиту. Цей відсоток може бути підвищений, якщо позичальник може запропонувати додаткове забезпечення, або якщо кредит гарантується урядом (муніципалітетом), або при субсидуванні кредиту урядом.

Гарантії, надані урядом або муніципалітетом, дуже важливі для позичальника, оскільки, по-перше, у цьому випадку банк може піти на збільшення LTV, а по-друге, гарантії дають можливість кредитувати по більш низьких процентних ставках, оскільки зменшується розмір надбавки кредитора за ризик. Гарантії одержали найбільше поширення в Ісландії, де майже всі кредити, що надаються житловим фондом фінансування, гарантуються державою або урядом. У Фінляндії такого роду гарантії охоплюють близько 20% кредитів на нове житлове будівництво й 40% кредитів на будівництво житла, призначеного для здавання в оренду. У Швеції майже все житлове будівництво може одержати гарантії держави, але на практиці це застосовується тільки для 10% житла, що будується. У Данії муніципалітети надають гарантії тільки на житло, що будується з метою надання його у соціальний найм. У Норвегії державні гарантії майже не застосовуються.

Однією із проблем застосування державних і муніципальних гарантій є те, що структури, що приймають рішення, не в повному обсязі відповідальні за якість будівельного проекту й робіт, під які видаються гарантії. Однак цю проблему можна розв'язати шляхом введення такої обов'язкової вимоги, як незалежна оцінка проекту.

Усі Скандинавські країни проводять політику житлового субсидіювання, що відрізняється тільки масштабами. У Данії, Фінляндії й Швеції житлові субсидії одержують приблизно 20% домогосподарств, в Ісландії й Норвегії - близько 5%. Частка житлових субсидій у ВВП становила в 1999 р. в Данії приблизно 1,3%, у Фінляндії - 1,1%, у Швеції - 0,8%, в Ісландії - 0,4%, у Норвегії - 0,1%.

Суттєву роль у системі субсидування відіграють податкові пільги, суть яких полягає в тому, що з оподаткованої бази віднімаються відсотки по іпотечних кредитах. Це право діє у всіх Скандинавських країнах, крім Ісландії, де житлові кредити надаються в рамках системи субсидіювання процентної ставки.

Політика допомоги громадянам у забезпеченні житлом, що реалізується в Данії, Фінляндії, Норвегії й Швеції, характеризується поєднанням надання житлових субсидій і податкових пільг. Це

стосується 80% субсидій у Данії, Фінляндії й Швеції й 95% субсидій у Норвегії.

Головні форми субсидіювання - це, по-перше, надання державних житлових кредитів із процентною ставкою нижче ринкової (Фінляндія й Норвегія) і, по-друге, субсидіювання процентної ставки за кредитами, наданими комерційними банками (Данія, Фінляндія й Швеція). Кредити із субсидованою процентною ставкою додатково забезпечуються державними (або муніципальними, як у Данії) гарантіями.

Однією з причин розвитку системи субсидіювання житлового будівництва є недостатні обсяги будівництва житла, що призначається для здавання в оренду, а також житла для студентів і людей похилого віку.

Чилійська система допомоги громадянам у поліпшенні житлових умов базується на трьох китах: цільових субсидіях, житлових контрактних заощадженнях, іпотечних житлових кредитах. Малозабезпеченим групам населення надаються прямі цільові субсидії. Відбір одержувачів субсидій ґрунтується на двох показниках - на рівні доходів сім'ї й сумі контрактних заощаджень родини. Пропозиція нового житла, в основному побудованого приватними підрядниками, відповідає попиту покупців житла. Значна роль держави у фінансовій підтримці малозабезпечених - зокрема, найбільш бідним родинам надаються іпотечні кредити або підрядні організації здійснюють будівництво житла, що не пропонується безпосередньо на ринку [7].

Починаючи з 1970 р. найбільш бідні родини одержували пряму допомогу від держави, що покриває 75% вартості житла. Житлові субсидії для родин з невисокими доходами надавалися в менших розмірах. При визначенні родин, які можуть одержати державні субсидії, вирішальним фактором, звичайно, є наявність у домогосподарств житлових заощаджень. Крім того, у системі житлового фінансування присутні ринкові іпотечні кредити, які доступні для родин середнього достатку та заможних родин.

Житлове фінансування здійснюється переважно комерційними банками, які надають довгострокові кредити на 10-20 рр., строки деяких кредитів досягають 30 років. У Чилі склався конкурентний фінансовий ринок, що забезпечує житлове фінансування шляхом надання кредитів у місцевій валюті за прийнятними відсотками, що індексуються залежно від зміни рівня інфляції. Джерелами ресурсів для цих кредитів виступають довгострокові ресур-

си місцевого ринку капіталу, в основному таких інституціональних інвесторів, як приватні пенсійні фонди й страхові компанії.

Таким чином, у Чилі вирішення житлової проблеми здійснюється за рахунок двох різних, але взаємозалежних фінансових систем:

- урядової програми субсидіювання, націленої на родини з низькими доходами;
- ринкової системи житлового фінансування.

Досвід Чилі щодо накопичувальних пенсійних фондів використано холдинговою компанією "Київміськбуд" при проведенні експерименту - створення фінансового механізму інтенсивного розвитку житлового будівництва [8].

З метою надання іпотечних кредитів малозабезпеченим громадянам приватного сектору у Мексиці функціонує Інститут національного житлового фонду для працівників приватного сектору (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, далі - Житловий фонд). Це соціальний іпотечний інститут, оскільки він надає іпотечні кредити по ставках нижче ринкових. Інші фінансові інститути (банки й небанківські кредитні організації) у дану схему не залучені [9].

Цей фонд є частиною пенсійної накопичувальної системи, відповідно до якої кожен працівник робить перерахування на індивідуальний рахунок, розділений на три субрахунки: 1) обов'язкові пенсійні нагромадження, 2) кошти на житлове забезпечення й 3) добровільні нагромадження.

Кошти пенсійного субрахунку формуються з обов'язкових відрахувань, що здійснюються два рази на місяць роботодавцями, федеральним урядом і працівниками в сумі приблизно 6,5% від заробітної плати працівників, а також за рахунок нарахування відповідних відсотків на кошти рахунку. Баланс житлового субрахунку формується шляхом обов'язкових відрахувань, які здійснюються роботодавцями кожні два місяці у сумі 5% від повної оплати працівника (номінальна заробітна плата плюс премії), але не більше 17 мінімальних окладів, а також за рахунок доходу, отриманого від нарахування відсотків на кошти субрахунку (на даний час максимальне обмеження на розмір відрахувань збільшилося до 24 мінімальних окладів). І, нарешті, працівники можуть за власним бажанням робити внески на субрахунок добровільних нагромаджень.

Усі нагромадження житлового субрахунку працівників приватного сектору стають частиною коштів житлового фонду. Крім

надання житлових кредитів (головна мета), житловий фонд має право повернути працівникові суму, накопичену на його житловому субрахунку, або переказати її на пенсійний субрахунок.

З метою удосконалення своєї роботи житловий фонд запропонував нові підходи до фінансування, за яких перевага віддається:

- одержувачам з певним соціально-економічним статусом;
- одержувачам із кращою платоспроможністю;
- одержувачам, чий кредит забезпечений гарантією.

Житловий фонд запровадив новий фінансовий механізм. Працівники, які отримують іпотечні кредити в інших фінансових інститутах, мають право як забезпечення використати житловий субрахунок. Крім того, як джерело співфінансування придбання житла може бути залучена державна субсидія.

Висновки. Узагальнення зарубіжного досвіду дає змогу визначити основні напрями державної політики щодо допомоги населенню в поліпшенні житлових умов, які можуть бути застосовані в Україні:

1) забезпечення житлом громадян з низьким рівнем доходу, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до чинного законодавства, у тому числі надання соціального житла, із збереженням наявних механізмів державної підтримки окремих категорій громадян на будівництво (придбання) житла;

2) розвиток системи державної підтримки громадян шляхом запровадження житлово-будівельних субсидій з метою збільшення обсягів фінансування будівництва житла за рахунок коштів державного бюджету;

3) розвиток системи будівельних заощаджень та удосконалення діючих механізмів житлового кредитування на пільгових умовах;

4) удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази.

Перспективи подальших досліджень. Із вищенаведеного можна сформулювати напрями подальших досліджень, а саме:

- детальніше і більш глибоке вивчення фінансових механізмів будівництва (придбання) житла в Україні;
- визначення можливих форм фінансування житлового будівництва для малозабезпечених громадян.

Список використаних джерел

1. *Пастухова Н.С.* Зарубежный опыт жилищных сберегательных программ. Рекомендации по использованию жилищных

сберегательных программ в работе банков. - М.: Фонд "Ин-т экономики города", 2002. - 52 с.

2. Про Концепцію розвитку фінансового сектору Республіки Казахстан: Постанова Уряду Республіки Казахстан від 28 лип. 2003 р. № 753 // www.e.gov.kz

3. Стандарти надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів (із змінами і доповненнями, внесеними рішеннями наглядової ради Державної іпотечної установи від 24 верес. 2007 р. № 25 // www.Ipoteka.gov.ua

4. *Merrill S.* 2001. "Innovations in Microfinance for Housing in the United States and Emerging Markets: Can We Transfer Methodologies?" Housing Finance International, March

5. *Temkin K.* 2001. "The U.S. Housing Finance System for Low-Income Families: A Review of Recent Innovations and Changes." Housing Finance International, March.

6. *Lujanen, M.* 2001. "Housing Finance, Guarantees and Subsidy Policies in the Nordic Countries." Applying Experience of Market Economy Countries in Housing Finance of Transition Economies: Public and Private Roles in Unbundling Risks, Vilnius, Oct. 18-19.

7. *Pardo, C.* 2001. "The Chilean "Tripartite" Approach: Loans, Family Savings and State Subsidies." Housing Finance International, March.

8. *Паливода К.В.* Ипотечный рынок жилья в Украине: проблемы и перспективы развития. - К.: Знання, 2006. - 197 с.

9. *Castillo J., and J. Laviada.* 2000. "INFONAVIT and the Development of Housing for Low-Income Workers in Mexico." Housing Finance International, June.

Дмитро Плеханов,
кандидат економічних наук,
докторант кафедри економічної теорії
та історії економіки НАДУ

Механізм державної підтримки інновацій у сільському господарстві

Розглянуто завдання державної інноваційної політики, визначено основні засоби державної підтримки інноваційної діяльності у сільському господарстві. Проведено аналіз державної підтримки

інноваційного розвитку сільського господарства держави. Доведено мету національної інноваційної політики. Визначено чотири типи державної інноваційної політики.

Ключові слова: державна підтримка інновацій, інноваційна політика, державне регулювання економіки, сільське господарство.

The task of state innovative policy is considered in the field of agriculture of Ukraine. The basic are certain by facilities of state support of innovative activity in agriculture.. The analysis of state support of innovative development of agriculture of the state is conducted. The purpose of national innovative policy is led to. Four types of state innovative policy are certain.

Key words: state support of innovations, innovative policy, state regulation of economy, agriculture.

Постановка проблеми. Основними напрямками державної інноваційної політики є: підтримка фундаментальних досліджень; фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт для розробки нової техніки та технологій, а також суттєве вдосконалення існуючих; створення законодавчої та інформаційної бази для забезпечення і стимулювання інноваційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні розробки з проблем спеціалізації і кооперації аграрного сектору економіки здійснені такими відомими вченими, як М.П.Александров, А.П.Азізов, В.Г.Андрійчук, В.Я.Амбросов, І.Ф.Баланюк, П.П.Борщевський, О.В.Крисальний, С.Й.Кутіков, І.І.Лукінов, А.С.Лисецький, М.Й.Малік, В.Я.Месель-Веселяк, КІ.Н.Романенко, П.Т.Саблук, А.І.Смислов, Ю.Д.Ступалов, І.Н.Топіха, М.І.Туган-Барановський, В.В.Юрчишин.

Постановка завдання:

- розглянути завдання державної інноваційної політики у сфері сільського господарства України;
- визначити основні засоби державної підтримки інноваційної діяльності у сільському господарстві;
- провести аналіз державної підтримки інноваційного розвитку сільського господарства держави;
- визначити мету національної інноваційної політики.

Виклад основного матеріалу. Державна інноваційна політика у сфері сільського господарства - це сукупність науково-технічних, виробничих, управлінських, фінансово-збутових та інших заходів, які пов'язані з просуванням нової, поліпшеної продукції на ринок [5, с. 77-84]. У широкому розумінні інноваційна політика поєднує науку, техніку, підприємництво, економіку та управління. Вона характеризує комплекс впливу державних структур на

економіку, пов'язаних із стимулюванням економічної та соціальної ефективності інноваційних процесів, а також комплекс організаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для виникнення та функціонування інноваційної інфраструктури.

Основними засобами державної підтримки інноваційної діяльності є: національні державні науково-технічні програми, міжнародні науково-технічні програми; держзамовлення в науково-технічній сфері; державна науково-технічна експертиза; бюджетне фінансування науково-технічної діяльності; патентно-ліцензійна діяльність; стандартизація і сертифікація у науково-технічній сфері; формування науково-технічних кадрів; створення системи науково-технічної інформації.

Найважливішими засобами регулювання інноваційної діяльності на державному рівні є: закони і законодавчі акти; обсяги і джерела фінансування; асигнування і дотації з місцевого бюджету; ціноутворення; норми і нормативи; державні замовлення і закупки; ставки податків і пільги з оподаткування; відсотки за кредит і державні гарантії; мито й митні податки; ліцензії і квоти; розробка і реалізація державних і цільових комплексних програм.

До прямого регулювання інноваційної діяльності можна віднести: фінансову участь у створенні базової інфраструктури; фінансування національних науково-технічних програм із розробки основних видів наукоємної продукції й технології; надання спеціальних позик під конкретні науково-технічні проекти, що повертаються тільки в разі комерційного успіху нової технології або продукції; часткове фінансування фундаментальних досліджень в університетах та інших науково-дослідних організаціях технополісу; фінансову підтримку пріоритетних нових (у тому числі цілком нових) виробництв, надання їм цільових позик; розміщення державних (у тому числі військових) замовлень і забезпечення масових закупівель; протекціонізм нового наукоємного сектору в економіці.

До непрямих заходів регулювання належать: стимулювання дослідних і проектних робіт - спеціальні податкові пільги, прискорена амортизація фондів, пільгова оренда державних фондів та ін.; вільний доступ до обладнання і патентів, що перебувають у державній власності; створення державних інформаційних, консультаційних та інших центрів з обслуговування і служб; надання допомоги в підготовці й перепідготовці персоналу; сприяння об'єднанню дослідників, виробників у спілки та асоціації, укладання між ними угод на виконання спільних науково-технічних проектів;

прийняття тимчасових пільг у законодавстві (обмеження антимонопольного законодавства та ін.); захист внутрішнього ринку, ринку нової наукоємної продукції.

Порівняльний аналіз державної підтримки інноваційного розвитку засвідчує, що в Україні за останнє десятиліття роль держави в розвитку та стимулюванні інноваційних процесів значно скоротилася. Насамперед це стосується зниження ролі науки як основної рушійної сили техніко-економічного прогресу. Вітчизняна наука вже не є основним чинником соціально-економічного розвитку й різко послабила вплив на інноваційні процеси, зокрема в сільському господарстві [7, с. 3-4]. При збереженні цих тенденцій подолати наслідки економічної кризи буде дуже складно.

Позитивний досвід розвинених країн засвідчує високу ефективність державної моделі інноваційного розвитку й інноваційної стратегії. Уряди багатьох держав створюють сприятливе для появи інновацій внутрішнє і зовнішнє середовище, підтримують нові організаційні структури й нові економічні механізми, реалізують програми розвитку окремих територій [2, с. 116].

Інноваційна діяльність як досить вигідна для інвестора є дуже специфічною і ризикованою сферою інвестиційних вкладень. Забезпечуючи досягнення позитивного суспільного ефекту, інноваційна діяльність повинна бути об'єктом пильної уваги держави. Недосконалість ринкової системи, відсутність у приватних інвесторів стимулів і можливостей фінансування інноваційної діяльності визначають необхідність формування принципів, форм, методів і меж державної підтримки інноваційної діяльності.

У міжнародній практиці саме держава фінансує передові науково-технічні розробки і найбільші проекти, впровадження яких не під силу приватному бізнесу [1, с. 25]. Цим держава досягає свої соціально-економічні цілі: нейтралізує побічні ефекти в економіці, реалізує соціальну політику, стимулює економічне зростання.

Вивчення вітчизняного і зарубіжного досвіду свідчить про те, що держава має величезні невикористані резерви інвестиційної підтримки інноваційних процесів, здатних мотивувати приватних інвесторів до фінансування нововведень.

Певна інноваційна модель в Україні може бути сформована лише на основі концепції інноваційної політики, передбачивши пріоритет інновацій, підвищення інноваційної активності підприємств, прискорення НТП, зменшення розриву в рівнях економічного і соціального розвитку між країнами й регіонами [3, с. 7].

Метою національної інноваційної політики має бути: формування інноваційної моделі розвитку з відповідними організаційними структурами управління; формування структури потреб в інноваціях і визначення шляхів їхнього задоволення; досягнення економічного зростання. Роль держави в моделі інноваційного розвитку полягає у розробці й реалізації системи державного стимулювання та підтримки нововведень.

В Україні можна використовувати такі стратегічні моделі інноваційної політики: модель стратегії перенесення, модель стратегії запозичення, модель стратегії нарощування.

Модель стратегії перенесення полягає у використанні наявного зарубіжного науково-технічного потенціалу в економіку нашої країни через закупівлю ліцензій на високоефективні технології для освоєння виробництва продукції нових поколінь, яка користується попитом за кордоном.

Модель стратегії запозичення передбачає, що, маючи дешеву робочу силу та використовуючи частину науково-технічного потенціалу власної країни, починають освоювати випуск наукоємної продукції, яку виробляли раніше в індустріально розвинених країнах.

Модель стратегії нарощування полягає в тому, що з використанням власного науково-технічного потенціалу, залученням зарубіжних учених, об'єднання результатів фундаментальної і прикладної науки постійно створюють нові продукти й технології, які реалізують у виробництві та соціальній сфері.

У моделі інноваційного розвитку держава повинна забезпечувати функціонування тих галузей, підприємств і сфер економіки, де господарювання на приватних засадах малоефективне. Метою системи державної підтримки інноваційної діяльності має бути створення сприятливих умов функціонування й розвитку інноваційних підприємств.

Позитивний досвід економічно розвинених країн у підтримці інноваційного розвитку має стати вагомим надбанням для України. Особливе значення має вивчення досвіду створення сприятливого інноваційного клімату і стимулювання новаторства, передусім пільгового податкового та кредитного його забезпечення та страхування інноваційних ризиків.

Аналіз економічної ситуації, що сформувалася в Україні під час переходу до ринкової системи господарювання, а також досвід зарубіжних країн щодо державного регулювання інновацій дає

змогу виробити певну стратегію формування моделі інноваційного розвитку нашої держави шляхом застосування фінансово-кредитних і податкових важелів [4, с. 231]. На нашу думку, у цій стратегії має бути передбачено таке: державна фінансова підтримка інноваційного бізнесу в прямій і непрямій формах є необхідною; головним напрямом фінансової підтримки інноваційного бізнесу має стати система податкових пільг; стимулювання розвитку інноваційного бізнесу повинно також забезпечуватися державною політикою прискореної амортизації; надання державних гарантій в інвестиційних кредитах для малого інноваційного підприємства; стимулювання спеціалізованих інститутів, надання пільгових позик підприємцям-новаторам, звільнення від оподаткування коштів, які спрямовують у фонд кредитів малому інноваційному підприємству, створення інноваційних фондів і сприяння організації та діяльності комерційних інноваційних банків; заохочення системи пільгового страхування ризиків інноваційного підприємства; запровадження державного тиску щодо використання застарілих технологій і техніки.

В основу системи державної підтримки інноваційного підприємства мають бути покладені принципи відповідності основних напрямів науково-технічного розвитку основним проблемам і перспективам розвитку суспільства. Необхідно забезпечити комбінований підхід до підтримки відповідних напрямів розвитку науки та техніки, що передбачає фінансування державою фундаментальних досліджень, а також створення й реалізацію ринкових науково-технічних інновацій у сфері пріоритетних прикладних досліджень.

Нами визначено чотири типи державної інноваційної політики: технологічного поштовху, ринкової орієнтації, соціальної орієнтації, зміни економічної структури господарського механізму.

Згідно з політикою технологічного поштовху головні цілі та пріоритетні напрями науково-технологічного та інноваційного розвитку визначає держава, на основі чого опрацьовуються шляхи стимулювання інноваційної діяльності, які мають здійснюватися через удосконалення управління в науково-технологічній та інноваційній сферах. Такий варіант інноваційної політики передбачає розроблення різних державних програм, великі обсяги капіталовкладень у масштабні інноваційні проекти, використання інших прямих форм державної участі в регулюванні інноваційних процесів.

Політика ринкової орієнтації передбачає провідну роль ринкового механізму в розподілі ресурсів і визначенні напрямів розвитку науки та техніки, а також обмеження ролі держави у стимулюванні фундаментальних досліджень. Вона спрямована на створення сприятливого економічного клімату й розвитку інформаційного середовища для здійснення нововведень у підприємствах, скорочення прямої участі держави в НДДКР і дослідженнях ринків, а також прямих форм регулювання, які перешкоджають стимулюванню ринкової ініціативи й ефективній перебудові ринку.

Сутність політики соціальної орієнтації полягає у соціальному регулюванні наслідків НТП: до прийняття рішень залучається широка громадськість; рішення приймають за умов досягнення соціально-політичного консенсусу. Цей тип інноваційної політики має бути поєднаний з іншими типами у співвідношенні, яке б не перешкождало повноцінному економічному розвитку держави.

Політика, спрямована на зміни економічної структури господарського механізму, передбачає суттєвий вплив передових технологій на вирішення соціально-економічних проблем, на зміну галузевої структури, взаємодію суб'єктів господарювання, рівень життя тощо. Це потребує нових форм організації й механізмів управління розвитком науки і техніки, а також їх взаємодії. На сучасному етапі лише Японія послідовно дотримується такої політики, здійснюючи її паралельно з ринковою.

Отже, одним із найважливіших завдань державної інноваційної політики у сфері сільського господарства України має бути виведення економіки України з кризи і забезпечення її динамічного зростання через стимулювання дифузії нових технологій, виробництв, організаційних методів. Для цього мають бути створені відповідні правові, фінансові, матеріальні, кадрові, інформаційні та інші можливості.

Державна інноваційна політика покликана вирішувати стратегічні та поточні завдання у сфері інноваційної діяльності, тому виокремлюють два її види: довгострокову і поточну. Нами встановлено, що довгострокова інноваційна політика спрямована на створення умов для загального соціально-економічного розвитку країни на інноваційній основі через прямі й непрямі інструменти економічного впливу, формування стимулюючого законодавчого та інституційного середовища для всіх суб'єктів інноваційного процесу. Її основними напрямами є:

- визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку;

- пряме державне фінансування інноваційних інвестицій для реалізації програм структурної перебудови економіки;
- підтримка утворення й розвитку нових конкурентоспроможних наукоємних галузей і виробництв, які можуть здійснити технологічний прорив і бути основою матеріально-технічної бази довгострокового економічного зростання країни (біотехнології, аерокосмічний комплекс, інформаційні технології, виробництво нових матеріалів тощо);
- формування єдиного технологічного простору;
- реалізація сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності, яка б забезпечувала відповідні мотиваційні преференції у підприємницькому середовищі;
- створення умов для збереження, розвитку і ефективного використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу;
- підтримання високого суспільного статусу вчених, конструкторів, інженерів, тобто всіх суб'єктів інноваційного процесу (наприклад через встановлення державних премій, почесних звань, проведення конкурсів тощо);
- формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності, тобто забезпечення охорони прав інтелектуальної власності з метою гарантування невід'ємного права суб'єкта інноваційної діяльності мати комерційний зиск від виробничої реалізації свого права на об'єкт інтелектуальної власності;
- пряме державне фінансування розвитку сучасної інноваційної інфраструктури; активна підтримка процесів розвитку транспортних і комунікаційних мереж, особливо інформаційних, з можливостями широкого користування світовими інформаційними мережами, приєднанням до європейської та світової інфраструктури бізнесу для розширення доступу суб'єктів інноваційної діяльності до загальносвітового банку знань;
- регулювання інноваційної діяльності в регіонах - раціональне розміщення інноваційного потенціалу, вирівнювання соціально-економічних диспропорцій розвитку регіонів;
- сприяння міжнародній науково-технічній кооперації, зокрема через участь у спільних науково-технічних і дослідницьких проектах, які надають доступ до високих сучасних технологій, заохочення зарубіжних інвесторів до створення спільних підприємств, що виготовляють наукоємну продукцію, сприяння трансферу технологій, зокрема з найперспективніших інноваційних на-

прямів, упровадження міжнародних стандартів для вітчизняних виробництв, стимулювання експортно-імпортних операцій у торгівлі інноваційними товарами, послугами тощо.

Нами визначено, що поточна інноваційна політика полягає в оперативному регулюванні й підтримці інноваційної діяльності на мікроекономічному рівні. Вона має спрямовуватися на: координацію інноваційної діяльності, у тому числі на рівні регіонів: розроблення програм інноваційного розвитку, сприяння кооперації та взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитних установ у процесі здійснення інноваційної діяльності; захист прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності; аналіз нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності для оцінювання результативності відповідних норм і законів; визначення доцільності надання фінансової підтримки для реалізації конкретних інноваційних проєктів; аналіз і облік суб'єктів інноваційної діяльності за всіма елементами життєвого циклу інновацій; формування статистичної бази, поширення інформації та знань інноваційного характеру, у тому числі з використанням сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій; забезпечення реалізації права підприємств, що використовують сучасні технології, на прискорену амортизацію обладнання; відстоювання прав та інтересів вітчизняних інноваторів на зовнішніх ринках - підтримка активної участі вітчизняного виробника товарів і послуг у міжнародному поділі праці з недопущенням випадків недозволеної й несумлінної конкуренції, активна участь у всіх провідних міжнародних організаціях, які регулюють світовий трансфер технологій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Отже, інноваційна політика кожної держави має відповідати загальнонаціональним стратегічним цілям та інтересам. Не є винятком і Україна, стратегічним завданням якої є економічне зростання й підвищення добробуту народу через реалізацію інноваційної моделі розвитку. Для цього необхідно сформувати інституційне середовище, сприйнятливие до інноваційних процесів, створити нову модель розвитку і використання людських ресурсів, визначити пріоритети інноваційної діяльності, що лежать у площині створення й поширення базисних інновацій. Це дасть змогу здійснити перехід до нових товарно-продуктових і технологічних структур виробництва і забезпечити конкурентоспроможність вітчизняних підприємств на внутрішньому та світовому ринках.

Всебічне використання фінансово-кредитних важелів для підтримки державою інноваційної сфери сільського господарства,

підприємництва і сприяння розвитку підприємств в Україні дасть змогу успішно виконати завдання соціально-економічного розвитку, передбачені програмними документами вищими органами держави.

Список використаних джерел

1. *Захарченко В.Л.* Роль государства в активизации инвестиций в инновационную деятельность // Фондовый рынок. - 2006. - № 28. - С. 24-26.

2. *Зубець М.В.* Прогрес агропромислового комплексу України на базі інноваційних технологій // Утвердження інноваційної моделі розвитку економіки України: Матеріали наук.-практ. конф.-К.: НТУУ "КПІ", 2003. - С. 115-120.

3. *Крижачківський М.Л.* Наукове забезпечення аграрної реформи на шляху до соціально орієнтованих ринкових умов на регіональному рівні // Економіка АПК. - 2004. - № 8. - С. 6-10.

4. *Кропивко М.Ф.* Проблеми організації інформаційно-консультативного обслуговування агропромислового виробництва в Україні // Інформаційні ресурси та їх використання в агропромисловому виробництві: Зб. наук. пр. - 2007. - № 3. - С. 230-237.

5. *Крупка М.І.* Фінансові інструменти державного регулювання та підтримки інноваційної сфери // Фінанси України. - 2006. - № 4. - С. 77-84.

6. *Лебідь Г.М.* Економічний вектор державної науково-технологічної політики у галузі агропромислового виробництва України // Економіка АПК. - 2006. - № 9. - С. 50-59.

7. *Месель-Веселяк В.Я.* Науково-технічна програма "Трансформування організаційно-економічних відносин до соціально орієнтованих ринкових умов в АПК" // Науково-організаційна та координаційна діяльність за 2003 р. / В.П.Ситник, О.М.Шпичак, А.М.Третяк. - К.: ННЦ ІАЕ, 2005. - С. 3-4.

Олександр Шевченко,

кандидат сільськогосподарських наук,
докторант кафедри економічної теорії
та історії економіки НАДУ

Напрями державного регулювання продовольчих ринків в умовах СОТ

Визначено ефективність механізмів державного регулювання продовольчих ринків в умовах СОТ. Розглянуто передумови інтеграції економіки України через активізацію зовнішньоекономічної діяльності. Проаналізовано переваги і ризики для сільського господарства від участі у СОТ.

Ключові слова: державне регулювання продовольчих ринків, інтеграція продовольчих ринків, продовольчий ринок, Світова Організація Торгівлі.

Efficiency of mechanisms of the state adjusting of food markets in the conditions of World Trade Organization is defined. Pre-conditions of connection economy of Ukraine are considered through activation of foreign economic activity. Advantages and risks are analysed for agriculture from participation in World Trade Organization.

Key words: State regulation of food markets, integration of food markets, food market, World Trade Organization.

Постановка проблеми. Законодавство, прийняте в Україні, припускає, що на продовольчому ринку ціни визначаються без втручання держави, при цьому сільське господарство і споживачі не захищені від дій монопольних учасників ринку. Не передбачається створення інститутів для встановлення рівноважних і паритетних цін.

Виняток становлять комісії з регулювання тарифів на продукцію і послуги природних монополій. Проте їх діяльність настільки невизначена, що таке регулювання не дає позитивних результатів. Внаслідок цього відбуваються обернені процеси взаємодії цін. Замість наближення до рівноважних цін іде процес їх руху в протилежних напрямках: з одного боку, падає реальна ціна пропозиції, тобто реалізаційна ціна сільськогосподарського товаровиробника, з другого - зростає ціна попиту, тобто роздрібна ціна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки приділяли увагу українські та зарубіжні вчені. Серед українських авторів слід виділити: Ю.Білика, П.Борщевського, В.Гейця, Л.Дейнеко, О.Кочеткова, І.Лукінова, Р.Маркова, Г.Мостового, П.Саблука, В.Трегоб-

чука, В.Юрчишина та ін. Серед зарубіжних теоретиків питаннями забезпечення продовольчої безпеки займалися: В.Балабанов, Е.Борисенко, Е.Серова та ін.

Постановка завдання:

- визначити ефективність механізмів державного регулювання продовольчих ринків в умовах СОТ;
- розглянути передумови інтеграції економіки України через активізацію зовнішньоекономічної діяльності;
- проаналізувати переваги і ризики для сільського господарства від участі у СОТ.

Вклад основного матеріалу дослідження. Недостатньо регулюється ціноутворення і антимонопольним законодавством, ліберальним є зовнішньоекономічні механізми регулювання продовольчого ринку. Не можна вважати ефективною політику держави і у сфері підтримки ринкової рівноваги між попитом і пропозицією на окремі види продукції через регулювання експортно-імпорتنих операцій.

Важливою проблемою дестабілізації руху продовольства в Україні є лібералізація зовнішньоекономічних зв'язків. За відсутності бар'єрів на шляху проникнення на український внутрішній ринок зарубіжного продовольства, національні виробники продукції вступили у конкурентну боротьбу не стільки між собою (що було б цілком нормально), скільки з імпортерами продовольства.

Зазначені проблеми стабілізації руху продовольства в Україні та розвитку продовольчого ринку зумовлюють необхідність опрацювання концепції формування і розвитку національного продовольчого ринку України.

Перед Україною стоїть важливе завдання - визначити не лише національні економічні інтереси та пріоритети, зобов'язання та умови, що гарантують національну економічну безпеку, але й відстояти їх у ході складних переговорів за умов економічного тиску, що вже проявив себе з боку країн світу, їх прагнень змусити Україну до одностороннього відкриття ринку, невзаємних поступок, їх небажання визнати той факт, що багато підприємств та галузей національної економіки України мають переваги, що дають змогу експортувати товари за конкурентоспроможними цінами та чутливо впливати на формування рівня світових цін [2, с. 99].

Приєднавшись до СОТ, Україна (її експортери та імпортери) отримала вихід до уніфікованого правового простору, що спирається на пакет угод Уругвайського раунду; міжнародно-право-

вий захист в інших державах, що гарантується принципами та нормами Генеральної угоди, включаючи режим найбільшого сприяння та національний режим для товарів, що експортуються українськими підприємствами; захист від можливого застосування іноземними державами дискримінаційних внутрішніх податків, акцизів, митних зборів, від використання так званих технічних бар'єрів у торгівлі (технічні та інші норми і стандарти, правила сертифікації тощо) та інших торгово-політичних засобів відносно експортних операцій українських учасників зовнішньоекономічної діяльності. Це дасть низку інших торгово-політичних переваг, які в остаточному підсумку сприятимуть організованому входженню економіки України у світове господарство, розвитку її зовнішньої торгівлі та захисту інтересів експортерів за кордоном.

Приведення українського законодавства у відповідність із зобов'язаннями щодо чинних міжнародних угод та майбутніх зобов'язань СОТ може викликати негативну реакцію з боку окремих секторів економіки, а саме:

- окремих структур, які сьогодні мають привілеї в механізмі опрацювання зовнішньоторгових рішень;

- підприємств тих галузей економіки, які не є конкурентоспроможними, але користуються тією чи іншою мірою прямою бюджетною підтримкою, або розраховують на неї в майбутньому;

- підприємства та галузі економіки, що перебувають у стадії реструктуризації або становлення: вони підтримують "відкритість" внутрішнього ринку лише тією мірою, якою інтеграційні процеси дозволяють їм набути капітал, управлінські навички та технології, необхідні для модернізації та подальшого самостійного розвитку;

- структурні підрозділи місцевих органів влади, які переймаються питаннями видачі дозволів на проведення тих чи інших видів діяльності, здійснюють митне очищення товарів, відповідають за розробку й застосування системи стандартів та сертифікації продукції;

- суб'єктів господарювання, що використовують канали "тіньового" експорту.

Певною мірою негативна реакція з боку низки суб'єктів господарювання буде провокуватися незнанням можливостей використання альтернативних методів захисту своїх економічних інтересів, дозволених СОТ.

При вступі України до СОТ процеси, що відбуваються у зовнішньоторговому секторі національної економіки, призведуть до фундаментальної зміни ролі зовнішньоторговельної політики як

важливого інструменту підтримки та стимулювання економічного розвитку, досягнення оптимальних ринкових пропорцій.

Позиції України у системі міжнародного розподілу праці та кооперування суттєво зміцняться. Покращаться умови для доступу українських товарів на світові ринки та розв'язання існуючих торговельних конфліктів, у свою чергу, це приведе до підвищення стабільності експортних надходжень.

Формування транспарентної системи регулювання економічної діяльності, разом із змінами інвестиційного законодавства, суттєво підвищить привабливість української економіки для інвесторів. У тому самому напрямі буде діяти створення стійких преференційних режимів у відносинах України з країнами-учасниками СНД.

Збільшаться можливості захисту національного ринку від іноземної конкуренції, що завдає йому відчутних збитків. Очікується значне посилення ділової активності, а загальне оздоровлення економічної сфери буде стимулювати національних товаровиробників до виходу з "тіньового сектору" економіки.

Отже, існує об'єктивна необхідність входження економіки України у міжнародні ринкові структури, що сприятиме розбудові національного продовольчого ринку. Інтеграція економіки України із світовими економічними організаціями можлива через активізацію зовнішньоекономічної діяльності і визначається комплексом передумов, це, зокрема:

- вигідне географічне розташування на Європейському континенті, вихід до моря, сприятливий біокліматичний потенціал;
- наявність сировинних і водних ресурсів, потужної промисловості та переробної бази, родючих земель, що дає змогу не лише забезпечити повністю потреби національного продовольчого ринку, але й експортувати продовольство;
- потенційна здатність людей до висококваліфікованої та наукоємної праці, яка може бути реалізованою за наявності оптимізованих ринкових стимулів тощо.

Водночас миттєве перетворення України у рівноправного економічного партнера економічно розвинутих країн гальмується певними негативними чинниками, а саме:

- відносно низькою ефективністю і культурою виробництва;
- використанням застарілих технологій, що зумовлює низьку якість та високу собівартість продукції;
- неконкурентоспроможністю української продукції відносно світових аналогів тощо.

Сьогодні всі країни прагнуть продавати свою продукцію на світовому ринку і імпортувати мінімальні обсяги, тому на зовнішньому ринку українські підприємства стикаються не просто з конкуренцією, а з державними інститутами, що склалися, основним завданням яких є ускладнення експорту для інших країн. Тому стимулювання експорту є найважливішим завданням держави.

Перспективи для сільського господарства від членства України в СОТ будуть формуватися під впливом:

- виконання угод СОТ, що регулюють виробництво і торгівлю у сфері сільського господарства;
- умов приєднання України до СОТ, які були визначені в ході переговорного процесу;
- поточного стану сільського господарства й агропродовольчих ринків України, насамперед рівня конкурентоспроможності національних товаровиробників.

Отже, країни, що приєднуються до організації, беруть на себе певні зобов'язання з чотирьох напрямів: щодо державної підтримки сільського господарства; доступу на ринок сільськогосподарських і продовольчих товарів; санітарних і фітосанітарних заходів, експортної конкуренції в сільськогосподарській і продовольчій торгівлі.

Україна в ході переговорів відмовилася від застосування експортних субсидій для сільськогосподарської продукції, отже, зміни у вітчизняному АПК відбуватимуться під впливом перших трьох чинників [4, с. 77].

До "зеленої скриньки" належать заходи, не спрямовані на підтримку обсягів виробництва та цін виробників, отже, не порушують принципів справедливої конкуренції. Визначені два основних критерії, яким мають відповідати ці заходи:

- підтримка повинна надаватися через урядові бюджетні програми, а не за кошти споживачів;
- наслідком підтримки не повинно бути надання цінової підтримки виробникам.

Державні витрати в межах "зеленої скриньки" можуть здійснюватись у таких напрямках [6, с. 83]:

- наукові дослідження, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів, інформаційно-консультаційне обслуговування;
- ветеринарні та фітосанітарні заходи, контроль безпеки продуктів харчування;

- сприяння збуту сільгосппродукції, у тому числі збирання, обробка та поширення ринкової інформації;
- удосконалення інфраструктури (будівництво шляхів, електромереж, меліоративних споруд) за винятком операційних витрат на її утримання;
- утримання стратегічних продовольчих запасів, внутрішня продовольча допомога;
- забезпечення гарантованого доходу сільгоспвиробникам, удосконалення землекористування тощо;
- підтримка доходів виробників, не пов'язана з видом і обсягом виробництва;
- сприяння структурній перебудові сільськогосподарського виробництва;
- охорона навколишнього середовища;
- програми регіонального розвитку.

Держава, що є членом СОТ, має право фінансувати заходи "зеленої скриньки" в будь-якому обсязі залежно від можливостей свого бюджету.

Немає також заперечень проти бюджетного фінансування заходів "блакитної скриньки", оскільки вони спрямовані на обмеження перевиробництва (скорочення поголів'я худоби, посівних площ тощо).

В Україні зростання підтримки села заходами "зеленої скриньки" означає, що поступово відбуватиметься зміщення акцентів бюджетної підтримки сільського господарства з підтримки сільськогосподарських підприємств у бік підтримки розвитку сільської місцевості. Як і в країнах Центральної та Східної Європи, ці тенденції посиляться в ході європейської інтеграції України, адже розвиток сільської місцевості в країнах ЄС є рівнопріоритетним напрямом аграрної політики нарівні з підтримкою сільськогосподарських виробників. Це означає, що держава активно підтримуватиме розвиток інфраструктури у сільській місцевості (будівництво шляхів, електромереж, меліоративних споруд), розвиток ринкової інфраструктури для селянських господарств (сприяння збуту сільськогосподарської продукції, у тому числі збирання, обробка та поширення ринкової інформації), охорону довкілля, депресивні території, вкладатиме гроші у людський капітал села [5, с. 207].

Нейтралізації можливих негативних наслідків для сільського населення від членства України в СОТ і реалізації можливих

позитивних наслідків сприятимуть підтримка формування та розвитку ринкової і соціальної інфраструктури, обслуговуючих кооперативів, дорадчих служб.

Взагалі, як свідчить аналіз досвіду країн із перехідною економікою, підстав для прогнозування катастрофічних наслідків від членства у СОТ для сільського господарства немає. Україна вже втратила частину позицій через зволікання із вступом до СОТ. Правила цієї організації не завжди сприятливі для нових членів, передусім для країн, які ще не подолали кризи та депресії своїх агропродовольчих секторів. Для останніх існує ймовірність збільшення і без того значної різниці у рівнях підтримки внутрішнього ринку між новими і наявними членами СОТ.

У ході переговорного процесу Україна погодилася знизити середній тариф на продукцію сільського господарства та харчової промисловості з 30% на початку періоду впровадження тарифних скорочень (2001 р.) до 12,53% у кінці періоду впровадження тарифних скорочень (2005 р.). Саме із цими зобов'язаннями пов'язані прогнози щодо втрати частини внутрішнього ринку вітчизняними товаровиробниками внаслідок їх низької конкурентоспроможності. За різними оцінками, ця частка становитиме від 7 до 30%. Чинником, що протидіятиме зменшенню частки вітчизняних продовольчих товарів на внутрішньому ринку, може стати усталеність споживчих уподобань населення [1, с. 12].

Державна політика повинна врахувати можливі соціальні наслідки від втрати частини внутрішнього агропродовольчого ринку національними виробниками для сільського населення, що становить майже третину всього населення України. Відповідно, і частка населення, зайнятого у сільському господарстві, є незрівнянно більшою, ніж у розвинутих країнах. Отже, цілком очевидно, що якщо в результаті приєднання України до СОТ послабляться позиції національних виробників на внутрішньому агропродовольчому ринку, то темпи зростання безробіття у сільській місцевості прискоряться. Аналіз наслідків вступу України до СОТ для сільськогосподарських товаровиробників прямо (як виробників товарної продукції в селянських господарствах) і опосередковано (через зайнятість у секторі сільськогосподарських підприємств) стосується сільського населення. Дрібнотоварним виробникам важко буде виживати в умовах нового конкурентного середовища. Чинником ризику для них є не тільки їх низька конкурентоспроможність, а й висока вартість впровадження міжнародних сані-

тарних і фітосанітарних стандартів. Чинником, що протидіятиме можливим негативним соціальним наслідкам, стане зростання фінансування з бюджету заходів "зеленої скриньки", спрямованих на розвиток сільської місцевості та підтримку сільського населення.

Результатом виконання зобов'язань щодо доступу на ринок сільськогосподарських і продовольчих товарів стане полегшення доступу не тільки нерезидентів на внутрішній ринок України, а й українських товаровиробників на внутрішні ринки інших країн. За рахунок більшої відкритості ринків країн - членів СОТ для експортерів української сільгосппродукції в перспективі відкриються нові можливості на світових ринках. Участь у СОТ стратегічно вигідна Україні як державі із значним експортним потенціалом у сільському господарстві:

- вступ до СОТ прискорить укладання угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС, що сприятиме полегшенню доступу української сільськогосподарської продукції на ринки країн ЄС;

- лібералізація режиму доступу українських експортерів до зовнішніх ринків стане чинником пожвавлення в експортоорієнтованих галузях економіки, у тому числі сільському господарстві;

- лібералізація режиму доступу українських експортерів до зовнішніх ринків стане чинником прискорення структурних реформ в аграрному секторі, що сприятиме зростанню конкурентоспроможності національних виробників;

- у довгостроковій перспективі участь у СОТ принесе переваги країнам - експортерам сільськогосподарської продукції з обмеженими фінансовими можливостями субсидування експорту, до яких належить і Україна. В результаті виконання вимог СОТ щодо поступового зменшення захисту внутрішніх ринків і зниження рівня експортних субсидій відбувається зростання і стабілізація світових цін майже на всі сільськогосподарські товари;

- результатом цінової стабілізації на зовнішніх, а за ними й на внутрішніх продовольчих ринках буде зменшення кон'юнктурної невизначеності на цих ринках. Сільгоспвиробники зможуть ефективніше й раціональніше розподіляти свої ресурси, що, у свою чергу, стане позитивним чинником розвитку внутрішнього агропродовольчого ринку;

- в Угоді про сільське господарство передбачено продовження реформування міжнародної торгівлі. Таким чином, Україна отримує можливість реалізації своїх поточних і стратегічних торговельно-економічних інтересів шляхом участі у багатосторонніх

торговельних угодах при розробленні нових правил міжнародної торгівлі. Україні як нетто-експортеру сільськогосподарської продукції з обмеженими можливостями субсидування експорту вигідно буде приєднатися до Кернської групи країн - провідних ліберально налаштованих експортерів сільгосппродукції - Австралії, Нової Зеландії, Канади й інших країн - експортерів зерна [6, с. 23], заінтересованих в обмеженні протекціоністських заходів в аграрному секторі.

Аналіз переваг і ризиків для сільського господарства від участі у СОТ дає змогу визначити напрями державної політики, здатні знизити ризики, нейтралізувати можливі негативні наслідки і прискорити реалізацію переваг від лібералізації торговельних режимів:

- сприяння експорту з метою розширення зовнішніх ринків збуту для українських експортерів;

- стимулювання внутрішнього попиту на продовольство;

- підвищення конкурентоспроможності національних виробників за рахунок поліпшення якості та безпеки продукції шляхом впровадження міжнародних стандартів якості. Україні, враховуючи експортну орієнтацію сільського господарства, давно слід було б розпочати заміну національної системи стандартів, що застаріла і не задовольняє потреби зовнішньої торгівлі;

- сприяння зростанню конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників на внутрішніх і зовнішніх ринках шляхом проведення реструктуризації збиткових сільськогосподарських підприємств, ефективного державного регулювання аграрних ринків, використання ефективних механізмів підтримки сільськогосподарських товаровиробників;

- для того щоб уникнути негативних впливів на особисті селянські господарства, необхідно підтримувати на державному рівні розвиток обслуговуючої та збутової кооперації дрібних товаровиробників, формування для них ринкової інфраструктури;

- сприяння розвитку сільської місцевості, активне використання переваг "зеленої скриньки" СОТ.

З огляду на проблеми, накопичені в аграрному секторі, більшість із цих заходів потребує нагального впровадження. Участь у СОТ сприятиме прискоренню й ефективнішій реалізації цих напрямів аграрної політики, що, у свою чергу, працюватиме на підготовку аграрного сектору України до реалізації євроінтеграційних намірів.

У окремих суб'єктах держави існує практика регулювання цін реалізації сільськогосподарської продукції, роздрібних цін на продовольство і на окремі види матеріально-технічних ресурсів, проте ці заходи не мають комплексного характеру.

На сьогодні особливо згубно на фінансовому становищі сільських товаровиробників позначається недосконалість податкового регулювання, що виявляється в чинній системі оподаткування. Податкова система покликана забезпечити:

- стимулювання технічного прогресу і підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних товаровиробників;
- дотримання інтересів платників податків і суспільства, придушення протиправної діяльності;
- втілення принципів несуперечності, фіскальної ефективності і нейтральності відносно різних категорій платників податків (підприємств різних організаційно-правових форм, галузей та ін.);
- демократичність, ефективність і рівноправність процедур встановлення податкових ставок, зміни податкового законодавства й ухвалення інших рішень у бюджетно-податковій сфері;
- сумісність із зарубіжними податковими системами при одночасному недопущенні дискримінації українських товаровиробників, громадян і бюджетів, виключенні привілеїв іноземним товаровиробникам.

Система оподаткування має три основні функції: розподільна, фіскальна і регулююча. Проведений аналіз дає змогу констатувати, що чинна система оподаткування сільськогосподарських товаровиробників не відповідає повною мірою перерахованим принципам оподаткування і не виконує покладені на неї функції, особливо щодо регулювання і стимулювання виробництва. Основними її недоліками є: високий рівень оподаткування (вилучення до бюджету до 70% виробленої доданої вартості, до 25% виручки від реалізації продукції), множинності видів податків і фіскальна спрямованість, зумовлена великою питомою вагою (55%) непрямих податків.

Українська податкова система з моменту її створення базується в основному на непрямому оподаткуванні. Це зумовлено, перш за все, прагненням реалізувати в умовах економічного спаду фіскальну функцію податків. Регулююча функція податків, особливо в її стимулюючому аспекті, відходила на другий план. В умовах високомонополізованого ринку непрямі податки повною мірою, через механізм ціноутворення, перекладаються на кінце-

вого споживача, що знижує регулюючий ефект таких податків відносно виробництва.

Прямі податки меншою мірою, ніж непрямі, придатні до перекладення. Пряме оподаткування безпосередньо визначає як розміри вилучень, так і обсяг ресурсів, що залишаються у розпорядженні платників податків, у зв'язку з чим, саме прямі прибуткові податки володіють найбільшою регулюючою дією. Активізація регулюючої функції податків в аспекті стимулювання виробництва повинна стати одним із пріоритетних завдань економічної політики держави.

Пільгове оподаткування виробника сільськогосподарської продукції - дієвий захід державного податкового регулювання в країнах з розвиненим сільським господарством. Особливість податкової системи в них полягає в тому, що фіскальні функції податків за рахунок численних податкових пільг доведені до мінімуму. У сумі всі види податків у цих країнах становлять 2,5-6% усіх фермерських витрат [3, с. 57].

Серед усіх податків, сплачених сільськогосподарськими підприємствами чільне місце за часткою в структурі податкових платежів займає податок на додану вартість (ПДВ). Це один з основних видів непрямих податків, що забезпечують велику частину податкових надходжень до державного бюджету.

Податок на додану вартість негативно впливає на грошовий оборот, оскільки відволікає власні оборотні кошти з господарського обороту, створює труднощі в грошових розрахунках, а також знижує її конкурентоспроможність унаслідок підвищення ціни на реалізовану продукцію.

За розрахунками Мінагрополітики, з усього обсягу бюджетних коштів, що надходять у сільське господарство, безпосередньо в основне виробництво передається тільки близько 60%, з яких 80% становлять прямі дотації, компенсації і субсидії. Як правило, механізм їх виділення і використання не забезпечує ні ефективності виробництва, ні його раціональної спеціалізації. По суті, бюджетне регулювання на сьогодні є всього лише способом утримання від повного банкрутства тих підприємств, в яких виробництво продукції малоефективне і збиткове.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Основними напрямками бюджетної підтримки державного рівня останніми роками є виділення коштів на компенсацію частини витрат на придбання мінеральних добрив, відшкодування

різниці у відсоткових ставках за кредитами, на комплексну програму підвищення родючості ґрунтів і поповнення лізингового фонду. Кошти обласного бюджету спрямовуються переважно на фінансування капітальних вкладень, відшкодування різниці у відсоткових ставках за кредитами, поповнення лізингового фонду, на підтримку елітного насінництва. Відповідно, перспективами подальших розвідок порушених у статті проблем може бути дослідження шляхів підвищення ефективності бюджетних коштів, що спрямовуються у вигляді державної підтримки основних постачальників продовольства – сільськогосподарських виробників.

Список використаних джерел

1. *Амосов О.Ю.* Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.: У 2 ч. / За заг. ред. Г.І.Мостового, Г.С.Одинцової. - Х.: ХарПІ УАДУ, 2006. - Вип. 2. - С. 10-16.
2. *Власов В.І.* Глобальна продовольча проблема: Монографія / Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин НАН України, Ін-т аграр. економіки УААН. - К., 2003. - 506 с.
3. *Готін Дж. К.* Генетичне розмаїття і продовольча безпека // Кур'єр ЮНЕСКО. - 2005. - № 6. - С. 57-59.
4. *Льяшенко В.А.* Напрями державного регулювання продовольчого ринку // Економіка та держава. - 2007. - № 11. - С. 76-79.
5. *Мостовий Г.І., Амосов О.Ю., Дегтяр А.О. та ін.* Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні / За заг. ред. Г.І.Мостового; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Харк. регіон. ін-т. - Х.: Магістр, 2007. - 207 с.
6. *Трегобчук В.М.* Продовольча безпека в контексті національної безпеки держави. - К.: ІЕ НАНУ, 2006. - 387 с.

Алла Гаврилюк,

аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ

Рекламно-інформаційна інфраструктура туристичної галузі України: становлення та розвиток

У статті наголошується на необхідності вдосконалення державного регулювання інформаційного забезпечення туристичної індустрії в Україні та важливості створення в сучасних умовах національної

мережі рекламно-інформаційної інфраструктури туристичної галузі, яка сприятиме популяризації українського туристичного продукту на міжнародному ринку.

Ключові слова: рекламно-інформаційна інфраструктура туристичної галузі, реклама, виставково-ярмаркова діяльність, телекомунікативна діяльність, туристичне представництво.

This article marked on the necessity of improvement of state adjusting of the informative providing of tourist industry in Ukraine and importance of creation in the modern conditions of national network of advertising-informative infrastructure in tourist industry, which will improve the instrumental in popularization of the Ukrainian tourist product at the international market.

Key words: advertising-informative infrastructure of tourist industry, advertising, exhibition activity, telecommunicative activity, tourist representative office.

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні процеси поступово проникають у всі сфери суспільного життя нашої держави, породжуючи пошук нових інноваційних шляхів розвитку кожної з них. Найпоширенішою актуалізацією набуває процес використання прогресивних інформаційних систем та телекомунікаційних технологій, підтверджуючи глибокий філософський зміст вислову: "Хто володіє інформацією - той володіє світом". Однак сучасний стан їх застосування у сфері державного управління України має дещо локалізований характер і потребує вироблення чіткої, адаптованої до умов сьогодення, державної політики, зокрема і в галузі туризму, що здатна сприяти зростанню іміджу нашої держави у світі. Тому сьогодні українське суспільство відчуло потребу вдосконалення державного регулювання інформаційного забезпечення туристичної індустрії в Україні та необхідність створення національної мережі рекламно-інформаційної інфраструктури туристичної галузі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій засвідчує актуальність запропонованої проблематики і сприяє використанню документів міжнародного права Всесвітньої Туристичної Організації - резолюцій Кадиського форуму, Естерфудської конференції 1995р., Мадридського семінару 2000 р. - з метою здійснення належної державної підтримки рекламно-інформаційного забезпечення туристичної галузі [2]. На важливості її застосування у сучасних умовах наголошують плеяда українських науковців Ю.В.Алексеева, Н.І.Ведмідь, Є.В.Козловський, І.М.Школа, І.Д.Кузьменко, Т.М.Ореховська, І.Р.Лошенко, Р.В.Кравчук; російські науковці В.Г.Гуляев, Г.В.Антюфеев; учений з Білорусі

А.П.Дурович; Вольф Рінов з Німеччини та ін. Управлінські аспекти використання інформаційних систем та телекомунікаційних технологій у галузі туризму висвітлено в матеріалах науково-практичних конференцій, круглих столів та інших комунікативних заходів.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми.

Враховуючи сучасні теоретико-методологічні підходи, висвітлені провідними міжнародними туристичними організаціями, європейською та вітчизняною науковою спільнотою, існує постійна потреба у формуванні й удосконаленні рекламно-інформаційної інфраструктури країн - учасниць ринку туристичних послуг. Лідером такої державної підтримки виступає Туреччина, яка на рекламу національного туристичного продукту в 2008 р. планує використати 200 млн дол. США. У Великобританії дослідженням туристичного ринку країни та рекламно-інформаційною діяльністю займається відповідна державна інституція, що представляє мережу з 70 туристичних представництв у різних країнах світу, які успішно популяризують британський туристичний продукт і отримують з державного бюджету 80 млн фунтів стерлінгів на рік [2]. В Іспанії, Сінгапурі, Таїланді, Польщі та інших країнах ця діяльність здійснюється виключно за державні кошти [1, с. 21]. Показовим є досвід роботи Комітету по туризму при уряді Москви.

В Україні на державному рівні рекламування туристичних можливостей забезпечує відділ інформаційно-рекламної діяльності Державної служби туризму і курортів, який був створений у 2005 р. з метою організації та розвитку системи інформаційно-рекламного забезпечення туристично-рекреаційної сфери, координації організації та представлення Національного стенду України на міжнародних виставках, підтримки та розміщення інформації на офіційному веб-сайті Держтуризмкурортів тощо. Діяльність українських туристичних фірм також спрямована на просування національного туристичного продукту шляхом його популяризації засобами комунікативно-інформаційного впливу. Однак в Україні рекламно-інформаційна інфраструктура туристичної галузі лише починає вибудовуватися і потребує науково-методологічного супроводу, належного бюджетного фінансування та системного підходу на всіх рівнях виконавчої влади.

Мета статті полягає у формуванні основних складових сучасної української моделі рекламно-інформаційної інфраструктури туристичної галузі, що потребує серйозної праці над осмисленням її структури та ідеології.

Виклад основного матеріалу. Що ж являє собою рекламно-інформаційна інфраструктура туристичної галузі (далі - РПТГ), який стан її розвитку та як вона повинна розвиватися в Україні? Якщо розглядати РПТГ як комплекс взаємозалежних, взаємодоповнюючих структур, діяльність яких спрямована на забезпечення потреб туристичного ринку, то можна виділити такі її складові: а) рекламну діяльність (основні засоби - газети, журнали, радіо, телебачення, вивіски, каталоги, буклети, стенди, листівки, рекламні щити, оголошення на транспортних засобах, неон, біл-борд, бренд-мауер, ротафіші, електронні табло, рядок, що біжить, Internet); б) виставково-ярмаркову та в) телекомунікативну діяльність (фестивалі, конкурси, події, форуми). Спробуємо охарактеризувати таку структуру на основі аналізу наявних виокремлених напрямів діяльності.

Без сумнівів, важливою складовою успішного розвитку сучасного туризму є реклама, без якої просування та реалізація туристичного продукту стає неможливим. Дефініція реклама походить від латини *reclamo* - "викрикувати", *reclamare* - "вимагати, відгукуватися". У сучасному розумінні - це засіб поширення інформації і переконання людей про товари й послуги, їхніх виробників та продавців, які створюють уяву про продукт, викликають довіру до нього та бажання придбати.

У туристичній діяльності послугою вважається туристичний продукт, а саме: комплекс туристичних послуг, необхідних для задоволення потреб туриста під час його подорожі. Туристичні послуги, у свою чергу, це послуги суб'єктів туристичної діяльності щодо розміщення, харчування, транспортного, інформаційно-рекламного обслуговування, а також послуги закладів культури, спорту, побуту, розваг тощо, спрямовані на задоволення потреб туристів. Важливу роль у наданні туристичних послуг відіграє процес просування туристичного продукту, який відповідно до Закону України "Про туризм" визначено як комплекс заходів, спрямованих на створення та підготовку до реалізації туристичного продукту чи туристичних послуг (організація рекламно-ознайомлювальних подорожей, участь у спеціалізованих виставках, ярмарках, видання каталогів, буклетів тощо) [4, с. 4].

Туристична реклама - активний засіб здійснення маркетингової політики як туристичної фірми щодо просування туристичного продукту, посилення зв'язку між виробником і споживачем туристичного продукту, так і відповідної державної інституції. Туристична фірма виконує цю функцію за власні кошти, а держа-

ва - за бюджетні. Характерні риси реклами в індустрії туризму визначаються специфікою галузі та її товару (туристичних послуг) і складаються з того, що: туристична реклама несе велику відповідальність за достовірність і точність повідомлень, які просуваються за її допомогою; послуги, які відрізняються від традиційних товарів, не мають постійної якості, смаку та найбільш повно відображають об'єкти туристичного інтересу, тому тут, як ніде, частіше використовуються кіно-, фотоматеріали, яскрава ізопродукція [3; 6].

Реклама є постійним супутником туризму і обслуговує не тільки до, але й під час і після подорожі, що накладає на неї особливу відповідальність та надає своєрідних рис, що непритаманні рекламі інших товарів та послуг. До основних рекламних засобів відносять газети, журнали, радіо, телебачення, вивіски, каталоги, буклети, стенди, листівки, рекламні щити, оголошення на транспортних засобах тощо. Вони мають свої переваги та недоліки щодо використання в туристичній галузі. У даному контексті важливо дати їм коротку характеристику.

Вичерпну інформацію про місцевий туристичний ринок подають газети. Розміщена в них реклама туристичного спрямування вимагає менших витрат і може постійно оновлюватися. Виходячи у визначений час, газети мають широку аудиторію і викликають швидку реакцію у споживачів на рекламне повідомлення. Однак низька друкована якість та незначна аудиторія "вторинних" читачів газет вказує на особливості та недоліки рекламних повідомлень, анонсованих у цих ЗМІ.

Розміщення реклами у журналах представляє їх головну особливість - друковану і графічну якість, що привертає увагу читачів. Перевагами журналу є престиж, значна кількість "вторинних" читачів і невисока вартість. Однак негативом реклами в журналах є те, що вони видаються не так часто, як газети, і нездатні оперативно внести необхідні зміни в повідомлення, як це можна зробити при рекламі по радіо і телебаченню.

Аналізуючи сферу вітчизняної туристичної журналістики, варто відзначити позитивні тенденції її стрімкого розвитку. В Україні існує вже близько ста спеціалізованих видань, що висвітлюють проблеми й перспективи розвитку туристичної індустрії. Проте серед них немає жодного, який би був друкованим засобом масової інформації Державної служби туризму та курортів.

З метою сприяння розвитку туристичної журналістики й побудові ефективної моделі комунікації у 2007 р. була створена

Асоціація журналістів "Туристичний прес-клуб України" (далі - Асоціація). З її ініціативи започатковано проведення "Фестивалю туристичної журналістики", що презентував дієву форму співпраці відповідних державних інституцій з представниками туристичного бізнесу. Перший такий фестиваль пройшов у жовтні 2006 р. на Сумщині; другий у вересні 2007 р. на Івано-Франківщині; третій у вересні 2008 р. на Херсонщині. Заява керівника польського туристичного офісу в Україні - учасника останнього фестивалю - щодо проведення наступного такого заходу у Польщі задекларувала появу міждержавної конкуренції національного туристичного продукту сусідніх країн, що в подальшому активізуватиме інформаційно-рекламну діяльність у туристичній галузі України.

У більшості європейських країн налагоджено тісну співпрацю туристичного бізнесу з представниками мас-медіа через створення туристичних прес-клубів. Донедавна в Україні відчувався брак постійного контакту представників туристичного бізнесу з пресою. Тому в 2000 р. і був створений Національний туристичний прес-клуб, до складу якого увійшли представники посольств, авіа- та страхових компаній, директори туристичних фірм та готелів, керівники управлінь туризму облдержадміністрацій, одразу розширивши формат обміну інформацією та проведення спільних заходів з просування українського національного туристичного продукту на європейський та світові ринки. Формою такої співпраці є організація та проведення прес-турів, які, переважно, мають подвійний характер, що відбуваються у певному туристичному регіоні. Змістовними та систематичними вони стали на Київщині, Рівненщині, Херсонщині, у Карпатському регіоні, Криму тощо.

До комунікативних засобів поширення реклами належать радіо та телебачення. Рекламні повідомлення по радіо можуть постійно оновлюватись. Вони відносно дешеві. Однак сприймаються тільки на слух. Телебачення подає повідомлення, які можна сприймати і візуально. Телевізійна реклама не вимагає від аудиторії особливих зусиль у сприйнятті повідомлення. Впливаючи на різноманітні почуття людей, телереклама здатна охопити широку аудиторію і має високий ступінь залучення уваги. При цьому навіть високоартісні показники виправдовують її ефективність. Помітно збільшилася кількість радіо- та телевізійних сюжетів про розвиток внутрішнього та в'їзного туризму в Україні. Разом з тим вітчизняні радіо та телевізійні канали не мають постійних спеціалізованих передач, які б висвітлювали діяльність державних структур, що опікуються питаннями туристичної галузі.

Доречно зауважити, що Державне підприємство "Національна туристична організація" (ДП НТО) реалізує державну політику з просування туристичного продукту України за кордоном; виконує представлення і технічне забезпечення об'єднаного Національного стенда України на міжнародних туристичних виставках; забезпечує: рекламно-інформаційну діяльність - виготовлення телевізійних роликів і програм, інформаційно-представницьких фільмів, їхнє розміщення на вітчизняних і закордонних телеканалах; організацію і проведення міжнародного фестивалю туристичних фільмів "Вітер мандрів"; розробку і видання туристичних довідників, календарів, атласів, карт, буклетів.

За сприяння відділу інформаційно-рекламної діяльності Державної служби туризму і курортів у 2007 р. проводилася активна робота з реалізації комплексної рекламної кампанії "Україна запрошує", в рамках якої здійснено: виготовлення відеороликів про туристичну привабливість України; друк та закупівлю широкого спектра інформаційно-рекламної продукції основними мовами ЮНЕСКО; виготовлення та розміщення рекламних матеріалів про туристичні можливості України в зарубіжних ЗМІ; створено інформаційно-рекламний фільм "Україна: вчора, сьогодні, завтра", що презентує інвестиційну привабливість історико-культурного та туристичного потенціалу України. Зокрема, на каналах зарубіжного телебачення (Euronews, NGC) розміщено рекламний ролик про зимовий відпочинок в Україні. У журналі "Readers Digest" розміщено рекламу із закликом "Україна запрошує!" (тираж близько 800 тис. примірників у Німеччині, 435500 у Франції, 108800 в Італії) [5].

Пропагування туристичної привабливості України та створення відеопродукції про туристичні можливості нашої держави, щорічно, починаючи з 2000 р., здійснює Міжнародний фестиваль туристичних фільмів "Вітер мандрів", яким вже представлено понад 300 туристичних фільмів та рекламних роликів.

Суть зовнішньої реклами полягає у нагадуванні та миттєвому сприйнятті. Вона з великим успіхом використовується багатьма туристичними організаціями, демонструючи гнучкість, маловартісність та охоплює фактично все населення. Недоліком зовнішньої реклами є те, що повідомлення повинно бути по можливості коротким. Складові зовнішньої реклами: неон, біл-борд, брендмауер, реклама на міському транспорті, ротафіші, електронні табло, рядок, що біжить, тощо.

У рамках рекламної кампанії "Україна запрошує" розміщено: рекламу на біл-бордах в Хорватії, Угорщині, Словаччині, Польщі, Чехії; рекламний ролик на двох екранах плазмових та мультимедійних моніторів у Дніпропетровську, Одесі, Харкові, Донецьку і на одному - в Запоріжжі та Львові, в аеропорту "Бориспіль", на центральному залізничному вокзалі та в метро у м. Києві з періодичністю трансляції 12 разів на годину; рекламні матеріали на 160 сіті-лайтах та еліт-панно, розташованих на залізничних вокзалах та привокзальних площах України [5].

Важливе місце серед засобів поширення туристичного продукту посідає книжкова реклама, буклети, каталоги, прайс-листи, прес-релізи, календарі тощо. Приємно відзначити, що сьогодні питання щодо випуску такої рекламної продукції має фінансову підтримку не лише в Києві, а й по всій Україні. Місцеві органи влади чітко усвідомлюють, що популяризуючи в такий спосіб свої туристичні "родзинки", вони притягують активні потоки туристів та наповнюють місцевий бюджет новими надходженнями.

Значення виставково-ярмаркової діяльності в популяризації туристичного продукту, без перебільшення, можна вважати визначальним. Зусиллями ДП НТО тільки у першому півріччі 2008 р. Україна презентувала себе на 42-й Міжнародній виставці "ITB" у Берліні, 18-й Міжнародній туристичній виставці "FITUR" у Мадриді, на 28-й Міжнародній туристичній біржі "BIT" у Мілані [5]. Однак сучасні комунікативні процеси вимагають переформатування їх на ярмарки ділових контактів: організації презентацій, семінарів, тренінгів, навчальних програм для менеджерів агенцій тощо. Члени Асоціації лідерів турбізнесу України (АЛТУ) - новоствореної громадської організації - успішно провели перший альтернативний туристичний ярмарок-форум Ukrainian Travel Forum восени 2008 р. у Києві [5].

Досвід багатьох країн засвідчує ефективність діяльності туристично-інформаційних центрів (ТІЦ), які надають широкий спектр інформації для потенційних відвідувачів певного місця, регіону, країни. ТІЦ інформує про об'єкти культурно-історичної спадщини, екскурсійне обслуговування, транспорт, готелі, систему придбання та бронювання квитків, служби екстреної допомоги тощо. Маємо позитивний досвід діяльності ТІЦ у Шевченківському районі м. Києва, Карпатському регіоні, на Чернігівщині, Волині, Одесі, Донецьку тощо. Однак в Україні відсутня загальнонаціональна мережа туристично-інформаційних центрів, створення якої є потребою сьогодення.

Застосування Інтернет-ресурсів у туристичній галузі - швидкий та надійний спосіб ознайомлення як закордонних, так і вітчизняних потенційних клієнтів з перевагами та можливостями українського туризму. Віртуальний туризм справляє подвійний вплив на "віртуальних туристів", які не лише поглиблюють свій інтелектуальний рівень, але й заохочують себе побачити в реальному світі те, що зустріли в Інтернеті. У такий спосіб можна відвідати Музейний простір України: www.ukr.museum.org.ua, який допоможе здійснити віртуальну подорож до найкращих музеїв України.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Представлене дослідження доводить, що РПТГ в Україні лише починає формуватись і потребує всебічної підтримки. Відсутність відповідної концепції розвитку, брак бюджетного фінансування уповільнюють створення загальнонаціональної мережі рекламно-інформаційного забезпечення туристичної галузі. З огляду на це пропонуємо наступні заходи.

ДП НТО посилити діяльність, спрямовану на популяризацію національного туристичного продукту засобами реклами, додавши до здійснюваних напрямів роботи видання власного друкованого ЗМІ, що висвітлюватиме діяльність Державної служби туризму і курортів, відповідних органів державної влади та приватних структур, зайнятих у галузі туризму. Газета повинна містити багатопланові рубрики про стан розвитку галузі, законодавство, екскурсійно-готельний сервіс, співпрацю з приватними туристичними організаціями, альтернативні проекти, звіти/напрацювання регіональних державних установ, рекламу об'єктів внутрішнього туризму, перспективи наукових розробок та досліджень. Розміщення такого видання у мережі Інтернет покращить можливості застосування теоретичних аспектів у практиці державного регулювання туристичної галузі.

На переконання Президента України, туризм для українців - це один із шляхів інтеграції до світової спільноти [5]. Для цього потрібно створити закордонні туристичні представництва, які будуть сприяти популяризації національного туристичного продукту за межами держави. Питання невідкладне в часі і вимагає негайного вирішення.

Потребує державної підтримки концепція створення національної мережі ТПЦ України та використання альтернативних проєктів здійснення виставково-ярмаркової діяльності.

Відповідно до проведеного дослідження впливає необхідність концептуальної розробки механізму державного регулювання рекламно-інформаційної інфраструктури туристичної галузі, що сприятиме тісній співпраці у трикутнику "влада - туристичний бізнес - громадськість" та матиме позитивний вплив на розвиток вітчизняного туризму.

Список використаних джерел

1. *Ведмідь Н.І.* Основи рекламної діяльності в туризмі: Навч. посіб. / Н.І.Ведмідь, С.В.Мельниченко, В.В.Білик; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. - К.: КНТЕУ, 2007. - 103 с.

2. Все о туризме. Туристическая библиотека. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://tourlib.net/books_tourism/marinin05.htm

3. *Дурович А.П.* Реклама в туризме: Учеб. пособие. - М.: Новое знание, 2003. - 253 с.

4. Закон України про туризм / Верховна Рада України: Офіц. вид. - К.: Парлам. вид-во, 2005. - 36 с. - (Сер. "Закони України").

5. Офіційний сайт Державної служби туризму та курортів. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.tourism.gov.ua/publ.aspx?id=532>

6. *Школа І.М. та ін.* Менеджмент туристичної індустрії: Навч. посіб. / За ред. проф. І.М.Школи. - Чернівці, 2003. - 596 с.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Олена Бабінова,

*кандидат наук з державного управління, докторант
Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ*

Аналіз стану виконання Україною Рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні

У статті аналізується виконання Україною Рекомендацій № 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи "Щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні". Здійснено порівняльний аналіз конкретних статей рекомендацій та сучасного стану національного нормативно-правового забезпечення і політико-правового стану місцевої та регіональної демократії в країні в цілому.
Ключові слова: місцеве самоврядування, місцева та регіональна демократія, нормативно-правові акти, повноваження органів влади.

In this article is analyzing the current state of execution by Ukraine of the Recommendation 102 (2001) of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe "On Local and Regional Democracy in Ukraine". By author is made the comparative analysis of the concrete points of this Recommendations and current state of national normative-legal basis and political-legal state of local and regional democracy in the country in general.

Key words: local self-government, local and regional democracy, normative-legal basis, power of government.

Постановка проблеми. В усіх демократичних країнах невід'ємним атрибутом місцевої та регіональної демократії є міцне та дієве місцеве й регіональне самоврядування. Демократія, у свою чергу, визнається як основа для місцевого та регіонального розвитку будь-якої країни.

У 2001 р. Радою Європи був здійснений комплексний моніторинг системи регіонального та місцевого управління й стану місцевої та регіональної демократії в Україні, результати якого відображені у відповідних рекомендаціях, зокрема Рекомендаціях № 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи "Щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні" [3].

Над підготовкою вищезазначених Рекомендацій працювала велика кількість відомих європейських фахівців, і тому рівень їх використання є показником не тільки стану демократії в країні, а й ставлення України та поважання нею прагнень Ради Європи і всіх європейських країн щодо надання всебічної допомоги Україні в напрямі забезпечення розвиненої та міцної демократії. Те, наскільки Україна їх врахувала, й визначатиме ставлення до неї на європейській та світовій арені.

Ставлення України до рекомендацій та порад європейських експертів є індикатором її реального прагнення бути повноправним європейським партнером.

У зв'язку з підготовкою Радою Європи нового моніторингу України з приводу стану місцевої та регіональної демократії в країні, а також планами Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо підготовки у найближчому майбутньому нових рекомендацій актуальним стає питання щодо вже проведеної Україною роботи в цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стан виконання Україною зазначених вище Рекомендацій у повному обсязі у вітчизняній науковій літературі практично не вивчається. Існують окремі висловлювання фахівців щодо їх важливого значення для України та звіти, підготовлені для Ради Європи, в яких наголошується на практично повному виконанні зазначених Рекомендацій. Так, у 2003 р. Радою Європи у Страсбурзі був заслуханий звіт України щодо стану та кроків з виконання зазначених вище Рекомендацій. Делегацією України, крім доповідей, був підготовлений документ під назвою "Інформаційні матеріали щодо стану реалізації положень, прийнятих 9 листопада 2001 р. Конгресом місцевих та регіональних влад Європи (КМРВС), резолюції 123 (2001), Рекомендації 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні" [5]. У цих матеріалах у вигляді таблиці були систематизовані кроки, що робляться Україною на цьому шляху. З цього документа було видно, що Україна перебуває в процесі виконання Рекомендацій, у ньому досить змістовно пояснювалось, до яких комітетів Верховної Ради України направлений кожен із законопроектів. На стадії законопроектів та "у процесі виконання" все залишилось і до цього часу.

Посилання на окремі аспекти рекомендацій, їх значення для місцевого та регіонального розвитку України розглядаються у статтях О.Бейко, А.Гука, М.Пухтинського, В.Толкованова та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Комплексного аналізу стану виконання Україною Рекомендацій № 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи "Щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні" у вітчизняній науковій літературі не здійснювалось.

Отже, метою статті є здійснення повного та ґрунтовного аналізу сучасного стану виконання Україною Рекомендацій Ради Європи 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні.

Це питання набуває особливого значення у зв'язку з намірами Ради Європи здійснити наступного року моніторинг сучасного стану місцевої та регіональної демократії в Україні та підготувати нові рекомендації із зазначених питань.

Вклад основного матеріалу. Більшість з Рекомендацій Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи стосуються не тільки питань розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні, а й створення та забезпечення умов для всебічного розвитку місцевого та регіонального самоврядування в країні.

Пропозиції щодо вдосконалення системи місцевої і регіональної демократії, які містяться у Рекомендації 102(2001) щодо України, стосуються:

- адміністративно-територіального устрою країни та запровадження системи регіонального самоврядування;
- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами для виконання ними своїх повноважень;
- удосконалення системи судового захисту місцевого самоврядування та впорядкування питань щодо конфліктних ситуацій між місцевими виборними представниками і представниками органів виконавчої влади;
- зміцнення правового статусу міського голови;
- забезпечення доступу місцевих і регіональних представників до засобів масової інформації;
- забезпечення регулярного інформування асоціаціями органів місцевого самоврядування про виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні Інституційного комітету Конгресу; проведення з ними консультацій з питань формування делегації України в КМРВС, а також при прийнятті усіх рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевої влади [4, с. 59].

Розглянемо основні положення зазначених рекомендацій більш докладно [3]:

1-й пункт рекомендацій:

А. - *"Має бути створена, визначена Конституцією, демократична система регіонального самоврядування, яка прямо представляє інтереси громад на проміжному рівні між місцевими та державними органами влади"* [3, с. 5].

Зазначений пункт Україною поки що не виконаний. Регіональне самоврядування в країні не може бути забезпечено, поки не ефективно працюватиме система місцевого самоврядування. Останній документ у підтримку розвитку регіонального самоврядування був розроблений та прийнятий у 2001 р. (25 травня 2001 р. Указом Президента № 341/2001 була затверджена Концепція державної регіональної політики, яка мала на меті розробку ефективних механізмів стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування щодо прискорення розвитку регіонів, але ж вона так і залишилась практиці не реалізована).

2-й пункт рекомендацій:

В. (а), в), с)) - У даному пункті зазначається, що в Україні існує значна кількість нормативно-правових актів, що стосуються діяльності органів місцевої та регіональної влади, але більшість з них суперечливі й тому *"необхідно терміново усунути всі суперечливі моменти у відповідному законодавстві...ці суперечності можна було б усунути шляхом прийняття Муніципального Кодексу..."* (В. В), с)).

На слухність даної рекомендації звертають увагу багато фахівців та практиків місцевого самоврядування. Необхідність комплексного розгляду та об'єднання у Муніципальний Кодекс всіх існуючих законів щодо місцевого та регіонального самоврядування, комплексного внесення змін до них доводить сучасна українська реальність. Закони, що існують, дійсно суперечать один одному, і тому органи регіональної та місцевої влади не в змозі працювати ефективно. Це не може не позначитися на якості місцевого та регіонального управління в країні.

У цьому пункті рекомендацій також наголошується на необхідності чіткого законодавчого розподілу повноважень та відповідальності між органами влади різних рівнів. Зазначається, що *"в законодавчому порядку органам місцевої та регіональної влади мають бути передані суттєві, виключні та повні повноваження"*,

що забезпечить можливість органам місцевого самоврядування "вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції..." (B,d) [3, с. 6].

На сьогодні питання чіткого розподілу повноважень між регіональними та місцевими органами влади в Україні, надання реальної самостійності органам місцевого самоврядування при вирішенні питань, що належать до їх компетенції, стоїть досить гостро. Незважаючи на те, що Рада Європи ще в 2001 р. рекомендувала якнайшвидше вирішити зазначене питання, воно й нині залишаються на тому ж етапі, на якому було і 6-7 років тому.

Значна кількість пунктів Рекомендацій Ради Європи присвячена фінансовим питанням забезпечення якісного місцевого та регіонального управління в країні. Зокрема, стосовно делегованих повноважень зазначається: *"Передача обов'язків органам місцевої та регіональної влади має супроводжуватися передачею необхідних для їх реалізації фінансових ресурсів"* відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС), яку Україна ратифікувала ще 10 років тому. Також йдеться про те, що *"органи місцевого і регіонального самоврядування мають бути наділені своїми власними адекватними фінансовими ресурсами, якими вони зможуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень"* (С, а). Окремо у рекомендаціях звертається увага на важливість власних фінансових надходжень, зокрема за рахунок місцевих податків та зборів. Наведені вище питання в Україні також ще не вирішені. Місцеві податки та збори в Україні становлять 2-4,5%. Зрозуміло, що це не може бути суттєвою матеріальною основою для розвитку та зміцнення місцевого і регіонального самоврядування. Збільшення доходів місцевих бюджетів можливе за рахунок створення додаткових послуг для населення, забезпечення можливості для органів місцевого самоврядування проводити більш незалежну власну політику щодо вирішення відповідних проблем.

Але на практиці органи місцевого самоврядування України реально не є самостійними у прийнятті рішень, в тому числі й фінансових, що суттєво гальмує розвиток місцевого самоврядування в країні.

Одним із найважливіших питань для органів місцевої влади є упорядкування та чітке визначення комунальної власності, що має бути забезпечено відповідним законом. У Рекомендаціях на цьому ставиться акцент окремо. Зазначається, що "мають бути

швидко ухвалені чіткі законодавчі норми щодо статусу місцевої та регіональної власності (включаючи природні ресурси) та прямого управління нею відповідними органами влади" (С, d) [3, с. 6].

Сучасні українські реалії свідчать, що використання рекомендацій Ради Європи значною мірою сприяло б стабілізації суспільно-політичного життя країни. Яскравим прикладом цього є п. А. d., в якому наголошується на тому, що *"фундаментальні права місцевих та регіональних органів влади мають бути завжди захищені застосуванням статті 5 ЄХМС, яка визначає, що "зміни територіальних кордонів місцевих влад не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних територіальних громад..."* [3, с. 5].

Прикладом вирішення даного питання саме без попереднього з'ясування думки громад може слугувати проведення адміністративно-територіальної реформи, ініціатором якої був Р.Безсмертний.

Головна його помилка полягала саме в тому, що свою реформу він почав впроваджувати, не обговорюючи її з тими, кого вона торкнулася б безпосередньо, а саме мешканцями територіальних громад.

Хоча водночас у Рекомендаціях Ради Європи із посиланням на ЄХМС не як порада, а як обов'язок органів влади всіх рівнів визначено проводити консультації з органами місцевого самоврядування, з усіма громадянами, якщо готується будь-яке рішення, що їх стосується: *"У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації у міру можливості, своєчасно і належним чином"* (К. а)) [3, с. 8].

У цілому ж роль консультування з громадянами в процесі прийняття рішень важко переоцінити. Цей потенціал, на жаль, ще повною мірою не використовується в Україні.

Аналіз стану виконання Україною Рекомендацій 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо місцевої та регіональної демократії в Україні показав, що практично всі найважливіші рекомендації Ради Європи Україною або не виконані, або виконані лише частково. Зокрема, це питання щодо:

- законодавчого розподілу функцій та повноважень органів місцевого та регіонального управління;
- фінансово-матеріального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в країні;
- забезпечення самостійності та самодостатності територіальних громад;

- прийняття низки законів, що регламентували б ефективне функціонування органів місцевої та регіональної влади, закріплення цього у Муніципальному Кодексі;
- внесення відповідних змін до Конституції України;
- забезпечення широкого консультування органів центральної влади з органами місцевого самоврядування при здійсненні будь-яких змін та впровадженні будь-яких реформ, що стосуються зазначених органів та відповідних територіальних громад.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Відсутність цілеспрямованих відповідних кроків на виконання Рекомендацій № 102 (2001) Ради Європи з боку України негативно впливатиме на її імідж в Європі та у світі. У процесі підготовки наступних Рекомендацій для України Рада Європи детально вивчатиме питання виконання країною вже існуючих рекомендацій. Для попередження негативного висновку щодо України на сучасному етапі якнайшвидше потрібно вжити відповідних заходів щодо врахування хоча б найважливіших та оптимальних для виконання Рекомендацій. Тому вкрай необхідною є відповідна ініціатива як місцевих органів влади, так і національних нормотворців та представників громадських об'єднань.

Основними пунктами Рекомендацій, що потребують якнайшвидшого впровадження, є:

- чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;
- створення умов та забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування;
- надання органам місцевого самоврядування можливості на власний розсуд вирішувати питання організаційної структури, самостійно її визначати та формувати;
- забезпечення самостійності та самодостатності органів місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень на місцевому рівні та самостійного вирішення всіх питань місцевого значення.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. моногр. / В.О.Антоненко, М.О.Баймуратов, О.В.Батанов та ін.; За ред. В.В.Кравченка, М.О.Баймуратова, О.В.Батанова. - К.: Атіка, 2007. - 864 с.

2. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 392 с.

3. Рекомендація 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи "Щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні" // Матеріали семінару "Децентралізація державного управління в Україні: пріоритети на 2006 рік" - К., 2005. - 32 с.

4. *Толкованов В.В., Гук А.К., Рахімкулов Е.Р., Щербак Н.В.* Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні. - К.: Центр дослідж. питань місцев. і регіон. розвитку та сприяння адміністратив. реформі, 2007. - 349 с.

5. Звіт "Інформаційні матеріали щодо стану реалізації положень, прийнятих 9 листопада 2001 року Конгресом місцевих та регіональних влад Європи (КМРВС), резолюції 123 (2001), Рекомендації 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні". - Режим доступу: <http://www.coe.int/doc/ua-1456>

Олег Бойко-Бойчук,

кандидат технічних наук,

докторант кафедри регіонального розвитку,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Місто як складна система в завданнях державного регулювання розвитку

Стаття актуалізує необхідність усвідомлення складності процесів управління соціальними системами, особливо в періоди переходів цих систем з одного стану в інший. Представлення міста як складної соціальної системи задає новий погляд на процеси державного регулювання розвитку, а також ставить нові теоретичні проблеми у сфері управління (регулювання) розвитком.

Ключові слова: складна соціальна система, паттерн організації, фізична структура системи.

In the article is actualized a necessity of understanding of complexity of social systems management, especially in transformation periods. Modulating of city as complex social system forms new vision for state management and gives new theoretical problems in a sphere of management of city development.

Key words: complex social system, organizational pattern, physical structure of system.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Власний, багато в чому негативний досвід державного будівництва в Україні

переконливо доводить необхідність відмови від редукаціоністських підходів до побудови свого майбутнього. Взаємопов'язаність та взаємозалежність економіки, політики, культури, управління, їх нелінійні взаємовпливи постійно нагадують про себе у нескінченній черзі суспільних конфліктів, які постійно виникають у нашій державі. Панівна культура розділеного вирішення проблем у різних сферах суспільного життя без урахування наслідків дій з її вирішення в інших сферах багаторазово призводила (і в майбутньому призводитиме) до загострення політичної й економічної ситуацій в країні. Складність поведінки соціальних систем, особливо тих, що перебувають у стані трансформацій, має бути усвідомлена і відображена у проектних моделях майбутнього. Останнє актуалізує тему адекватного моделювання поведінки таких систем, як держава, регіон, місто.

У своїх роботах ми доводили, що для урбанізованої держави (до цієї категорії належить і Україна) місто можна розглядати як первинне каркасоутворююче ціле регіону та держави [1; 2]. Концентрація ж зусиль на вирішенні проблем міст України робить автотельними процеси економічного, соціокультурного, політичного оздоровлення держави. Взаємопов'язаність та взаємодія у рамках єдиного цілого політичних, економічних, соціокультурних складових у масштабі міста актуалізує представлення й дослідження поведінки міста як складної соціальної системи. Такий підхід відображає нове бачення вирішення практичних завдань державного регулювання на всіх його рівнях і всіх акторів цього процесу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми та на які спирається автор. Системний підхід до аналізу різноманітних проблем міста та міського розвитку використовували В. Бабаєв, О.Берданова, В.Вакуленко, Н.Грінчук, О.Драпіковський, В.Куйбіда, О.Лебединська, М.Орлатий, Ю.Шаров і багато інших.

Місто як надскладне ціле, елементи якого, у свою чергу, є складними цілими (тобто місто як надскладну соціальну систему) представлено у наукових поглядах Н.Нікітіна, Г.Каганова, П.Щедровицького та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, якій присвячується стаття. Попри все багатоманіття публікацій сучасних авторів на тему розвитку міста серед них, на наш погляд, бракує робіт, у яких увага зосереджувалася б на моделюванні власне самого міста як складної соціальної системи. У наявних розробках увага переважно фокусується на управлінні різними

сферами розвитку міста (домінуючою є економічна). Деякі автори, зокрема В.Нікітін, П.Щедровицький, розглядали місто як надскладну цілісну соціальну систему, фіксуючи багатоманіття й складність внутрішніх і зовнішніх зв'язків його (міста) систем і підсистем та вказуючи на важливість урахування всього багатоманіття проявів цих систем для адекватного проектування розвитку міста. Разом з тим моделі, що дають змогу аналізувати поведінку міста як надскладної системи у контексті внутрішніх і зовнішніх впливів, поки що не сформовано.

Формулювання мети та завдань статі. Актуальність моделювання міста як складної соціальної системи зумовлює мету і завдання статті. Метою статті є побудова укрупненої загальної моделі міста як складної соціальної системи, яка давала б можливість на якісному рівні моделювати особливості поведінки й управління розвитком міста у різних фазах цього розвитку. Для досягнення поставленої мети у статті: актуалізується усвідомлення складності управління соціальними системами, особливо у періоди їх трансформації; доводиться, чому саме місто може бути єдиним фокусом дослідження проблем державного управління (регулювання); базуючись на сучасних уявленнях про поведінку складних живих систем (соціальні системи належать до цієї групи), обґрунтовуються засади моделювання міста як складної соціальної системи; актуалізуються теми подальших досліджень, сукупність яких дасть змогу побудувати модель міста як складної соціальної систем для якісних досліджень її поведінки.

Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Перехідний стан, у якому вже 17 років перебуває Україна, відображається в усіх сферах життя українського суспільства. Руйнування усталених конфігурацій суспільних відносин, які є незворотними при зміні парадигми суспільного розвитку, болюче і гостро відображається на всіх рівнях і в усіх сферах соціальної системи. Глибоко укорінені традиції редуccionістських підходів до аналізу ситуації й синтезу рішень (тобто таких, за яких складне спрощується і уявлення про ціле формується як сукупність властивостей його часток) посилюють об'єктивну ситуацію конфліктності, яка природно притаманна перехідним станам будь-якої складної системи.

Ми всі є одночасно і свідками, і безпосередніми учасниками глобальних процесів суспільних змін - становлення нового суспільства. На собі, власне, ми й відчуваємо всю хибність локаль-

них сферних трансформацій при ігноруванні наслідків цих трансформацій в інших сферах. Наприклад, швидка широка лібералізація економічних відносин за аналогіями моделей розвинутих країн Заходу в умовах панівних у суспільстві (прищепленої протягом чотирьох поколінь) тоталітарної і посттоталітарної культури спровокувала появу таких неочікуваних суспільних явищ, як криміналізація суспільних відносин, клановість, комерціалізація політики (політика стала дорогим бізнесом), посилення сепаратистських тенденцій у суспільстві тощо.

У цей період власний досвід постійно демонструє нам помилковість політичного, економічного й іншого редукаціонізму, а також небезпеку продовження хаотичної політики різнопланових непов'язаних та нецілісних точкових змін. Разом з тим перехід до розгляду соціальних процесів у всій їх складності та різноманітті потребує адекватних коректних моделей соціальних систем різного масштабу, які б давали змогу хоча б на якісному рівні моделювати їх поведінку під впливом різних управлінських сигналів. Це актуалізує дві пов'язані між собою проблеми: вибору масштабу моделювання соціальних процесів (і, відповідно, масштабу соціальної системи, яка має досліджуватися); побудови моделі, яка надавала б можливість аналізу поведінки складних соціальних систем.

У процесі історичного розвитку соціальних систем виокремилося три групи об'єктів, які вбирають у себе все різноманіття сферних проявів людського життя - це держава, регіон і місто. Всі ці три різні соціальні системи, побудовані за різними принципами організації, є пов'язаними між собою ієрархічними системами та взаємодіють. Держава об'єднує всю сукупність регіонів та міст, які функціонують у полі впливів держави. Спільною рисою всіх цих трьох соціальних систем є те, що всі вони є місцем, ареною дій усього різноманіття проявів суспільної діяльності. Тому можна зробити припущення, що, враховуючи їх зв'язаність і цілісність, гармонізація суспільних відносин в одній з них автоматично гармонізує суспільні відносини в інших.

У подальших наукових розвідках ми виходимо з того, що таким фокусом зусиль гармонізації суспільних відносин для України має стати МІСТО. На користь цього твердження можна навести такі аргументи. Місто концентровано репрезентує всю палітру проявів людської діяльності. За вдалим висловом П.Г.Щедровицького, "місто є все" [7]. Воно в артефактах (культурних, технологічних тощо) є місцем нашарування різних історичних моделей соціальної організації. Разом з тим місто як складова куль-

тури "не є продуктом, тобто пасивною сутністю, що не має власної природи... [8, с. 118]. Сучасні глибокі культурологічні дослідження виявили зворотний вплив на формування свідомості та поведінки людини культурних систем, до яких належить і феномен міста (обґрунтування міста як культурного феномена, на наш погляд, вдало висвітлено у роботі В.Нікініта [4]. Надалі в дослідженнях будемо спиратися на "уявлення про системну єдність фундаментальних законів живої природи та законів виникнення розвитку соціокультурного універсуму" [8, с. 119], складовою якого є місто.

Важливим аргументом на користь обрання міста фокусом концептуальних досліджень ефективності державного регулювання поведінки соціальних систем у періоди їх глибоких трансформацій є високий рівень урбанізованості українського суспільства. За офіційними даними, 2007 р. рівень урбанізації України становив 68% [6], а за експертними висновками з урахуванням хвиль трудових міграцій - до 75% [2].

Обрання міста фокусом досліджень має такі переваги: можливість проведення швидких і точних емпіричних досліджень (ефект масштабу), можливість диференційовано вивчати всю палітру складності, багатоманіття і концентрації шляхом дослідження міст різних груп: метрополій, мегаполісів, великих міст, середніх, малих міст і містечок; розвинутість сферних прикладних дисциплін: урбанекономіка, урбанполітика, урбануправління, урбанекологія, урбанкультура мають доповнювати запропонований концептуальний рівень проектування; коректність історичного й просторового аналогізування (йдеться про аналогізування з іншими містами світу), адже місто як виокремлений, цілісний соціокультурний політико-економічний та техноприродний феномен має певні загальносистемні риси. А отже, компаративний аналіз міст (історичний і просторовий) може давати об'єктивну картину впливу контекстів на стан і поведінку цього феномена); держава для міста є одночасно його інституційним будівничим і середовищем існування - ці два фактори повної залежності міста від поведінки держави (її внутрішньої політики), власне, і визначають переваги розгляду міста як фокусу політики важливого для України ендогенного зростання; гармонізація відносин (у тому числі й економічних) суб'єктів господарювання на рівні міста (яке ми розглядаємо як наріжний камінь соціальної архітектури соціотериторіальних систем) з урахуванням його інтегрованості, зв'язаності, вбудованості в інші мета-, мега- і макрорівні не може відбуватися поза гармонізацією відносин і на цих рівнях. Тому процес гармонізації

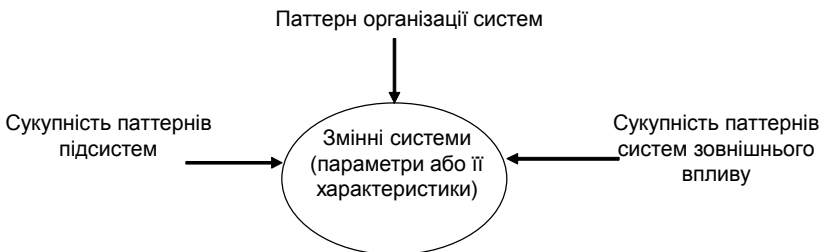
відносин на рівні міста, який може відбуватися тільки за умов проведення певної інтегрованої цілеспрямованої політики вищих за рівнем організації систем, автоматично гармонізує і стан цих систем вищого рівня; реальна ресурсність (усі види ресурсів, у тому числі управлінський, аналітичний, інформаційний тощо) держави відносно міста дає змогу концентрувати їх у зонах пілотних проєктів, активно і безпечно впроваджувати політику державно-правових експериментів [1]. Українські міста за роки незалежності сумарно накопичили великий власний досвід ендегенного розвитку [5], який потрібно тільки ретельно вивчити і легітимізувати нормами закону для суспільства в цілому; державна політика, що спрямована на локальний низовий (міський) рівень, може ефективно вбудувати творчий потенціал мільйонів у загальнонаціональні процеси трансформації.

Формування моделі феномена міста як інтегрованої складної соціальної систем передбачає виокремлення його базових складових і усвідомлення природи як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків цих складових. Носієм соціальної дії у феномені міста є його територіальна громада. Останню, у свою чергу, можна представити як сукупність соціальних систем різного рівня організацій, а саме: мешканців міста (як особистостей), родин, соціальних груп різної спрямованості (виробничих, наукових, управлінських, громадських, політичних тощо); різного роду асоціативних (корпоративних) утворень цих груп; власне громади міста. Враховуючи задану логіку, громаду міста можна представити як багаторівневу складну соціальну систему, яка є складовою інших більших соціальних систем.

У дослідженнях ми спиратимемося на ідею Л.фон Берталанфі, що "...загальні (системні - О.Б.Б.) принципи застосовуються (або можуть бути застосовані - О.Б.Б.) до систем будь-якої природи". Представлення міста як живої надскладної системи дає змогу використовувати для побудови моделі її поведінки досягнення різних наукових напрямів у цій царині [3], а саме: живі системи існують тільки в потоці енергії та ресурсів для їх життєдіяльності; живі системи являють собою ієрархізовані сукупності інших складних багаторівневих систем різної природи (живої і неживої), які вбудовані (або вкладені) одна в одну, сплетені взаємопов'язані й існують у режимі симбіотичних союзів, тобто коли кожна підсистема відтворює інші (і, таким чином, себе); кожний рівень організації, кожна підсистема складної системи має певну

автономність з одночасною інтегрованістю в інші системи; на кожному рівні складності живої системи діють свої, притаманні цьому рівню закони організації даного рівня (даної підсистеми); живим системам властива енергоречовинна та інформаційна відкритість. Вони існують тільки в режимі певної організаційної закритості, яка визначається постійністю конфігурації взаємовідносин складових цієї системи. Живі системи мають такі властивості: у них (як, власне, й у неживих) виокремлюють дві основні найбільш загальні складові: паттерн організації системи як конфігурацію упорядкованих відносин між складовими системи і фізичне втілення паттерну організації, структуру системи як фізичне втілення її організації; властивості системи виникають з організуючих відношень між складовими системи, тобто з конфігурацій впорядкованих відносин. Таким чином, властивості системи, її істотні характеристики визначаються паттерном цієї системи. Узагальнюючи дослідження сучасних учених Варелли і Матурани, Ф.Капра доводить, що будь-яку складну живу систему можна умовно представити нерозривною сукупністю трьох складових паттерну організації системи, її фізичною структурою і процесом відтворення цієї фізичної структури [3] (тобто паттерн + статична і динамічна складові фізичної структури).

Змінні параметри систем, які характеризують її реальний стан і поведінку, крім паттерну організації системи, визначаються внутрішнім і зовнішнім контекстом (впливами підсистем, що утворюють систему, та надсистем, у яких існує дана система), в якому цей паттерн організації системи реалізується; у свою чергу, внутрішній і зовнішній контекст (або середовище), у якому реалізується паттерн організації системи, що розглядається, залежать від власних паттернів організації. Враховуючи це узагальнену модель визначення змінних системи можна представити у такому вигляді (див. рис.).



***Узагальнена модель визначення змінних системи
(для якісного аналізу)***

Запропонований погляд визначення змінних робить зрозумілою природу стійких, нестійких станів і керованого стану системи; стійкий стан системи характеризується домінуванням впливу паттерну її організації над внутрішнім і зовнішнім контекстом; для нестійкого стану системи є характерним послаблення впливу паттерну організації і домінування паттернів підсистем даної системи; керований стан визначається домінуванням зовнішнього впливу (контексту), тобто засвоєнням системою зовнішніх паттернів як власних.

Наведені випадки, зрозуміло, характеризують граничні стани поведінки системи, а все реальне багатоманіття життя відбувається під одночасним, постійно змінюваним впливом усіх трьох складових. По-перше, слід зауважити, що викладений погляд на моделювання багатоманіття реальних взаємовідносин, взаємозв'язків та взаємодії складних систем через виокремлення її ідеальної складової - паттерну організації системи - накладає певні обмеження на характер досліджень, а саме можливість проводити тільки якісні оцінки поведінки системи.

По-друге, якість досліджень визначатиметься якістю моделювання паттерну організації системи. Це актуалізує питання вивчення сутності, природи, структури паттерну організації складної системи як подальший крок до формування моделі міста як складної соціальної системи.

Висновки. Сучасний етап розвитку України наполегливо вимагає відмови від редуccionістських підходів до моделювання й управління її розвитком. Можна стверджувати, що ми є свідками й учасниками завершення епохи редуccionізму в суспільних науках.

Альтернативою редуccionістським підходам сучасна наука пропонує системний підхід, який передбачає контекстуальність мислення (явище завжди має розглядатися в контексті внутрішнього та зовнішнього середовища) і розгляд будь-якого об'єкта як цілого в системі інших цілих.

Зв'язність, інтегрованість, цілісність об'єктів, їх взаємобудованість і взаємовідповідність стають предметом наукових досліджень; не є винятком і соціальні процеси в Україні. Тому запорукою успішного розвитку суверенної країни є зміна підходів до її розбудови з позицій цілісності й гармонізації соціальних відносин на рівні держави, регіону, міста.

На наше переконання, найбільш вдалим об'єктом для ефективною і доволі швидкою гармонізації українського суспільства є міста України. Гармонізація відносин на рівні міста автотомельно

забезпечить гармонізацію відносин в інших цілих України - її регіонах і в державі.

Формування концептуальних засад нової політики неможливе без побудови адекватної моделі міста як складної соціальної системи.

Ключем до розуміння природи поведінки системи на якісному рівні є дослідження паттерну її організації.

За таких умов моделювання паттерну організації територіальної громади для завдань державного регулювання стає актуальною науковою проблемою.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зведення досліджень поведінки складних багаторівневих соціальних систем до вивчення їх паттернів організації актуалізує проблеми моделювання паттернів організації територіальних громад для завдань державного регулювання розвитку міст. Цей напрямок і визначає перспективи подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. *Бойко-Бойчук О.В., Верланов Ю.Ю. Васюник І.В., Качур П.С.* Нові підходи до розвитку міст та регіонів України (методологічні засади державно-правових експериментів). - К.: Міленіум, 2003. - 134 с.

2. *Бойко-Бойчук О.В.* Розвиток міст України як пріоритет внутрішньої політики держави // Упр. сучас. містом. - 2006. - № 3-4/7-12 (23-24). - С.221-230.

3. *Капра Ф.* Паутина жизни. Новое научное понимание живых систем / Пер. с англ. под. ред. В.Г.Трилиса. - К.: София; М.: ИД "София", 2003. - 336 с.

4. *Никитин В.А., Никитина Е.Н.* Принцип города: организационное представление. - Режим доступу: / <http://v2.circle.ru/personalia/odi/nikitin/pg/print>. - Заголовок з екрана [15.02.2008].

5. Пятдесят пять лучших практик у місцевому самоврядуванні України. - К., 2002. - 94 с.

6. Управління розвитком міста: Навч. посіб. / За ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 389 с.

7. *Щедровицкий П.Г.* Философия развития и проблема Города - Режим доступу: / http://www.archipelag.ru/authors/shedrovicky_petr. - Заголовок з екрана [18.12.2007]

8. *Яковенко И.Г.* Человек и культура: диалектика взаимодействия (к постановке проблемы) / Пространства жизни субъекта: единство и многомерность субъектнообразующей социальной эволюции / Отв. ред. Э.В. Сайко; Науч. совет "История мировой культуры". - М.: Наука, 2004 - С. 117-148.

Світлана Дяченко,
аспірант кафедри економічної теорії
та історії економіки НАДУ

Диверсифікація інструментарію місцевих позик в Україні в контексті зарубіжного досвіду

У статті проаналізовано класифікацію муніципальних цінних паперів у північноамериканських країнах. На цій основі розроблено рекомендації щодо впровадження окремих боргових інструментів в Україні.

Ключові слова: ринок муніципальних цінних паперів, місцеві запозичення, облігації загального боргу, доходні облігації.

In article it is analyzed the classification of the municipal securities in the Northern America is countries. On this basis recommendations concerning to the introduction of some debt instruments in Ukraine are developed.

Keywords: municipal securities market, municipal bonds, general bonds, revenue bonds.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. З поглибленням процесів децентралізації та підвищенням вимог громадськості до фіскальної ефективності публічного сектору перед органами місцевого самоврядування постає завдання збільшувати обсяг послуг, що надаються громадянам, за менших обсягів фінансової підтримки від центрального уряду. Серед альтернативних джерел фінансування зростаючих потреб органів місцевого самоврядування у багатьох країнах розглядаються місцеві позики, особливо якщо термін користування вигодами від витрачених коштів є доволі значним (наприклад будівництво об'єктів соціальної інфраструктури). Вважається, що органи місцевого самоврядування не змогли б надавати більшість послуг населенню, якби не здійснювали емісію облігацій. Необхідно зазначити, що саме ця обставина поділила на два періоди розвиток місцевих фінансів: початковий, коли місцева влада фінансувалася винятково за рахунок податкових надходжень, і сучасний, коли вони виходять на ринок капіталів, емітуючи боргові цінні папери. За цим критерієм фінанси органів місцевого самоврядування в Україні характеризуються нерозвиненістю та переважно залежністю від міжбюджетних трансфертів з боку центрального уряду. Тому на сьогодні актуальним є виявлення перспектив для подальшого розвитку місцевих запозичень в Україні та урізноманітнення боргових інструментів органів місце-

вого самоврядування. У цьому зв'язку доцільним вбачається вкотре звернутись до досвіду інших країн, в яких динамічно функціонує ринок різноманітних боргових цінних паперів муніципалітетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми та виділення невирішених раніше частин. Проблеми класифікації різновидів муніципальних цінних паперів у різних країнах знайшли відображення в наукових дослідженнях. Зокрема, Е.Безсмертна [1], І.Бураковський [2], А.Буряченко [3] у своїх публікаціях аналізують зарубіжний досвід випуску муніципальних облігацій та виділяють проблеми становлення вітчизняного ринку місцевих запозичень. Ч.Вулфел класифікує види муніципальних цінних паперів, а також описує різноманітні системи їх забезпечення [5]. В.Падалка досліджує проблематику комунального кредиту, визначає основні його форми, а також пропонує класифікацію муніципальних облігацій [7]. А.Шандрин розглядає страхування кредитних ризиків як форму забезпечення муніципальних облігацій [8]. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання класифікації всього розмаїття муніципальних боргових інструментів, виявлення їх переваг та недоліків для учасників ринку (інвесторів та позичальників).

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є створення впорядкованої класифікації муніципальних боргових цінних паперів та на цій основі розроблення рекомендацій щодо впровадження окремих боргових інструментів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових висновків. Розглянемо досвід північноамериканських країн, де розвиток муніципальних цінних паперів набув найбільшого масштабу. Муніципальні облігації класифікуються, як правило, залежно від забезпечення, під яке вони випускаються (див. рис. 1). Сформувалися два основних типи облігацій місцевих органів влади. Забезпеченням першого є податки, що збираються на відповідній території. Так, наприклад, у США такі цінні папери називаються облігаціями загального боргу (general obligation bonds). Другий тип - доходні облігації (revenue bonds), забезпечені майбутніми платежами за послуги, що надаватимуться завдяки реалізації проектів, профінансованих випуском облігаційної позики [10]. Випускаються також боргові цінні папери, що поєднують риси двох головних типів або надають інвестору додаткові гарантії, пов'язані з податковими зборами. Такі муніципальні облігації часто називають гібридними. Необхідність у подвійному забезпеченні виникає внаслідок того, що неможливо

гарантувати надходження коштів за користування тими чи іншими спорудами: не можна наперед точно розрахувати, як відвідуватимуть видовищні заходи, скільки студентів навчатиметься в коледжі, яку частину площ споруджуваного торгового центру вдасться здати в оренду тощо.

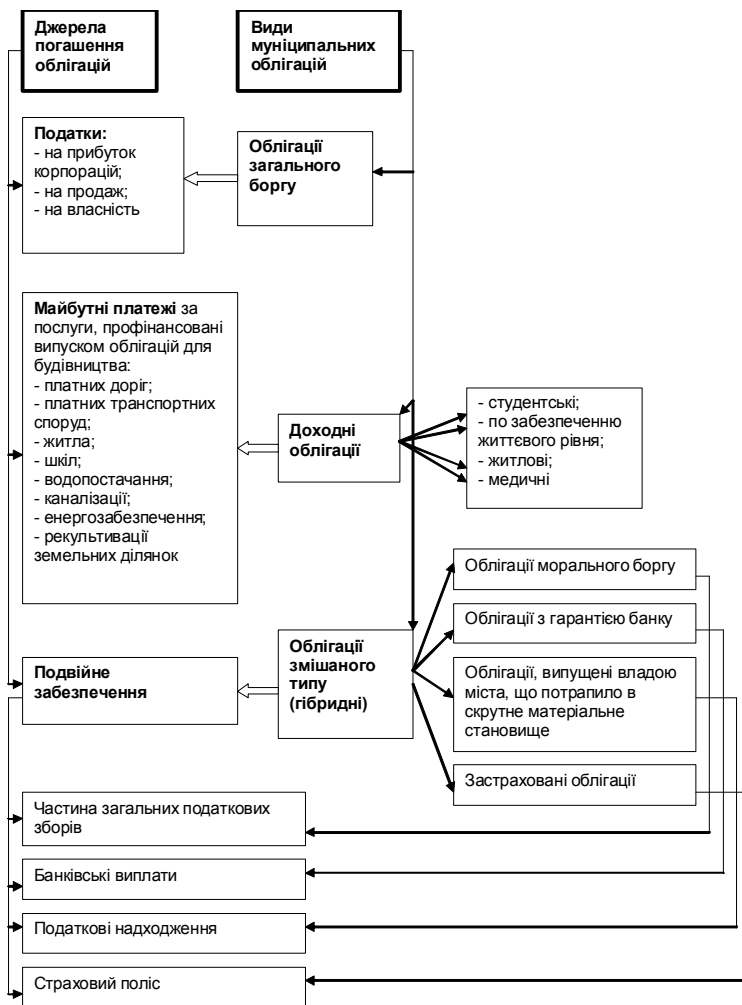


Рис. 1. Класифікація муніципальних облігацій залежно від забезпечення, під яке вони випускаються

Оскільки облігації змішаного типу, як правило, характеризуються підвищеною надійністю, відсоток за ними дещо нижчий, ніж за облігаціями загального боргу або прибутковими облігаціями. Тому теоретично випуск гібридних облігацій обходиться емітенту дешевше. Але на практиці так буває не завжди: додаткові гарантії, сполучені з витратами, перевищують прибуток, отриманий емітентом від зниження процентних виплат за даними паперами. З точки зору інвестора загальні облігації є більш безпечною формою муніципальних цінних паперів, ніж прибуткові тому, що часто підкріплюються податковою владою як самого органу, який їх випустив, так і авторитетом органу влади вищого рівня. Рівень ризику загальних облігацій залежить від доходів з власності місцевих органів влади і загального обсягу позики. Доходні облігації мають погашатися тільки з одного джерела надходжень, а саме - проекту, який має доходно-орієнтований характер. Управління цим видом муніципальних облігацій являє собою більший ризик для інвестора, оскільки прибуток, який сподіваються отримати від об'єкта, може бути обрахований неправильно з точки зору точки беззбитковості, попиту на відповідні послуги з боку населення або юридичних осіб, обсягу надходжень [6, с. 131]. Ранжування муніципальних облігацій за рівнем ризиків для інвесторів знайшло відображення на рис. 2.

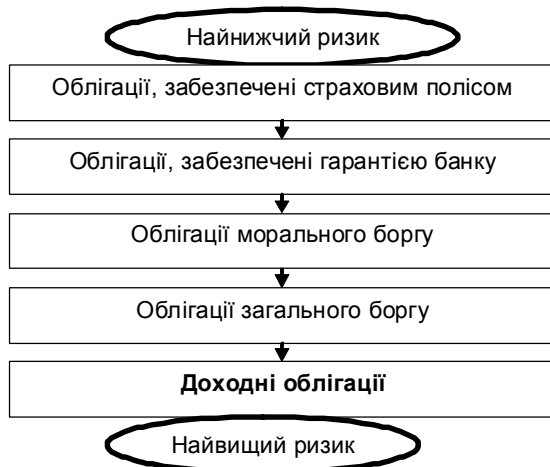


Рис. 2. Ранжування муніципальних облігацій за рівнем ризиків для інвесторів

Важливим параметром ринку місцевих запозичень є умови погашення муніципальних облігацій. Від умов погашення залежать надійність облігацій, їхня прибутковість для власників і витрати емітента. Склалися дві основні схеми погашення муніципальних облігацій: одноразове погашення після закінчення терміну позики і серійне погашення.

При одноразовому погашенні зазвичай протягом 5 - 10 років до закінчення позики емітент здійснює відрахування до спеціального фонду (sinking fund), обсяг якого на момент погашення має дорівнювати обсягу позики [5]. Інвестори стежать за тим, чи зазначено в умовах випуску зобов'язання емітента утворити такий фонд. Якщо ні, то такі облігації ненадійні, оскільки суму, що вимагається при одноразовому погашенні, відразу мобілізувати складно. Але при наявності такого фонду інвестор, за інших рівних умов, намагається купити облігації з одноразовим, а не серійним погашенням: він одержує гарантію, що до позначеного на облігації терміну йому виплачуватиметься певний відсоток. Відповідно будується й інвестиційна політика власника облігації.

Такої визначеності при серійному способі погашення немає. Серії формуються шляхом випадкового добору, і тому облігація може вийти в тираж при кожному черговому погашенні. Це може виявитися недоречним, особливо у випадках, коли поточна ставка відсотка знизилася порівняно з відсотком, що був установлений при емісії облігації, яка вийшла в тираж. Інвестор стикається не тільки з непередбаченими проблемами щодо реінвестування коштів, отриманих при погашенні облігації, але й змушений задовольнятися зниженим доходом.

В умовах інфляції значного поширення набули такі умови погашення, як право дострокового відкликання всієї позики емітентом і право інвестора достроково повернути облігацію емітенту. Право дострокового відкликання (call feature) дозволяє емітенту отримати вигоду при зниженні процентних ставок. Відкликаючи і погашаючи облігації, випущені під великий відсоток, він замінює їх новими паперами, відсоток за якими дорівнює поточному. Інвесторам така процедура не вигідна, тому вони негативно ставляться до права дострокового відкликання. Муніципальним органам доводиться з цим рахуватися, і, як наслідок, право дострокового відкликання зазвичай обмежується: муніципальні облігації можуть бути відкликані не в будь-який час за вибором емітента, а, наприклад, тільки після закінчення не менш ніж половини або

третини терміну позики. При достроковому відкликанні може передбачатися виплата "утішливого призу" інвесторам - погашення проводиться за курсом вище номіналу [9].

Право дострокового повернення облигації (put feature) протилежне щойно розглянутому: вигідне інвестору і невідгідне емітенту. Призначене воно для страхування інвестора від небезпеки внаслідок підвищення поточної ставки відсотка (при цьому облигації, випущені раніше під нижчий відсоток, знецінюються). Оскільки право дострокового повернення надає однобічні переваги інвестору, воно обмежується, як і право дострокового погашення: інвестор може достроково повернути облигації емітенту не раніше обумовленого терміну і в обумовлений період [9]. Наприклад, якщо йдеться про 20-річну позику, інвестор має право повернути облигації емітенту для погашення за номіналом протягом місяця після 5, 10 і 15 років із дня випуску.

У пошуках захисту від інфляції було також розроблено нетрадиційні форми виплати доходу. Так з'явилися муніципальні облигації зі змінним доходом (variable-rate notes) і облигації з нульовим купоном (zero-coupon bonds) [5]. У першому випадку відсоток, що виплачується за облигаціями, змінюється залежно від коливань ставки відсотка, обраної як орієнтир (зазвичай це ставка відсотка, що встановлюється комерційними банками для першокласних позичальників ("прайм рейт"), або ставка за 3-місячними казначейськими векселями.

За облигаціями з нульовим купоном відсоток не виплачується. Прибуток інвестора складається з різниці між номінальною вартістю, яку він одержує при погашенні, і ціною, сплаченою при емісії облигації. Чим більшою є знижка з номіналу при емісії, тим вищий прибуток інвестора. Розрахований як середньорічний дохід, він приблизно дорівнює відсотку за аналогічними муніципальними облигаціями, що випускаються у традиційній формі [5]. Різновидом таких облигацій є папери з мінікупоном (minicoupon bonds). При емісії вони продаються з меншою знижкою, ніж облигації з нульовим купоном, і тому за ними виплачується невеликий відсоток. Мінікупон разом зі знижкою, що розрахований як середньорічний дохід, дають такий рівень відсотка, як і облигації з нульовим купоном. Облигації з нульовим купоном викликають інтерес залежно від того, якою мірою вони здатні полегшити технічний, канцелярський бік справи, позбавляють від необхідності проводити регулярні виплати відсотків. Це зменшує навантаження на кре-

дитно-фінансові інститути, що здійснюють такі платежі. При недостатньо розвинутій банківській системі або при перевантаженнях, із якими стикаються банки, такий аспект може бути дуже важливим.

Залежно від строку дії, муніципальні цінні папери розподіляються на короткострокові та довгострокові. У різних країнах до них належать інструменти з різними термінами та особливостями обігу. У північноамериканських країнах короткострокові цінні папери випускаються на термін від одного місяця до одного року. Вони використовуються для отримання готівки в борг, який покриватиметься в найближчому майбутньому через отримання податків або інших доходів. Особливостями випуску короткострокових цінних паперів є те, що вони: підтверджуються авторитетом та податковою владою муніципальних органів влади; продаються за процентними ставками, що відповідають поточним ставкам грошового ринку; відображають кредитний рейтинг боржника [6, с. 130].

Довгострокові муніципальні цінні папери - це цінні папери, термін обігу яких більше одного року (у деяких країнах - більше 3 або 5 років). Для місцевих органів влади довгострокові муніципальні цінні папери є найбільш поширеним борговим інструментом.

Різновидом муніципальних цінних паперів є облігації індустріального розвитку (industrial development bonds). На їх кошти фінансують спорудження індустріальних парків, заводів з генерування електричного струму, обладнання з контролю за забрудненням тощо. Метою випуску цих цінних паперів є розвиток місцевої промисловості, створення робочих місць та збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Цей вид цінних паперів широко розповсюджений у США. Концепція використання урядових кредитів для стимулювання місцевої індустрії стала загальноприйнятою практикою у цій країні, особливо в тих регіонах, де спостерігається зменшення приросту населення або його міграція [6, с. 133-134].

Переважає більшість державних та місцевих органів влади обіцяють інвестору фіксовану ставку доходу. Це деякою мірою зменшує привабливість доходних та загальних облігацій у період інфляції та зростання відсоткових ставок. Однією з інновацій на ринку муніципальних цінних паперів було запровадження облігацій з плаваючою відсотковою ставкою. Плаваючі облігації (floaters) - це боргові зобов'язання, за якими відсоток виплачується за періодично змінними ставками залежно від зміни доходності, відповідно до обраних показників грошового ринку. Інша інновація полягала у запровадженні опціонних облігацій. Опціон - це конт-

ракт, який реалізує право, а не зобов'язання покупця купити в майбутньому відповідну кількість фінансових інструментів за ціною, яка вказана в контракті на дату його укладання. Опціонні муніципальні облігації, як правило, мають фіксовану ставку, однак можуть бути продані емітенту після визначеного періоду [6, с. 134].

Отже, розглянуту класифікацію муніципальних цінних паперів схематично можна зобразити таким чином (див. рис. 3).

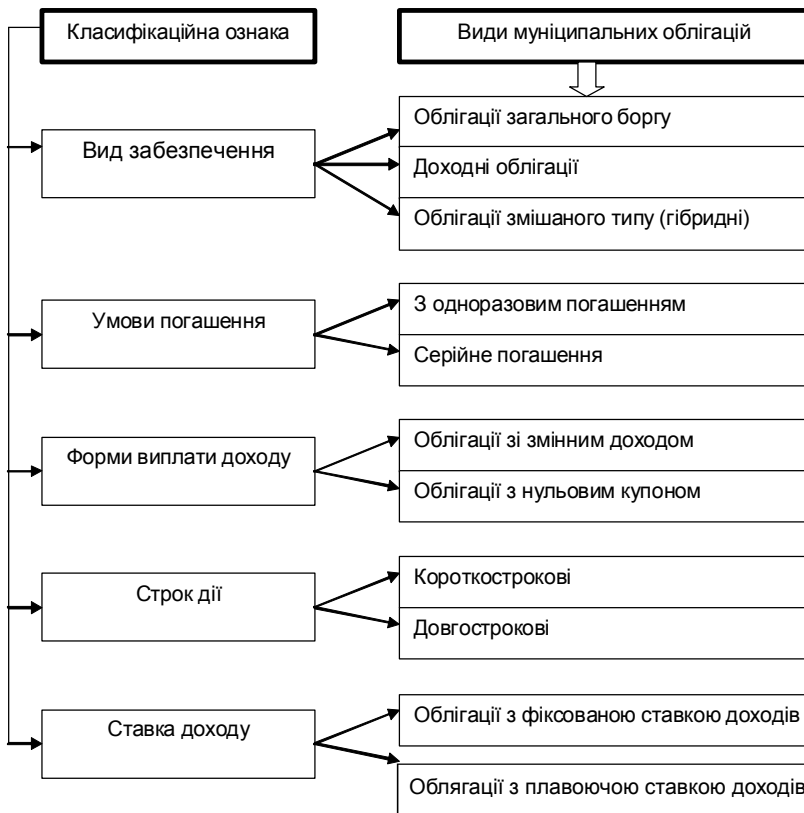


Рис. 3. Класифікація муніципальних облігацій

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проаналізувавши зарубіжний досвід використання муніципальною владою боргових інструментів, варто зазначити, що для України актуальною є його адаптація з урахуванням реалій сучасного стану розвитку фондового ринку та

вітчизняної нормативно-правової бази. В Україні порівняно з розвинутими країнами існують набагато вищі політичні, економічні, правові ризики, а також ризики дефолту [7]. Тому для подальшого розвитку ринку місцевих запозичень в Україні необхідно розробити комплекс заходів для мінімізації цих ризиків. Для цього потрібно створити надійну, добре сплановану та цілком прозору схему повернення коштів інвестора [4].

Так, наприклад, для зменшення інвестиційного ризику можна додатково забезпечувати облігації страховим полісом. У цих випадках інвестори не наражаються на ризики, оскільки страхова компанія забезпечує своєчасні виплати відсотків і основної суми боргу. Зараз у північноамериканських країнах страхується приблизно одна третина цінних паперів, що випускаються. Причому муніципальні облігації страхуються так званими монолінійними компаніями, що займаються лише борговими зобов'язаннями і не схильні проводити операції, пов'язані з ризиками в інших сферах. Компанії, які здійснюють страхування муніципальних облігацій, мають найвищий рейтинг платоспроможності і гарантують своєчасні виплати. Цей досвід варто було б запровадити в Україні. Однак для цього необхідно вдосконалити нормативно-правову базу, що регулює страхові відносини, а також порядок обслуговування боргу органів місцевого самоврядування. Серед напрямів подальших досліджень доцільно виокремити розробку механізмів страхування муніципальних позик та пропозицій з удосконалення чинного законодавства щодо їх запровадження.

Список використаних джерел

1. *Бессмертная Е.* Облигационные займы США и Западной Европы. Что ближе России? // Рынок ценных бумаг. - № 24 (183). - 2000. - С. 82-88.
2. *Бураковський І.* Муніципальні позики: світова практика та український досвід. - К.: Ін-т Схід-Захід, 2000. - 72 с.
3. *Буряченко А.* Світовий досвід випуску муніципальних позик // Економіка та підприємництво: Зб. наук. пр. - К., 2002. - Вип. 8. - С. 128-133.
4. Випуск облігацій місцевих позик [Електронний ресурс] / Проект USAID "Економічний розвиток міст". - Режим доступу: <http://www.led.net.ua/ukr/tools/94.html>
5. *Вулфел Ч.* Энциклопедия банковского дела и финансов [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.cofe.ru/finance>

6. *Іваницька О.М.* Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури: Монографія. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 276 с.
7. *Падалка В.М.* Становлення та розвиток ринку місцевих запозичень в Україні: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / В.М. Падалка; Н.-д. фін. ін-т при М-ві фінансів України. - К., 2006. - 18 с.
8. *Шадрин А.* Страхование кредитного риска муниципальных облигаций // Рынок ценных бумаг. - 1998. - №4(115). - С. 21-23.
9. *McWhinney J.* The Basics of Municipal Bonds / [Електронний ресурс] / Investopedia. A Forbest Degital Company. - 28.02.2005 - Режим доступу: <http://www.investopedia.com/articles/bonds/05/022805.asp>
10. Municipal Bonds [Tktrnhjyubq htcehc] | Smith Barney/ - Нт;bv ljcnege:^http://www.smithbarney.com/products_services/fixed_income/municipal_bonds/basics.html

Віталій Мариненко,

аспірант кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Екологічне управління транспортним комплексом м. Києва

У статті розглядається питання стану атмосферного повітря в м. Київ та шляхи його вирішення через екологічну програму транспортного комплексу. Актуальність цієї проблеми пов'язана з тим, що більшість викидів в атмосферне повітря у великих містах пов'язано з автотранспортом.

Ключові слова: атмосферне повітря, екологічне управління, екологічна політика, навколишнє природне середовище, транспорт.

Ecological management the transport complex in Kyiv

In this article represent the condition of atmosphere air in Kyiv and ways to improve it from ecology program of transport complex. This situation is actual because the most discart into atmosphere air of a city happening of transport.

Key words: atmosphere air, ecological management, ecological policy, environment, transport.

Постановка проблеми в загальному вигляді. В Україні продовжує зростати антропогенне та техногенне навантаження на навколишнє природне середовище. Екологічна ситуація залишається вкрай складною, навантаження на навколишнє природне середовище в містах зростає. Забруднення і виснаження природних

ресурсів продовжує загрожувати здоров'ю населення, екологічній безпеці та економічній стабільності держави. Внаслідок активізації містоутворюючого процесу (урбанізації) виникають значні проблеми в містах, пов'язані із забрудненням повітряного басейну автотранспортом та промисловістю. На сьогодні м. Київ за масштабами забруднення атмосферного повітря займає перше місце в Україні за кількістю викидів забруднюючих речовин транспортними засобами. Кількість автотранспортних засобів у м. Києві за останні роки збільшується за геометричною прогресією і на середину 2008 р. становить вже 1 млн зареєстрованих у місті автотранспортних засобів. Забруднюють повітряний басейн міста також транзитні автотранспортні засоби та ті, що прибувають з інших міст на довготривалий період. Вплив забруднення повітря на здоров'я людини проявляється через скорочення середньої тривалості життя, збільшення кількості передчасних смертей, зростання захворюваності та негативний вплив на розвиток підростаючого покоління. У структурі соціально важливих екологічних проблем м. Києва і всіх великих міст питання забруднення атмосферного повітря на сьогодні є одними з найважливіших.

Аналіз останніх досліджень та публікацій з даної проблеми. Дослідженнями щодо управління в галузі використання і охорони природних ресурсів та екологічної політики займалися як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, зокрема В.Авер'янов, О.Васюта, В.Дьомкін, Н.Нижник, О.Машков, В.Сахаєв, Г.Атаманчук, М.Реймерс, О.Яницький та ін. У своїх роботах вони висвітлювали окремі аспекти системи державного управління, стан реформування галузі охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, перспективи вдосконалення систем управління екологічною політикою. Що стосується досліджень в управлінні транспортним комплексом з урахуванням екологічного фактора безпосередньо у великих містах, то цим питанням приділялось менше уваги і публікацій майже немає.

Формулювання мети. Стаття присвячена оцінці сучасного екологічного стану атмосферного повітря в м. Києві та екологічному управлінню транспортним комплексом як складовій місцевій екологічній політики через прийняття екологічної програми "Екологія транспорту".

Виклад основного матеріалу. Пріоритетна увага до охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності населення - невід'ємна умова сталого розвитку м. Киє-

ва. Важливість акцентування діяльності київської міської влади на екологічному аспекті сталого розвитку зумовлена тими ж самими причинами, які в глобальному масштабі обумовили формування програми дій ООН "Порядок денний на XXI століття":

- по-перше, постійним розвитком виробничої діяльності, виникненням нових виробництв та матеріалів, більшість з яких у процесі свого функціонування та після його завершення є джерелом забруднення навколишнього природного середовища і становить екологічну загрозу, особливо в місцях надмірної концентрації виробництва, якими є великі міста;

- по-друге, виснаженням природних можливостей забезпечення здорового способу життя людей, особливо у великих урбанізованих утвореннях, таких як великі міста.

Саме тому на території міста Києва здійснюється політика, спрямована на захист життя і здоров'я населення від негативного впливу забруднення навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Київські міські програми охорони навколишнього природного середовища розробляються з однією метою - забезпечення максимально ефективного використання та активізації природного фактора сприяння здоровому способу життя киян та гостей столиці.

Протягом 2006 р. в атмосферне повітря м. Київ від стаціонарних джерел викинуто 26,4 тис. т шкідливих речовин, що на 21% менше порівняно з минулим роком. При цьому частка викидів в атмосферне повітря від автотранспорту становила 84% проти 57% у 1995 р. [1], при цьому не враховані транзитні автотранспортні засоби, що в'їжджають на територію міста і які не підлягають контролю. Загальна кількість таких автомобілів становить, за даними ДАІ м. Києва, 80 - 100 тис. одиниць за добу, їх викиди ніким не контролюються і не враховуються органами статистики.

Аналіз наявних статистичних даних - основних показників охорони атмосферного повітря - вказує, що великим містам притаманні світові тенденції промислово розвинених міст: основними забруднювачами атмосферного повітря яких є пересувні джерела, серед яких на першому місці перебуває автотранспорт (див. таблицю).

Динаміка основних показників викидів в атмосферне повітря в м. Києві

Показники (тис. т)	1995 р.	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Викиди шкідливих речовин у повітря - всього, у т.ч. <i>стаціонарними джерелами</i>	123,1	170,4	173,0	180,8	199,2	209,9	220,5	227,1
<i>автомобільним транспортом</i>	53,3	32,6	27,8	31,6	31,6	34,8	33,6	26,4
	69,8	137,8	145,2	149,2	157,8	165,1	176,5	191,0

Обсяг щорічних викидів забруднюючих речовин від автотранспорту в атмосферне повітря м. Києва становить до 70- 80% від загальноміських. До цього слід додати забруднення підприємствами автотранспортної інфраструктури ґрунту та водою, відпрацьованими мастилами, проливанням нафтопродуктів, відходами від миття автомобілів тощо [2]. Усе це змушує визнати, що Київ є найбільш загазованим і забрудненим містом серед європейських столиць і необхідно вживати відповідні заходи з покращення екологічного стану в місті.

З вищенаведеного випливає, що в місті спостерігається стійка тенденція до зменшення загальних викидів стаціонарними джерелами забруднення, але водночас необхідно відзначити значні темпи зростання викидів забруднюючих речовин від автотранспорту.

Автомобільний транспорт, що працює на нафтовому паливі, є головним джерелом забруднення повітря високотоксичними сполуками, і при обстеженні якості повітря спостерігаються перевищення ГДК (гранично допустима концентрація) по таких забруднювачах, як двоокис азоту, бенз(а)пірен, свинець тощо. Така ситуація, у свою чергу, призводить до того, що приземний шар атмосфери в місцях, де, як правило, жвавий пішохідний рух, перебуває під впливом дуже небезпечних шкідливих речовин.

Усе це свідчить, з одного боку, про відсутність достатньої інфраструктури для технічного обслуговування та діагностики все зростаючої кількості автотранспортних засобів, а з другого боку -

про недостатній контроль відповідних органів за дотриманням вимог державних стандартів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах.

Експлуатація транспортних засобів і функціонування розвиненої транспортної інфраструктури у місті є багатофункціональним і технологічно складним процесом життєдіяльності, який супроводжується значним забрудненням навколишнього природного середовища шкідливими забруднюючими речовинами (викиди в атмосферне повітря) і продуктами експлуатації (відпрацьовані мастила, акумулятори, шини, металобрухт тощо). Проблема ускладнюється щорічним нарощуванням транспортного потоку і відповідно зростанням обсягів експлуатаційних транспортних відходів. Усе це потребує адекватної ефективної міської системи екологічного управління функціонуванням транспортної інфраструктури міста.

Поміж багатьох факторів, що спричинили таку екологічну ситуацію у м. Києві, головними є:

- вкрай незадовільна якість рідких моторних палив нафтового походження, що використовуються у місті;
- незадовільний технічний стан рухомого складу автотранспортного парку;
- незадовільний контроль регулювання паливних систем двигунів більшості приватних автомобілів, наслідками чого є їх низькі екологічні показники;
- далека від оптимальної структура рухомого складу вантажного і пасажирського автотранспортних парків, що належать до державної й колективної форм власності;
- низький рівень організації й регулювання транспортних потоків у місті;
- застарілі нормативи, що регламентують вміст шкідливих речовин у вихлопних газах автомобільних двигунів;
- відсутність стратегії та програми екологізації автомобільного транспорту у столиці України.

Прогнозована експертами динаміка розвитку автотранспорту в м. Києві, що базується на припущенні щодо сталості існуючих тенденцій, призведе у 2010 році до збільшення викидів шкідливих речовин з продуктами згорання в 1,7 раза, а це, відповідно, згідно з прогнозами - збільшення величини розрахованих збитків, що завдаються природному середовищу м. Києва токсичними викидами, від 325 млн грн у 2000 р. до 550 млн грн у 2010 р. [3].

Наведені суми щорічних збитків розраховано за існуючими науково обґрунтованими методиками. Але є неморальною і принципово неможливою грошова оцінка здоров'я окремої людини й нації у цілому, яким загрожує надмірне забруднення довкілля шкідливими викидами. Як відомо, бензин та дизельне паливо, які виробляються українськими й російськими нафтопереробними заводами і реалізуються на автозаправних станціях м. Києва, за вмістом свинцевих сполук, ароматичних вуглеводнів і сірки приблизно у 10 разів перевищують норми, які законодавчо встановлені в усіх промислово розвинутих країнах. Це призводить до того, що при спалюванні палив вихлопні гази двигунів містять надмірно велику кількість токсичних, канцерогенних і мутагенних сполук, нейтралізація яких сучасними методами є неможливою, але вони мають властивість акумулюватися у клітинах рослин і живих істот, досягаючи критичних показників. Для зменшення забруднення атмосферного повітря в м. Києві Київською міською радою прийнята програма "Екологія транспорту", метою якої є визначення стратегічних напрямів та етапів поліпшення екологічної ситуації у м. Києві через суттєве зменшення токсичних викидів, пов'язаних з експлуатацією міських і транзитних транспортних засобів та діяльністю транспортної інфраструктури.

Ця мета досягається шляхом реалізації таких основних завдань, розроблених на основі системного аналізу великого обсягу статистичних даних і критичного осмислення досвіду інших країн:

- розробка і прийняття пакета документів нормативно-правового характеру, спрямованих на поліпшення екологічного стану столиці України і наближених до вимог аналогічних документів країн Західної Європи;

- створення системи більш жорсткого й систематичного обов'язкового контролю екологічних показників автотранспортних засобів усіх видів і всіх форм власності. Створення мережі контрольно-регулювальних станцій і пунктів, оснащених спеціальними стендами і апаратурою для контролю екологічних показників і регулювання паливних систем автомобіля. Це дасть змогу скоротити шкідливі викиди на 6 - 8%. На наступному етапі - поступове підвищення вимог до екологічних показників європейського рівня;

- організація систематичного інструментального контролю за якістю моторних палив, що реалізуються у Києві, з метою перевірки їх відповідності стандарту. Враховуючи можливість протидії такому контролю з боку певних структур, взяття проб палива є

доцільним доручити спеціально сформованим підрозділам МВС або муніципальній екологічній міліції. Поступовий перехід на такі стандарти якості бензину і дизельного палива, що відповідають європейським нормам за вмістом сірки, ароматичних вуглеводнів і свинцевих сполук, дасть змогу зменшити збитки, що завдаються довкіллю, на суму близько 130 млн грн на рік і скоротити шкідливі викиди на 7 - 10%;

- поступове оснащення автотранспортних засобів окисними й трикомпонентними нейтралізаторами, що очищають вихлопні гази від шкідливих речовин. Впровадження нейтралізаторів є можливим лише за умови використання неетилованого бензину і дизельного палива, вміст сірки у якому не перевершує 0,05%, що відповідає сучасним європейським нормам. Впровадження нейтралізаторів на транспорті дозволить зменшити шкідливі викиди на 20 - 23%;

- широке впровадження екологічно чистих альтернативних моторних палив, серед яких найбільш перспективним в Україні є стиснений і зріджений природний газ. Розробка окремої програми використання природного газу як моторного палива автотранспортом м. Києва дасть змогу зменшити викиди на 10 - 13%, якщо переобладнати на газове паливо 55 тис. автомобілів. Також реалізація програми використання газових моторних налив дає змогу додатково створити велику кількість робочих місць і поліпшити соціальну ситуацію;

- оптимізація структури парку вантажних автомобілів за вантажопідйомністю й автобусного парку за пасажиромісткістю, що дозволить скоротити споживання моторних палив і зменшити шкідливі викиди на 7 - 10%;

- поліпшення організації і регулювання руху автотранспортних потоків у місті має забезпечити виконання таких завдань: організацію руху основними магістралями за принципом "зеленої хвилі"; запровадження системи комп'ютерного управління транспортними потоками; створення в центральних районах зелених зон із заборонаю проїзду вантажного транспорту в окремих зонах і обмеженням руху інших видів транспортних засобів; направлення транзитного транспорту в об'їзд міського центру; поліпшення інформаційного забезпечення учасників руху; оптимізація швидкості транспорту на окремих ділянках шляху тощо. Це дозволить зменшити шкідливі викиди на 3-5%;

- реалізація стратегії управління паркуванням автомобілів. Збільшення місць на стоянках транспорту на відстані 500-1500 м від житлових будинків; будівництво багатопверхових і підземних кооперативних гаражів загальною місткістю не менше 200 тис. одиниць зберігання з поступовою заборонаю паркування автомобілів безпосередньо поруч із житловими будинками;

- впровадження на всіх підприємствах автотранспортної інфраструктури усіх форм власності (АТП, АЗС, СТО, станції миття тощо) автономних установок для очищення зливних стоків від нафтопродуктів. Прийняття рішення про сувору заборону експлуатації АЗС і станцій миття автомобілів, які не обладнані автономними очисними установками для очищення каналізаційних зливів від мастил і нафтопродуктів;

- організація збирання й утилізації спрацьованих мастил, гумових шин і виробів, акумуляторних батарей і металевих відходів [4].

Утилізація відходів діяльності автотранспорту при використанні сучасних технологій є об'єктом прибуткового приватного бізнесу. Однак є потреба в керуванні цими процесами з боку міських райдержадміністрацій, діяльність яких має спрямовуватись на реалізацію основних заходів розробленої програми "Екологія транспорту".

Отже, можна визнати, що в місті Києві забезпечується реалізація екологічної політики шляхом прийняття відповідних галузевих програм, у тому числі що стосується автотранспорту, які повинні поліпшити навколишнє природне середовище і зменшити антропогенне навантаження на довкілля. Організаційно-технічні заходи передбачені програмою "Екологія транспорту", а саме: використання природного палива, впровадження сучасних технічних засобів для зменшення шкідливих викидів від автомобільного транспорту, підвищення якості моторних палив, розробка та впровадження систем регулювання рухом транспортних засобів у місті, а також поводження з транспортними відходами підтверджують позитивні зміни у навколишньому природному середовищі через зменшення його забруднення. Водночас слід звернути увагу на необхідність продовжувати вдосконалювати як екологічну політику транспортного комплексу, так і механізми її реалізації. Для формування довгострокової екологічної політики як складової загальної політики транспортного комплексу вважаємо за доцільне:

- істотно покращити технічний стан рухомого складу комунального автотранспорту;

- застосовувати тільки екологічно чисте моторне паливо (неетильований бензин та дизельне паливо, вміст сірки в якому не перевищує 0,05%);

- обладнати міський автотранспорт спеціальними пристроями, які очищують відпрацьовані гази від токсичних компонентів, зокрема оснащення бензинових двигунів окисними нейтралізаторами та дизелів фільтрами-нейтралізаторами;

- розширювати практику використання природного газу як моторного палива;

- вивести транзитний транспорт за межі м. Києва;

- посилити контроль за технічним станом транспортних засобів;

- підвищити пропускну спроможність транспортної інфраструктури, оптимізувати рух транспортних засобів у центральній та серединній частині міста, насамперед, за рахунок пріоритетного розвитку та використання пасажирського транспорту загальногo користування;

- впровадити обмеження на проїзд у центральних районах міста приватним автомобілям та вантажівкам.

Екологізація міського транспортного комплексу має здійснюватися з урахуванням системних вимог, які витікають як із оцінки стану екологічних проблем міста, що обумовлені негативним впливом транспортного комплексу, так і міжнародних зобов'язань України щодо впровадження принципів сталого розвитку і європейської інтеграції.

Висновки з даного дослідження. Проведений аналіз щодо вирішення питань з екологізації управління автотранспортом в м. Києві шляхом прийняття відповідної місцевої програми підтверджує правильність прийняття такої програми і переконливо свідчить про можливість вирішення питань щодо зменшення забруднення автотранспортом атмосферного повітря у великому місті. Водночас слід зазначити, що зусиллями тільки місцевих органів влади без відповідного фінансування загальнодержавних заходів в автомобільній галузі, які б підвищили екологічні вимоги до автотранспорту та його експлуатації (у тому числі використання альтернативного палива) питання зменшення забруднення навколишнього природного середовища автотранспортом вирішити вкрай важко.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі. В подальшому планується проведення дослідження щодо результатів виконання програми "Екологія транспорту" в м. Києві та звернути

увагу на її вдосконалення через внесення відповідних змін у програму. Враховуючи економічну і екологічну актуальність використання газомоторного палива, розробка концепції, яка б передбачала нові підходи до розвитку мережі АГНКС (автомобільних газонаповнюючих станцій) і всієї інфраструктури, пов'язаної з переводом автомобілів на роботу на природний газ, надзвичайно актуальна для всіх великих міст у плані поліпшення екологічної ситуації і потребує також відповідного дослідження.

Список використаних джерел

1. Головне управління статистики у м. Києві // <http://www.gorstat.kiev.ua/p.php3c=lang=1>
2. *Клименко Л.П.* Техноекологія: Посібник. - Сімферополь: Таврія, 2000. - 542 с.
3. Київська міська програма охорони навколишнього природного середовища на період 1998 - 2002 роки. - К.: Видав. дім "KM Academia", 2000. - 138 с.
4. Додаток до рішення Київської міської ради від 29 листоп. 2001. № 157/1591 "Київська міська програма "Екологія транспорту" // Хрещатик. - 2002. - № 4.
5. Київська міська програма охорони навколишнього природного середовища на період до 2007 року. - К., 2004. - 72 с.

Наталія Драгомирецька,

*доктор наук з державного управління, доцент
професор кафедри філософських
та соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ*

Алла Артеменко,

*магістр державного управління, начальник відділу культури
Любашівської районної державної адміністрації
Одеської області*

Соціальне проектування як особлива форма побудови взаємодії суб'єктів державного управління з громадськістю

Розглядаються проблеми побудови взаємодії суб'єктів державного управління з громадськістю через соціальне проектування. Обґрунтовується доцільність використання соціокультурного проектування на рівні регіону для формування сильної громади.

Ключові слова: соціокультурне проектування, взаємодія, діяльність, інноваційні методи управління, активність громадськості, технологія проектування.

The constitution's problems of interaction the public administration's subjects through social projecting are considering. The necessity of using social-cultural projecting on the regional level for formation of strong community is proving.

Key words: social-cultural projecting, interaction, activity, innovative methods of management, activity of community, technology of projecting.

Постановка проблеми. Характеризуючи проблему побудови взаємодії суб'єктів державного управління з громадськістю через соціальне проектування, слід відзначити, що такий підхід ґрунтується на процесі відображення потреб, інтересів, установок, атиюдів суспільства та інноваційних формах організації управлінської діяльності для досягнення цілей держави щодо розвитку культури в регіоні.

Варто акцентувати увагу на тому, що в соціокультурному проектуванні регіон займає особливе місце. Саме на рівні регіону сьогодні будується стратегія розвитку культури з урахуванням соціально-економічних особливостей розвитку території, її культурного потенціалу, інтересів і запитів різних категорій населення. Тут вони мають більш виражений характер та певну специфіку.

На цьому рівні має формуватися система пріоритетів культурного розвитку, складатись культурна політика. Остання повинна органічно поєднувати в собі глобальні тенденції розвитку держави й місцеві особливості.

Доцільність такого підходу аргументуються тим, що процес проектування широко використовується і виступає особливим видом людської діяльності. Він характеризується моделюванням, введенням інновацій, виробленням багатьох методів, засобів і процедур для його реалізацій.

Соціокультурні проекти мають широкий спектр реалізації. Вони спрямовані на перетворення навколишньої дійсності, на формування особистості, яка сприймає історичне багатство держави як складову своєї свідомості, на формування взаємодії між суб'єктами державного управління та громадськістю тощо.

Аналіз досліджень і публікацій з актуальних проблем проектування, соціального проектування, управління проектами у різних галузях науки і практики демонструють, що досліджувана проблема дає можливість вирішити наступні наукові завдання: розроблення та обґрунтування доцільності застосування сучасних інноваційних методів нового стилю управління, спрямованого на формування сильної громади: створення умов виховання людини, для якої демократичне громадянське суспільство є осередком для розкриття її творчих можливостей; формулювання методологічних підходів щодо культурного та соціокультурного проектування з метою розвитку культури в регіоні, зокрема в аспекті сукупності навчальних і практичних дій управлінців, спрямованих на розв'язання конкретної соціальної проблеми місцевої громади [1-12].

Практичні завдання в даному контексті полягають у тому, що соціокультурне проектування сприяє запровадженню в діяльність суб'єктів державного управління основних проектних підходів щодо розвитку культури в регіоні. Це, у свою чергу, дає можливість удосконалити процеси формування сильної громади, розвитку активності громадян в управлінні регіоном, сприяння участі громадськості в розв'язанні суспільних проблем.

Втім, можна виділити *невирішені раніше частини проблеми, що досліджується*. Це стосується комплексного описання розробки й управління соціокультурними проектами на регіональному рівні, які вимагають більш повного обсягу наукового дослідження.

Саме тому *метою* даної статті є обґрунтування доцільності використання соціокультурного проектування на рівні регіону для формування сильної громади, підвищення активності громадсь-

кості, розвитку в неї емоційно-ціннісного ставлення до значення колективного життя. Відповідно постають завдання даної статті: визначення можливості використання соціального проектування для формування реально функціонуючого громадянського суспільства, для впровадження інноваційних форм управління, для залучення громадян до вирішення їх власних проблем, а також отримання конкретного результату, який вирішує соціальні проблеми певного регіону.

Вклад основного матеріалу. Дослідження у сфері використання соціокультурного проектування для побудови взаємодії суб'єктів державного управління і громадськості демонструє необхідність враховувати основні положення технології проектування. По-перше, проекти започатковуються в певному середовищі. Середовище проекту живить його різними ідеями, підходами, інструментами, ресурсами (включаючи матеріальні ресурси) і засобами розв'язання проблем проекту, тобто формує його оточення.

По-друге, на відміну від традиційного розуміння терміна "проект", прийнятого в українській мові (сукупність документації, креслень і розрахунків, необхідна для створення об'єкта), варто спиратись на трактування терміна "проект" в англійській мові. У статті за основу взято визначення проекту як інвестиційної акції, що передбачає вкладення певної кількості ресурсів, у тому числі грошових, матеріальних, людських для отримання запланованого результату і досягнення певної мети у визначені терміни. Також за основу береться твердження фахівців, що проект можна визначити як цілеспрямоване, заздалегідь обмірковане і заплановане створення об'єкта, продукту, системи, підприємства, розв'язання проблеми, а також їх зміна або модернізація.

По-третє, більш високий рівень має проект, для якого характерними є певна складність інтелектуального, культурного продукту.

По-четверте, проектна діяльність належить до розряду інноваційної, творчої діяльності, оскільки вона припускає перетворення реальності, будується на базі відповідної технології, яку можна уніфікувати, освоїти й удосконалити.

По-п'яте, в основі будь-якого соціокультурного проекту лежить здатність розробників проекту підготувати і провести культурну акцію (або систему заходів і акцій), заздалегідь обґрунтувавши її ідею (задум), визначивши цілі і завдання, передбачувані засоби їх рішення.

По-шосте, при проектуванні підґрунтям є розуміння соціальної діяльності як цілеорієнтовної активності, зміст якої заданий роллю.

По-сьоме, технологія розробки соціально-культурних проектів і програм припускає попереднє визначення меж проектування.

По-восьме, основою для створення соціокультурних проектів є нормативно-законодавчі акти України щодо розвитку культури.

Необхідно відзначити, що особливістю впровадження технології проектування в управлінні культурою є виховні та освітні завдання, які виступають основою для реалізації проекту. Так, до освітніх завдань можна віднести наступне: освоєння і обробка нових форм пошуку та обробки й аналізу інформації; розвиток аналітичних навичок і навичок критичного мислення; розвиток комунікативних навичок; формування навичок групової роботи. Виховні завдання соціокультурного проектування: залучення уваги громадськості до актуальних проблем місцевої спільноти; формування в громадськості відчуття громадянської відповідальності за соціальний стан у місцевості, де проживає громада; формування навичок участі громадськості в державному управлінні та побудові взаємодії з органами влади для вирішення актуальних соціальних проблем. Соціальні завдання культурного проектування: створення нових робочих місць; формування сильної громади.

Отже, при проектуванні соціальний результат має бути прогнозованим і науково обґрунтованим. Саме це і є специфікою впровадження технології проектування в управлінні культурою на регіональному рівні (рис. 1).

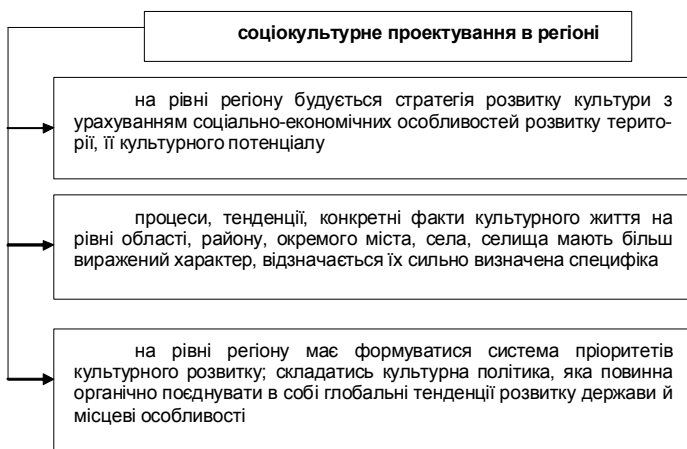


Рис. 1. Особливості соціокультурного проектування в регіоні

У процесі впровадження технології проектування в управлінні культурою в регіоні доцільно брати до уваги роль атиюдів: різнобічно впливати на свідомість і практичну діяльність людей, регулювати їх соціальну поведінку. Важливого значення набувають уміння щодо регулювання ними. Для цього необхідно насамперед правильно і своєчасно визначити завдання, проблеми, потреби громадськості і сприяти їх обговоренню.

Саме тому необхідно враховувати такі моменти: при проектуванні доцільно вибрати найактуальніші проблеми, враховувати наявність необхідного інтересу громадськості; предмет проекту повинен мати життєво важливе значення для громадськості; громадська думка буде мати конкретне значення лише в тому випадку, якщо вона висловлена з важливого питання і своєчасно; проблеми, які формують громадську думку, повинні відображати стратегічні і тактичні завдання, що стоять перед суспільством та громадою; соціокультурний проект має якомога точніше відображати ситуацію в регіоні або в конкретній місцевості; важливо також урахувувати компетентність управлінців у впровадженні інноваційних форм взаємодії суб'єктів державного управління і громадськості (рис. 2).

У процесі впровадження в практику соціокультурного проектування важливими постають наступні складові: визначення проблем, які існують у регіоні, та побудова їх ієрархії; виявлення перспективних проблем, до яких належать ті, що назрівають і вже дають про себе знати, та очікувані - такі, що ще не виникли, але можуть почати визрівати за певних умов; врахування як перспективних, так і поточних проблем; визначення мети, заради якої здійснюється проект; врахування негативних наслідків різних фаз проекту; одержання, обробка, оцінка та аналіз інформації; визначення перспектив і вірогідності реалізації прогнозу.

Важливе місце в процесі проектування посідає сам проектувальник. Йому необхідно реалізувати дві основні функції соціокультурного проекту: розробити схеми об'єкта проектування; впровадити схеми організації проектування. Втім, специфіка технології соціокультурного проектування полягає в тому, що вона виявляється у двох формах: імпліцитній (технологія є елементом особистісного досвіду проектувальника); експліцитній (технологія має об'єктивний характер існування і використовується як для організації проектування, так і для підготовки проектувальників).

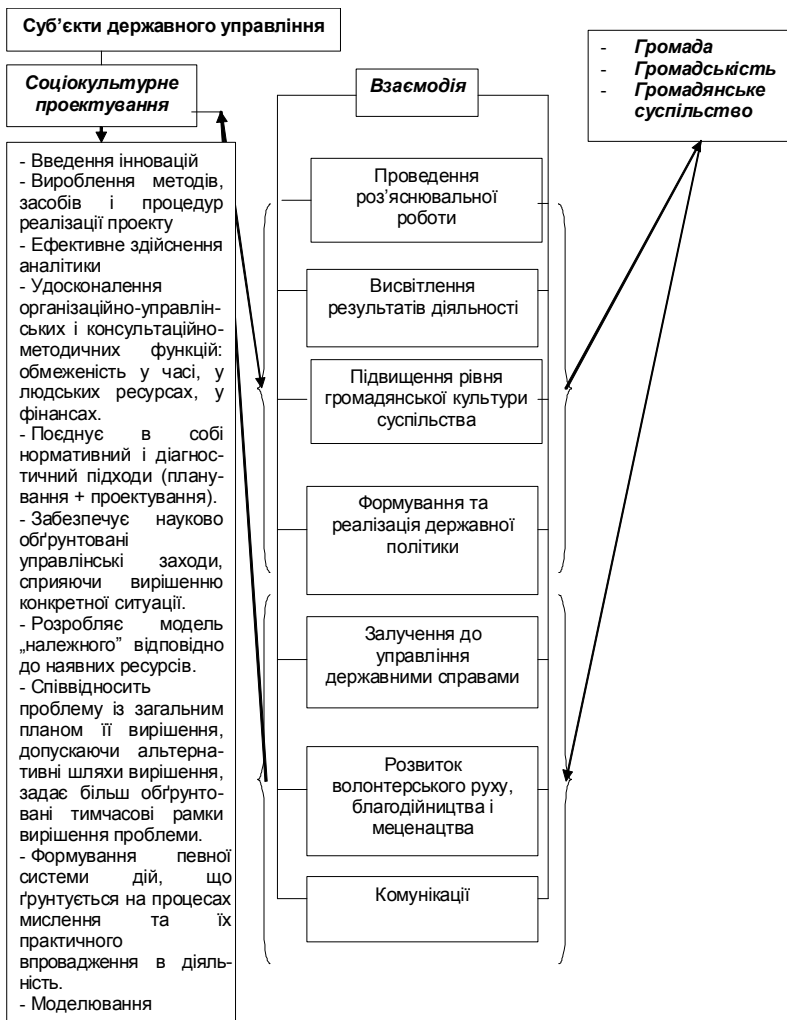


Рис. 2. Схема побудови взаємодії суб'єктів державного управління з громадськістю

Технологія соціокультурного проектування відображає структуру проектування, як таку, що складається з трьох етапів: ситуацій соціальної взаємодії; розробки та реалізації проектів ситуативних дій; трансляції прототипів взаємодії.

Отже, соціокультурне проектування може виконувати функції організації соціальної діяльності в цілому і містить у собі: соціальну взаємодію; схематизацію досвіду соціальних взаємодій та формування схеми, що відображає його функціональну структуру; впровадження розробленого проекту; оцінку результатів дій щодо впровадження проекту.

Відповідно до цієї схеми проектування містить у собі наступні операції та процедури: обговорення діяльної суті ситуації, що склалася; схематизацію змісту ситуації; аналіз та проблематизацію форми схеми; розробку та реалізацію проекту розвитку форми схеми; розробку проекту управління соціальною взаємодією; розуміння того, що ситуація вирішена; відновлення функціонального стану управлінця ситуацією взаємодії.

Таким чином, можна говорити про те, що соціокультурне проектування на регіональному рівні - це штучний конструкт, який виконує функції схеми об'єкта проектування та схеми організації та управління проектною діяльністю.

Практичною апробацією такого підходу до соціокультурного проектування на регіональному рівні став проект "Фестиваль народних майстрів", проведений відділом культури Любашівською районною державною адміністрацією Одеської області (довідка про впровадження № 01/21-133 від 21 січня 2008 р.). Даний проект має довгостроковий характер і складався з кількох підпроектів. Перший з них - це створення обласної Народної Академії Творчості (наказ управління культури і туризму Одеської обласної державної адміністрації № 85 від 13 квітня 2007 р.), другий - проведення саме фестивалю. Останній було спрямовано на розвиток культури в регіоні, збереження традицій національної спадщини, розвиток народної творчості, налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, усвідомлення громадськістю принципів співробітництва між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатства, а також творення нових робочих місць. У цьому полягала відмінність даного проекту від подібних.

Варто акцентувати увагу на процесі зацікавленості сторін проекту. Під терміном "зацікавлені сторони проекту" будемо розуміти окремих осіб і організації, які активно залучені до проекту, або ті, чий інтерес можуть позитивно чи негативно вплинути на результат виконання проекту або на успішне його завершення. У

даному проєкті - це районна державна адміністрація, органи місцевого самоврядування, підприємства району, фермерські господарства.

Проєкт складався з кількох фаз: початкова фаза (описання проєкту, описання проблеми, формування ідеї, розробка концепції проєкту, визначення місії проєкту, складання плану маркетингу, визначення кінцевого результату проєкту, аналіз споживачів культурного проєкту (інформація про споживачів, визначення цільового ринку споживачів, визначення потенційних споживачів, виокремлення масштабу попиту), обґрунтування вибору проєкту (основні характеристики проєкту та продукції, послуги тощо, вартість проєкту, мета реалізації проєкту, просування проєкту, канали поширення товарів та послуг тощо), розповсюдження інформації про проєкт, визначення прибічників та супротивників проєкту, формування зведеного звіту про ситуацію щодо проєкту та його впровадження, розробка системи заходів щодо формування позитивного ставлення до проєкту, коректування видів робіт на початковій фазі); фаза розробки (призначення керівників і функціонування команди проєкту насамперед її ключових фігур, встановлення ділових контактів і вивчення цілей, мотивації і вимог замовника та власників проєкту, а також інших ключових учасників, розвиток концепції і планування предметної області та інших елементів у проєкті, розробка зведеного плану проєкту й узгодження на продовження робіт); фаза реалізації (домовленості щодо участі у проєкті всіх зацікавлених сторін, повне введення в дію розробленої системи управління проєктом, організація виконання робіт, виготовлення запрошень, реклами, афіш, розробка системи інформаційного контролю за ходом робіт, організація й управління матеріально-технічним забезпеченням робіт, керівництво проєктом); фаза завершення (планування процесу завершення проєкту, проведення фестивалю, оцінка результатів проєкту та підбиття підсумків проєкту, підготовка підсумкових документів, закриття проєкту, визначення можливостей продовження даного проєкту або формування нового). Загалом це основні фази соціокультурних проєктів.

Необхідно відзначити, що труднощі при реалізації проєкту викликала виробнича складова та організація робочих місць. Ця частина проєкту передбачає додаткове розроблення і впровадження.

Впровадження теоретичних підходів до соціокультурного проєктування в практику діяльності суб'єктів державного управління щодо побудови взаємодії з громадськістю спрямовано на створення умов виховання людини, для якої демократичне громадянсь-

ке суспільство є осередком для розкриття її творчих можливостей, задоволення особистих та суспільних інтересів. Визначальною характеристикою такої людини має бути громадянськість. Остання передбачає усвідомлення власної ролі в житті суспільства, активне прагнення до його вдосконалення відповідно до демократичних норм і цінностей.

Отже, саме соціокультурний проект дає можливість відчувати свою причетність до життя громади, регіону, до змін у державі тощо. Це також сприяє формуванню активного громадянина не тільки за допомогою вербальних форм, а й залученням його до діяльності. Остання викликає відчуття причетності й значущості, а також передбачає набуття досвіду соціальної активності, громадської діяльності.

Таким чином, можна зробити наступні висновки. Соціокультурне проектування як форма побудови взаємовідносин суб'єктів державного управління з громадянськістю дає можливість: орієнтуватися на досягнення соціально вагомих результатів, що тісно корелюють з потребами суспільства; залучати громадян до вирішення їх власних проблем, що забезпечує формування реально функціонуючого громадянського суспільства; вирішувати гострі соціальні проблем суспільства; впроваджувати інноваційні форми управління, спрямовані на розв'язання конкретної соціальної проблеми місцевої громади; отримувати оптимальний кінцевий результат, від якого очікується максимальний ефект.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі стосуються проблем розробки організаційних форм впровадження соціокультурного проектування в практику діяльності суб'єктів державного управління й умов забезпечення його реалізації в матеріально-технічному, фінансовому, правовому відношенні.

Список використаних джерел

1. *Бирюкова М.В.* Социальные технологии и проектирование. - Х., 2001. - 399 с.
2. *Білоконь Ю.М.* Регіональне планування (теорія і практика) / За ред. І.О.Фоміна. - К.: Логос, 2003. - 246 с.
3. *Браун А., Боурн А.* Супервізор у соціальній роботі: Супервізія догляду в громаді, денних та стаціонарних установах. - К.: Укр. вид-во "Пульсари", 2003. - 240 с.
4. *Бушуєв С.Д., Морозов В.В.* Динамічне лідерство в управлінні проектами. - К.: АТ "Віпол", 1999. - 312 с.

5. *Виноградов В.Н., Эрлих О.В.* Социальное проектирование: становления и развития гражданского общества: создание стратегического плана района, города, региона: Науч.-метод. пособие. - СПб: Леонтьевский центр, 2000. - 120 с.
6. *Воропаев В.И.* Управление проектами в России. - М.: Альянс, 1995. - 225 с.
7. *Дитхелм Г.* Управление проектами. - Т. 2. - Особенности. - М.: Бизнес-пресса, 2003. - 400 с.
8. *Дідковський С.В.* Модель інструментально організованого проблемного соціально-психологічного проектування // Вісн. Київ. ун-ту. - Вип. 17-18. - К., 2003. - С.70-73.
9. *Дідковський С.В.* Розвиток теоретичних концепцій соціально-психологічного проектування // Актуальні проблеми психології: Психологічна теорія і технологія навчання / За ред. С.Д.Максименка, М.Л. Смульсон. - Т. 8. - Вип. 4. - К.: Міленіум, 2007. - С. 58-64.
10. *Мазур И.И., Шапиро В.Д.* Управление проектами: Справочник. - М.: Висш. шк., 2001. - 874 с.
11. Управление проектами / Под ред. Дж.К.Пинто: Пер. с англ. - СПб.: Питер, 2004. - 463 с.
12. *Хелдман К.* Профессиональное управление проектом. - М., 2005. - 517 с.

Олена Жадько,

аспірант кафедри європейської інтеграції НАДУ

Система координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України та країн Центральної і Східної Європи

У статті здійснено огляд та детальний аналіз системи координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України та країн Центральної та Східної Європи. Окреслено основні організаційні проблеми діяльності органів державної влади України, до відання яких належать питання європейської інтеграції. За підсумками проведеного дослідження на підставі аналізу відповідного досвіду країн Центральної та Східної Європи було розроблено пропозиції щодо перспектив реформування системи координації політики європейської інтеграції в органах державної влади України.

Ключові слова: європейська інтеграція, координація, інституційна система.

The article reviews and thoroughly analyses european integration policy coordination system in executive power bodies of Ukraine and Central and Eastern European countries. Furthermore, basic organizational problems of Ukrainian state authorities for european integration are defined. Recommendations on reformation prospects of system for coordination of european integration policy in public authorities of Ukraine were elaborated as a result of the conducted research based on relevant experience of Central and Eastern European countries analysis.

Key words: european integration, coordination, institutional system.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Упродовж останніх років на найвищому політичному рівні ведуться дебати щодо реформування системи інституцій, відповідальних за реалізацію політики європейської інтеграції в Україні [1]. Адже наявна система координації політики європейської інтеграції в органах державної влади України на сучасному етапі відносин між Україною та ЄС не може забезпечити організацію злагодженої роботи всіх органів, залучених до формування та реалізації політики європейської інтеграції. Отже, дослідження механізмів координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України та країн Центральної та Східної Європи і визначення перспектив реформування та вдосконалення інституційної системи координації політики європейської інтеграції в Україні - є вкрай актуальним і становить значний науковий інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Значний інтерес для даного дослідження становлять праці вітчизняних науковців, які вивчали особливості правового регулювання європейської інтеграції, а саме: В.Г.Буткевича, В.А.Василенка, М.М.Гнатовського, І.А.Грицяка, М.М.Микієвича, О.Ю.Оржель, К.В.Смирнової, С.В.Шевчука. Безпосередньо дослідженню механізмів державного управління координацією політики європейської інтеграції присвячено ряд праць І.В. Кравчук.

Серед зарубіжних науковців питання координації політики європейської інтеграції в країнах Центральної та Східної Європи досліджували: Я. Гонцяж, Х. Кассім, А. Новак-Фар, Б.Г. Петерс, В. Райт, Д.Ф. Хефнер.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Питання координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України, "нових" держав-членів ЄС та країн-кандидатів у працях вітчизняних нау-

ковців висвітлюються лише фрагментарно. Практично відсутні праці, в яких даються рекомендації щодо реформування інституційної системи державного управління координацією політики європейської інтеграції в Україні.

Формулювання мети статті. Головною метою даної наукової роботи є дослідження інституційної системи координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України, виявлення оптимальної для України моделі координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади на основі вивчення та аналізу відповідного досвіду в період підготовки до членства в ЄС держав Центральної та Східної Європи. Крім цього, метою даного дослідження є розробка пропозицій щодо шляхів і перспектив реформування системи координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України.

Вклад основного матеріалу дослідження. Інституційна система координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України впродовж останніх років зазнала суттєвих змін. Сьогодні значна роль у процесі координації політики європейської інтеграції відводиться Прем'єр-міністрові України, який є головою Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС [2] та головою Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС [3], а також віцепрем'єр-міністрові України (відповідно з розподілом повноважень, до функціональних обов'язків якого віднесені питання забезпечення взаємодії органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції), що є головою Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, Урядового комітету європейської інтеграції та міжнародного співробітництва.

Неабияке значення у веденні двостороннього діалогу з ЄС відіграє і українська частина органів двостороннього співробітництва між Україною та ЄС (що утворені відповідно до частини X Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і європейськими співтовариствами та їх державами-членами [4; 5]), а саме Українська частина Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС [6; 7] та її допоміжний орган - Українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС [6; 8]. Засідання Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС відбуваються щомісяця. У червні 2008 р. було створено Громадську експертну раду при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС з метою за-

безпечення відкритості у діяльності Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС та врахування громадської думки в процесі підготовки та організації виконання рішень Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС [9]. Крім цього, у 2007 р. була утворена Делегація для ведення переговорів щодо укладення нової "посиленої" угоди між Україною та ЄС [10].

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 649 [11] утворено Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції (далі - Координаційне бюро). Дане Координаційне бюро було утворено на базі Управління з питань європейської інтеграції [12], яке здійснювало організаційну підтримку із забезпечення діяльності Українських частин Ради та Комітету з питань співробітництва між Україною та європейськими співтовариствами (Європейським Союзом), Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України з питань, що належать до компетенції Управління [13].

Неабияким поступом на шляху до прискорення євроінтеграційних процесів та поглиблення співробітництва України та ЄС було ухвалення рішення щодо утворення в складі Міністерства юстиції Державного департаменту з питань адаптації законодавства, що отримав статус урядового органу державного управління [14]. Також важливу роль у процесі реалізації політики європейської інтеграції України відіграють: Міністерство закордонних справ [15], Міністерство економіки [16], Головне управління державної служби України [17]. Крім цього, у структурі майже кожного центрального органу виконавчої влади (далі - ЦОВВ) утворено підрозділи, що відповідно до своєї компетенції займаються питаннями реалізації євроінтеграційної політики України.

Впродовж останніх років істотно зросла і роль міжвідомчих органів, що були утворені з метою колегіального розгляду питань реалізації політики європейської інтеграції у відповідних сферах. Зокрема, особливу роль і значення у цьому процесі відіграють Урядовий комітет європейської інтеграції та міжнародного співробітництва та Координаційна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [3], Координаційна рада з інформування громадськості з питань європейської інтеграції [18].

У 2003 р. відповідно до Указу Президента України "Про Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції" від 26 лютого 2003 р. № 169/2003 було встановлено, що координацію діяльності та заходів, спрямованих на європейську і євроатлантичну інтеграцію України, здійснює Уповноважений України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції (ст. 1), та призначено Першого віце-прем'єр-міністра України Уповноваженим України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції (ст. 2) [19]. У липні того ж самого року набрало чинності Положення про Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції, затверджене Указом Президента України від 5 липня 2003 р. № 573/2003, відповідно до п. 3 якого було визначено, що Уповноваженого призначає за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє від виконання обов'язків Президент України [20]. Однак, хоча два вищезгаданих нормативно-правових акти є чинними, на даний час у чинному уряді України на посаду Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції нікого не призначено.

З огляду на вищезазначене можна зробити висновок, що в системі органів виконавчої влади України функціонує складний багаторівневий інституційний механізм державного управління координацією політики європейської інтеграції. Однак, незважаючи на якісний і кількісний склад інституцій даного механізму, існує чимала кількість проблем, що на даний час чітко окреслились і потребують нагального вирішення. Основними з них є:

- проблема чіткого розподілу повноважень у сфері європейської інтеграції;
- дублювання повноважень ЦОВВ;
- незлагоджена система вертикальної координації європейської інтеграції у системі органів виконавчої влади;
- низький рівень міжгалузевої координації та співробітництва між ЦОВВ;
- відсутність ефективного механізму моніторингу результативності діяльності органів державної влади із формування та реалізації політики європейської інтеграції.

Крім цього, на нашу думку, наявний механізм державного управління координацією політики європейської інтеграції потребує реформування та значних трансформацій зважаючи на стрімке й суттєве поглиблення співпраці між Україною та ЄС впродовж останніх років. При цьому для обрання найбільш оптимальної

моделі управління координацією політики європейської інтеграції вкрай важливим є вивчення, аналіз і урахування досвіду механізмів державного управління координацією політики європейської інтеграції в період підготовки до членства в ЄС держав Центральної та Східної Європи, що набули членство в ЄС впродовж останніх років та країн-кандидатів, які досягли значного поступу у формуванні й реалізації політики європейської інтеграції.

У цих державах існували різні інституційні системи координації політики європейської інтеграції, однак спільним при цьому було існування в майже всіх них окремого постійно діючого координаційного органу (держави-члени: Латвія, Литва, Естонія, Польща, Румунія, Болгарія), що безпосередньо підпорядковувався або діяльність якого координувалась Прем'єр-міністром, віцепрем'єр-міністром, міністром з європейської інтеграції. У незначній кількості країн більшість повноважень щодо координації та реалізації політики європейської інтеграції була покладена на Міністерство закордонних справ (держава - член Угорщина, країна - кандидат Хорватія).

У Латвії центральним професійним координаційним органом було Бюро європейської інтеграції, підпорядковане Прем'єр-міністру. Бюро здійснювало координацію, планування і моніторинг політики європейської інтеграції, було відповідальним за адаптацію законодавства, інформування громадськості, спільно з Міністерством фінансів та Міністерством закордонних справ здійснювало розподіл ресурсів державного бюджету та зовнішньої технічної допомоги. До повноважень Міністерства закордонних справ належали функції зовнішніх зносин з інституціями ЄС та із переговорного процесу [21].

У Литві за координацію, моніторинг, планування політики європейської інтеграції, інформування громадськості відповідав Європейський комітет при Уряді Литви, контроль за діяльністю якого здійснював Прем'єр-міністр країни. Крім цього, Європейський комітет при уряді Литви спільно з Міністерством фінансів розподіляв ресурси державного бюджету та зовнішньої технічної допомоги, а спільно з Міністерством закордонних справ здійснював роботу із ведення зовнішніх зносин та проведення переговорів з інституціями ЄС. Питання адаптації законодавства належали до відання Департаменту європейського права при Прем'єр-міністрові країни [22].

В Естонії центральним професійним координаційним органом було Бюро європейської інтеграції, підпорядковане Прем'єр-

міністру. Інформування громадськості з питань формування та реалізації політики європейської інтеграції здійснював Спеціальний Секретаріат з питань інформації про європейську інтеграцію, підпорядкований Бюро європейської інтеграції. Розподіл ресурсів державного бюджету та зовнішньої технічної допомоги Бюро європейської інтеграції здійснювало спільно з Міністерством фінансів. Функції із ведення зовнішніх зносин із інституціями ЄС виконували спільно Міністерство закордонних справ і Бюро європейської інтеграції, а із проведення переговорів - Міністерство закордонних справ спільно з іншими профільними міністерствами. Питання адаптації законодавства належали до повноважень Міністерства юстиції [23].

У Польщі координацію, моніторинг, планування політики європейської інтеграції здійснював Комітет з питань європейської інтеграції, функції секретаріату якого було покладено на постійно діючий орган - Управління Комітету з питань європейської інтеграції. Комітет з питань європейської інтеграції підпорядковувався безпосередньо Прем'єр-міністру. Комітет здійснював координацію, планування і моніторинг політики європейської інтеграції, контроль якості та координацію адаптації законодавства, інформування громадськості, функцію розподілу зовнішньої технічної допомоги, а спільно з Міністерством фінансів - розподіл ресурсів державного бюджету. Функції із ведення зовнішніх зносин із інституціями ЄС виконували спільно Міністерство закордонних справ і Комітет, а із проведення переговорів - Комітет, Міністерство закордонних справ спільно з іншими профільними міністерствами [24].

У Румунії центральним професійним координаційним органом було Міністерство європейської інтеграції, що мало досить широкі повноваження, зокрема щодо координації, моніторингу, планування політики європейської інтеграції, розподілу технічної допомоги, адаптації законодавства, координації діяльності Делегації у справах переговорів про приєднання до ЄС [25].

У Болгарії за координацію, моніторинг, планування політики європейської інтеграції, адаптацію законодавства відповідав Комітет з євроінтеграції та відносин з міжнародними фінансовими інститутами, контроль за діяльністю якого здійснював Прем'єр-міністр країни. До повноважень Міністерства закордонних справ належали функції зовнішніх зносин з інституціями ЄС та із переговорного процесу, а також інформування громадськості з питань формування та реалізації політики європейської інтеграції. Роз-

поділ ресурсів державного бюджету та зовнішньої технічної допомоги здійснювався Міністерством фінансів [26].

В Угорщині центральним професійним координаційним органом був Державний секретаріат європейської інтеграції Міністерства закордонних справ, що відповідав за координацію, планування і моніторинг політики європейської інтеграції, координацію адаптації законодавства, ведення переговорів про приєднання [23; 27].

У Хорватії центральним професійним координаційним органом є Міністерство закордонних і європейських справ. Воно здійснює координацію, планування й моніторинг політики європейської інтеграції, є відповідальним за адаптацію законодавства, інформування громадськості, розподіл зовнішньої технічної допомоги, реалізує функції зовнішніх зносин з інституціями ЄС та переговорного процесу. Розподіл ресурсів державного бюджету здійснюється Міністерством фінансів [28].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що з ухваленням Постанови Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 649 "Про утворення Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції" [11] урядом України розпочато реформування інституційної системи координації реалізації політики європейської інтеграції. Однак, на нашу думку, з підписанням нової посиленої угоди між Україною та ЄС (угоди про асоціацію), а також створенням зони вільної торгівлі між Україною та ЄС [29] існуватиме ще й необхідність створення окремого центрального органу виконавчої влади із реалізації політики європейської інтеграції України. Враховуючи досвід "нових" держав - членів ЄС і країн - кандидатів на підставі проведеного нами аналізу, до відання такого органу, на нашу думку, мали б належати питання планування й моніторингу реалізації політики європейської інтеграції, контроль та координація процесу адаптації законодавства, інформування громадськості, розподілу зовнішньої технічної допомоги. Функції із ведення зовнішніх зносин із інституціями ЄС, на нашу думку, повинні реалізовуватись спільно Міністерством закордонних справ і новостворюваним органом, а із проведення переговорів щодо узгодження положень нової посиленої угоди - Міністерством закордонних справ спільно з профільними міністерствами. При цьому у процесі розробки нормативно-правового акту, що врегульовуватиме діяльність новостворюваного

органу, вкрай важливим є детальний аналіз повноважень ЦОВВ, до відання яких належать питання євроінтеграції. Метою цього аналізу має бути вирішення питання щодо їх реформування та передачі частини їх повноважень до новостворюваного органу, а також уникнення дублювання повноважень, чіткого їх розподілу і запобігання виникненню ускладнень у взаємодії даних органів та новостворюваного органу.

У ході написання даної статті нами були визначені *перспективи подальших досліджень*, а саме, дослідження та детальний аналіз повноважень органів державної влади України, до відання яких належать питання європейської інтеграції, з метою визначення функцій, які можуть бути передані до новостворюваного центрального органу виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Немиря Григорій взяв участь у круглому столі "Виклики на шляху вдосконалення механізму координації євроінтеграційної політики в Україні" [Електронний ресурс]: Прес-служба Віцепрем'єр-міністра. - 24.04.2008. - 13:30. - Урядовий портал. Головні події. Григорій Немиря взяв участь у круглому столі "Виклики на шляху вдосконалення механізму координації євроінтеграційної політики в Україні". - Режим доступу: // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=128404664&cat_id=43255.

2. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом): Указ Президента України від 24 лют. 1998 р. №148/98 // Офіц. вісн. України. - 1998. - 12 берез. - № 8. - С. 16.

3. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1365 // Офіц. вісн. України. - 2004. - 5 листоп. - № 42. - С. 35. - Ст. 2763.

4. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 черв. 1994 р. // Офіц. вісн. України. - 2006. - 29 черв. - № 24. - С. 203. - Ст. 1794.

5. Закон України про ратифікацію Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - 15 листоп. - № 46. - Ст. 415.

6. Правила процедури Ради з питань співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх країнами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку, видані Радою з питань співробітництва між Україною та ЄС. - Співробітництво ЄС-Україна. - Брюссель. - 3 черв. 1998. - UE-UA 1052/98. [Електронний ресурс]: Урядовий портал. Тематичні матеріали. Європейський вибір. Спільні органи. Правила процедури Ради з питань співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх країнами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=94095348&cat_id=31545&ctime=1191922012761.

7. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом): Указ Президента України від 24 лют. 1998 р. № 148/98 // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 8. - Ст. 296.

8. Питання діяльності Української частини комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами / Європейським Союзом: постанова Кабінету Міністрів України від 13 лип. 1998 р. №1074 // Уряд. кур'єр. - 1998. - 23 лип.

9. Положення "Про Громадську експертну раду при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, схвалене рішенням Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (Протокол від 27 черв. 2008 р. № 21). [Електронний ресурс]: Прес-служба Віце-прем'єр-міністра. - 27.06.2008. - 19:00. - Урядовий портал. Діяльність органів влади. Прес-центр. Новини. Новини Уряду України. Відбулося Двадцять перше засідання Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/printable_article?art_id=141796324.

10. Про делегацію України для участі у переговорах з Європейським Союзом щодо укладення нового базового договору між Україною та Європейським Союзом: Указ Президента України від 5 лют. 2007 р. № 76/2007 [Електронний ресурс]: Офіційне інтернет-представництво Президента України Віктора Ющенка. - Режим доступу://<http://www.president.gov.ua/documents/5691.html>

11. Про утворення Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лип. 2008 р. № 649 // Уряд. кур'єр. - 25 лип. - № 135.

12. Про утворення Управління з питань європейської інтеграції у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 верес. 2001 р. № 1141 // Офіц. вісн. України. - 2001-2001. - 21 верес. - № 36. - С. 14. - Ст. 1662.

13. Положення про Управління з питань європейської інтеграції Секретаріату КМУ [Електронний ресурс]. - Урядовий портал. Секретаріат Кабінету Міністрів України. Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України. Управління моніторингу відносин Україна - ЄС. Положення про Управління з питань європейської інтеграції. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=29367562&cat_id=28583887&ctime=1140450813748.

14. Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 груд. 2004 р. № 1742 // Офіц. вісн. України. - 2005-2004. - 14 січ. - № 52. - С. 297. - Ст. 3447.

15. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2006 р. № 960 // Офіц. вісн. України. - 2006. - 26 лип. - № 2. - С. 212. - Ст. 2022.

16. Про затвердження Положення про Міністерство економіки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 трав. 2007 р. № 777 // Офіц. вісн. України. - 2007. - 8 черв. - № 39. - С. 69. - Ст. 1563.

17. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 верес. 2007 р. № 1180 // Офіц. вісн. України. - 2007. - 12 жовт. - № 74. - С. 2. - Ст. 2757.

18. Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лип. 2008 р. № 594 // Офіц. вісн. України. - 2008. - 14 лип. - № 49. - Ст. 1584.

19. Про Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції: Указ Президента України від 26 лют. 2003 р. № 169/2003 // Офіц. вісн. України. - 2003. - 14 берез. - № 9. - С. 67. - Ст. 360.

20. Про забезпечення діяльності Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції: Указ Президента України від 5 лип. 2003 р. № 573/2003 // Офіц. вісн. України. - 2003. - 25 лип. - № 28. - С. 90. - Ст. 1372.

21. Official website of the European Integration Bureau of the Republic of Latvia [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.eib.lv/www/owa/DOK_TIPI_ENG?IN_TIPS=1215.

22. Historic Overview of Lithuanian-EU Relations [Електронний ресурс]. - The part of the website "Lithuania's membership in the European Union" is administered by the Office of the Government of the Republic of Lithuania. - Режим доступу: <http://www.euro.lt/en/lithuanias-membership-in-the-eu/historic-overview-of-lithuanian-eu-relations/>.

23. Organizing for EU Enlargement: A Challenge for the Member States and the Candidate States. - The Project. - Dublin European Institute [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.oeye.net/papers>.

24. Official website of the Office of the Committee for European Integration of the Republic of Poland. - Overview [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.ukie.gov.pl/www/en.nsf/0/FD3E837173275164C1256E8300256BE9?Open&RestrictToCategory=Office%20of%20the%20Committee%20for%20European%20Integration%20\(UKIE\)>General%20information%20about%20UKIE](http://www.ukie.gov.pl/www/en.nsf/0/FD3E837173275164C1256E8300256BE9?Open&RestrictToCategory=Office%20of%20the%20Committee%20for%20European%20Integration%20(UKIE)>General%20information%20about%20UKIE).

25. Official website of the Ministry of European Integration of Romania [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.mie.ro/english/mie.htm>.

26. Chronology: Bulgaria's Political Relations with the EU. - Official website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.mfa.bg/en/index.php?option=com_content&task=view&id=5081&Itemid.

27. Official website of the Ministry for foreign affairs of the Republic of Hungary [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/Ministry/departments/>.

28. Official website of the Ministry of Foreign Affairs and European integration of the Republic of Croatia [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1708> та <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1612>.

29. Нова угода між Україною і ЄС передбачатиме асоціацію - В.Ющенко [Електронний ресурс]. - Офіційне інтернет-представництво Президента України Віктора Ющенка. - Новини. - Пресслужба Президента України Віктора Ющенка. 09.09.2008. - 17:21. - Режим доступу: <http://www.interview.president.gov.ua/news/11233.shtml>.

Оксана Мельник,
*аспірант кафедри політичної
аналітики і прогнозування НАДУ*

Окремі аспекти впливу інститутів влади на формування засад громадянського суспільства

У статті проводиться оцінка дій інститутів влади на шляху формування засад громадянського суспільства в Україні, досліджується сфера взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства. Визначено загальні соціально-політичні та економічні явища, які гальмують реалізацію цього завдання. Аналіз активізації взаємодії "інститути влади - громадянське суспільство" є оцінкою діяльності влади в розбудові правової держави.

Ключові слова: громадянське суспільство, легітимність, інститути влади, правова держава.

In the article is conducted the estimation of actions of institutes of power on the way of forming of principles of civil society in Ukraine, probes the sphere of co-operation of power and civil society. Determine the general socio-political and economic phenomena which brake realization of this mission. Analysis of activation co-operations "institutes of power and civil society" - estimation of effective activity of power in alteration of the legal state.
Key words: civil society, legitimacy, institutes of power, legal state.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими завданнями. Незважаючи на досить значну розробленість проблематики становлення громадянського суспільства, багатоманітності підходів до пошуку компромісу та консолідації суспільства, а також створення умов для інтелектуальної конкуренції, поза увагою сьогодні залишено низку ключових аспектів взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства в умовах соціально-економічної трансформації українського суспільства.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю подолання відносно слабкої дієвості інститутів громадянського суспільства як засобу активізації участі населення у відстоюванні своїх природних прав і свобод, підвищенням довіри населення України до інститутів влади; розробкою дієвих механізмів впливу інститутів влади на формування засад громадянського суспільства.

Одним із найпоказовіших критеріїв ефективності політичної системи демократичного зразка є, насамперед, її легітимність у суспільстві, що включає в себе наявність таких показників, як політична стабільність, забезпечення впливу громадян на формування владних інституцій та підзвітність останніх громадянам,

верховенство права, якість життя, існування можливостей для самореалізації кожного окремого громадянина.

Сутність та поняття "легітимність" походить від того ж самого латинського кореня, що й "легальність", а саме: law - закон, тож "легальність" означає створення інститутів влади та їх діяльність у межах встановлених норм і є тотожною поняттю "законність", що робить легітимність мірою законності (авторитету) влади у свідомості людей. Основними трьома ознаками легітимності чинної влади можна назвати: визнання громадянами процесу прийняття політичних рішень, відповідність цих рішень домінуючим у суспільстві уявленням про право та справедливість, а також міжнародне визнання владних інститутів та їх політичного курсу [2].

Легітимність - це можливість владних інститутів створити умови для суспільного сприйняття і виправдання обраного політичного курсу, підтримка з боку суспільства обраних політичних рішень, функціональних змін у структурі влади, визнання в масовій свідомості законності влади. Легітимність також передбачає широке залучення до структури їх діяльності інтересів різних груп населення та інтересів суспільства загалом.

Отже, легітимність є однією з передумов формування громадянської нації та індикатором уже досягнутого ступеня її сформованості. Вона створює підґрунтя для об'єднання громадян навколо політичних цілей і цінностей, сприяє формуванню політичної спільноти в межах цілого суспільства.

Основними ознаками делегітимації владних інститутів є: нерозуміння громадянами процесу прийняття політичних рішень, їх невідповідність домінуючим у суспільстві уявленням про право та справедливість, зміцнення бюрократизації та корумпованості влади, надмірна конкуренція у боротьбі за владу, виникнення всередині владної еліти суперечностей, зіткнення різних гілок влади, політична пасивність мас, неспроможність владної еліти забезпечити дотримання правил політичної гри без попирання інтересів сил, які беруть у ній участь, ігнорування участі громадськості у творенні державної політики на різних рівнях влади.

На підтвердження цих тверджень проведена в другому півріччі 2007 р. серія моніторингових досліджень Інститутом соціальних досліджень ім. О. Яременка, Інститутом соціології НАН України "Українське суспільство" та Інститутом соціальної та політичної психології АПН України (ІСПП АПНУ) показала низьку оцінку громадянами України показника якості життя. Так, станом

на 2007 р. кожен другий українець оцінив її як погану або дуже погану, цілком або скоріше нормальною якість життя визнало лише 31,4% респондентів. Можливостям свого впливу на формування державної політики близько 60% опитаних поставили незадовільну оцінку, ці самі показники становили у 2006 р. - 61%, а в 2004 р. - 59% [7].

Зафіксоване поступове зниження довіри до місцевих органів виконавчої влади і до органів місцевого самоуправління протягом останніх трьох років (2004-2007 рр.). Так, за даними ІСПП АПНУ у травні 2007 р. узагальнений показник довіри до місцевих органів влади становив 25,9% (проти 29,9% у липні 2006 р.), а узагальнений рівень недовіри - 57,6% (проти 50,2%). Ця негативна динаміка є частиною більш широкої тенденції зниження рівня довіри до майже всіх органів влади та стабільно низького рівня довіри до громадських інституцій, що, у свою чергу, може негативно позначитись на процесі формування демократичних традицій розвитку українського суспільства [7].

Низька ефективність діяльності інститутів влади викликана анулюванням участі громадян у формуванні та реалізації політичних рішень та контролю за здійсненням державно-владними інститутами своїх повноважень. У свою чергу, ці зловживання є наслідком відсутності у громадян дієвих юридичних важелів і механізмів впливу на інститути влади.

До того ж значна централізація системи влади сучасної України не здатна повною мірою задовольнити увесь комплекс функцій, необхідних для забезпечення нормального функціонування суспільства. Ступінь централізації влади, розподіл повноважень між соціальними спільнотами, групами інтересів, що причетні до формування державної політики, залежить від діяльності інститутів влади.

Що ж являють собою інститути влади, в чому полягає їх роль у формуванні засад громадянського суспільства? Інститути влади (*institutions of power*) - найважливіші структурні складові, що створюють цілісну систему влади країни (законодавчі, виконавчі, судові, контрольні органи і т. д.), діють у системі політичних структур суспільства, тому мають діяти від імені суспільства, в його інтересах та з метою задоволення його потреб [3].

Роль державно-владних інститутів у формуванні громадянського суспільства полягає в наданні певної визначеності загальним правилам - юридичним нормам, перетворенні юридично обов'язкового на реальний правопорядок. Проте їх роль не зводиться лише до формалізації права у вигляді офіційних норм закону. Діяльність

державно-владних інститутів має свою специфіку, рисами якої є те, що: вона здійснюється соціальним, відокремленим від решти суспільства апаратом; володіє монополією на прийняття законів; володіє монополією на здійснення влади в масштабах всього суспільства; визначає стратегію суспільного розвитку загалом і економічну, соціальну, культурну та зовнішню політику зокрема; визначає і представляє інтереси панівних соціальних груп або всього суспільства на державному рівні; забезпечує політичне й адміністративно-державне управління суспільними процесами; сприяє стабілізації або дестабілізації суспільного життя; формує правову систему й функціонує в її рамках або виходить за межі правового поля; має спеціальний прошарок людей, які професійно зайняті у сфері управління.

Відмінність інститутів громадянського суспільства від державних та політичних полягає в тому, що ці організації і рухи не мають жодних владних повноважень та не мають на меті оволодіння державною владою, хоча їхня діяльність за певних умов може набирати політичного характеру. У демократичному суспільстві держава не втручається в їхню діяльність, хоч і регулює її у рамках чинного законодавства.

Громадянське суспільство свою політичну сутність виражає тим, що воно створює державу, делегує їй відповідні політичні повноваження, і таким чином, відокремлює себе від держави, підпорядковує її своїм інтересам.

Аналіз досліджень, останніх публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Громадянське суспільство має велику кількість суперечливих та неоднозначних визначень і значну історико-теоретичну основу. Зародження терміна "громадянське суспільство" як самостійної сфери, окремої від держави інституції відбулось наприкінці XVII - початку XVIII ст.

Ці ранні концепції громадянського суспільства виникли в період переходу до капіталістичних форм господарювання та у зв'язку із необхідністю відокремлення приватного життя від публічного (громадського). Саме в цей час виникла нагальна потреба у створенні та впровадженні в суспільне життя у формі соціального договору законів, що стали на захист непорушності прав та свобод громадян та допомогли подолати деструктивні тенденції перехідного періоду того часу. Традиційне суспільство отримало можливість реалізовувати свої інтереси у двох сферах: політичній та громадській. Громадяни через становлення власної економіч-

ної свободи відчули потребу у звуженні втручання держави у приватні справи, механізмом, за допомогою якого стало можливим здійснення економічних свобод, - став механізм ринкової саморегуляції.

Більшість сучасних науковців виділяють три основні підходи до трактування визначення "громадянського суспільства":

- перше належить американському професору соціології Дж.Александреру, який визначає громадянське суспільство як "сферу людської солідарності";

- друге належить американському філософу М.Вольцеру, який зазначає, що громадянське суспільство - це "простір непримусової людської асоціації";

- третє - німецького професора філософії та соціології Ю.Габермаса - характеризує громадянське суспільство як публічну сферу суспільної взаємодії і як життєвий світ людини.

Концепція професора Каліфорнійського університету Дж. Александера набула найбільшого поширення серед науковців: "Громадянське суспільство" - це сфера (поле діяльності) інституцій, організацій та окремих індивідів, що перебуває поза рамками сім'ї, держави та ринку, в якій люди об'єднуються на добровільних засадах для поширення спільних інтересів" [1].

Характеризуючи варіанти відносин громадянського суспільства і держави, можна виокремити основні риси політичних режимів, критеріями яких є рівень розвинення та кількісне розгалуження інститутів громадянського суспільства:

1) тоталітарний режим - громадянське суспільство контролюється та придушується державою;

2) авторитарні режими - хитка рівновага між громадянським суспільством і державою;

3) демократичний режим - держава виконує волю громадянського суспільства, діє в межах права як права [4].

Отже, ігнорування державою дотримання та захисту прав громадян створює умови для утвердження недемократичних режимів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Чинниками, які зумовлюють в Україні негативне ставлення до громадського сектору, ігнорування участі у формуванні різноманітних форм асоціативного життя, волевиявлення, формування громадської думки є насамперед зневіра населення у власних силах та розчарування у демократичних цінностях, що, у свою чергу, викликане економічними передумовами, а саме бідністю широких верств народу - відсутністю потужного середнього класу, високою економічною поляризацією суспільства.

До того ж, як зазначає доктор політичних наук, професор С.Телешун, українські громадяни не усвідомлюють своєї власної ролі і долі в суспільно-політичних процесах, а особливо у сфері прийняття державних рішень, від яких залежить їх майбутнє. Громадяни позбавлені реальних інструментів впливу на державну політику, у гіршому випадку їм відводиться роль статистів, що обслуговують "ногами" на виборах політико-економічний бомонд. Позитивним, на думку науковця, є те, що громадяни намагаються незалежно від державних інститутів збагачуватися і прилаштовуватися до політичного середовища. Зрозуміло, що інститут держави не зацікавлений у створенні умов для соціальної консолідації, оскільки це сприятиме формуванню своєрідного суперника і обмежувача влади держави в особі громадянського суспільства. В умовах слабкості громадських структур тільки від влади залежить, піде вона на діалог з суспільством чи ні [5].

Формування мети. Умовно "розташовуючи" громадянське суспільство між економікою та державою, визначимо основні механізми впливу інститутів влади на формування громадянського суспільства. На нашу думку, цими механізмами можна визначити ринок як найбільш ефективний механізм регулювання економіки, що ґрунтується на обмеженні прямих форм державного втручання в економіку та побудову правової держави, головними ознаками якої є верховенство права й закону, поділ влади, правовий захист особи, юридична рівність громадянина і держави.

Виходячи із вищезазначеного функції держави можна звести до кількох основних аспектів впливу на формування громадянського суспільства, а саме:

1. В економічній сфері: створення конкурентного середовища та ухвалення єдиних правил для всіх суб'єктів ринку; стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу. Побудова ринкових механізмів має ґрунтуватись не на відносинах перерозподілу матеріальних благ, а на забезпеченні рівних можливостей їх законного набуття всіма верствами населення.

2. У сфері державної політики:

- організація контролю за діями владних інститутів з метою протидії можливих спроб узурпації влади, захист непорушності особистих прав громадян;

- покращення законодавства для організацій громадянського суспільства, спрощення процедур їх створення і реєстрації, запровадження прозорих конкурсних механізмів їх фінансування;

- зміцнення самоорганізаційних інституцій громадянського суспільства, підвищення компетентності громадян стосовно захисту своїх прав і свобод, підвищення ролі ініціативи знизу та опозиційної діяльності;

- відмова від "соціального утриманства" та сприяння розвитку підприємництва на основі приватної власності, саме тому дуже важливого значення набуває реформування інституту власності у напрямі її доцільної приватизації та суспільно корисного використання.

Отже, культивування елементів демократичної правосвідомості, розвиток політичної культури суспільства загалом, реформування відносин власності є основою утвердження суб'єктивних прав та об'єктивним чинником їх законодавчого оформлення.

Утвердження верховенства права і як мета, і як засіб має відбуватись через взаємоузгодження цих основних аспектів, що ефективно сприяє автономізації правосвідомості, її поза межності щодо диктатури влади.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Протягом другого півріччя 2007 р. 21 із 66 центральних органів державної влади ухвалювали акти, що впливають на діяльність організацій громадянського суспільства (далі - ОГС), загальною кількістю - 76 актів [6]. Серед них 31 акт (41% порівняно з 27% у першому півріччі 2007 р.) є спеціальним, тобто впливає виключно на ОГС чи окремі їх види, або стосується утворення дорадчих органів із представників ОГС.

Варто відзначити й певні позитивні зміни, що сталися завдяки хай не дуже послідовному виконанню державними органами вимог щодо залучення громадськості та ОГС до розробки регуляторних та інших нормативних актів. Так, у другому півріччі 2007 р. органи державної влади активно залучали ОГС до консультативно-дорадчих органів [6].

До того ж, як зазначає С.Телешун, попри наявні проблеми, українське суспільство вже визріло для створення умов інтелектуальної конкуренції у політиці. Вітчизняний середній клас, який перебуває на початковій стадії формування, поступово із об'єкта перетворюється в суб'єкт політики, починаючи самотужки її творити, іноді претендуючи при цьому на роль станового хребта суспільства. За цих обставин політики, громадські та державні діячі повинні стати суб'єктами конкурентних змагань за право бути інтелектуальними провайдерами реформування суспільства. Залучення ж громадян до експертного співтовариства дасть змогу створити

взаємну довіру та електоральну підтримку в прийнятті важливих державних рішень [5].

Таким чином, можна стверджувати, що на сьогодні інститути та організації громадянського суспільства можуть скористатися вже існуючим законодавчим полем. Але у цих рамках вони мають забезпечити зростання власного професіоналізму, підвищити рівень внутрішньої демократії, покращити якість послуг, всіляко добиватися позитивного іміджу у суспільстві та популяризації громадянського суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. У пошуку шляхів реалізації державної політики щодо формування засад громадянського суспільства важливо наголосити на тому, що інтереси як владних, так і інститутів громадянського суспільства не завжди входять у протистояння та протиборство, здебільшого ці інтереси збігаються у багатьох сферах суспільного життя. Саме через цю єдність інтересів пропонуємо шукати шляхи їх взаємовигідної співпраці.

Так, у сфері економічних інтересів: співпраця інститутів громадянського суспільства і держави сприятиме упорядкуванню та конструктивному розвитку відносин власності; конкретні кроки владних інститутів на шляху розвитку підприємництва, заснованих на гарантуванні державою рівних прав та вільної конкуренції індивідів, сприятиме утвердженню стабільного середнього класу, який, у свою чергу, є основою і провідником громадянського суспільства. Інтереси громадян мають вийти за рамки простої боротьби за виживання, так само і держава зацікавлена у відмові від такої власної функції, як соціальне утриманство працездатних громадян.

У соціальній сфері: можливе часткове або повне делегування соціалізуючих функцій різноманітним захисним громадським об'єднанням. Це дасть можливість в умовах децентралізації державної влади створити умови для існування громадсько-політичних організацій, які слідкують за дотриманням законності владними інституціями на місцях - що частково сприятиме послабленню контролюючої функції центральних органів державної влади.

Шляхом удосконалення нормативно-правової бази та вдосконаленням у цьому руслі податкової політики владні інституції здатні створити основи для спонсорської, благодійної діяльності та меценатства. Ці заходи сприятимуть розвитку духовної сфери громадянського суспільства, залученню об'єднань громадянського суспільства до виконання комунікативної функції.

Щодо політичної сфери, то тут прослідковується найбільша кількість протиріч та перетинів інтересів владних та інститутів

громадянського суспільства. Проте існуючі на сьогодні умови формування та реалізації державної політики спрямовані на усунення громадян від творення державної політики, на мою думку, стали самі по собі поштовхом для пошуку інститутами громадянського суспільства шляхів реалізації власних політичних інтересів саме через активізацію своєї діяльності. І хоча ці зміни ще не мають системного характеру, проте залучення якомога ширшого кола громадян до участі в громадській діяльності, підвищення ролі політичної культури, пошук консенсусних рішень поза державним втручанням, ідеологічна зрозумілість та відкритість діяльності недержавних організацій - це один з найдієвіших на сьогодні способів реалізації власних політичних інтересів українських громадян.

Громадські асоціації, об'єднуючи групові інтереси та виступаючи на політичній арені як організовані сили, можуть утворювати політичні партії, щоб протидіяти спробам узурпації влади, захищати групові інтереси вже політичними методами та засобами на владному рівні. До того ж цей процес сприятиме взаємодії різноманітних та різнофункціональних суспільних груп у ході пошуку шляхів компромісів, примирення, досягати згоди та відмовитися від політики силового тиску і тим самим формувати демократичну політичну культуру українського суспільства.

Список використаних джерел

1. *Александр Дж. С.* После неофункционализма: Деятельность, культура и гражданское общество / Пер. с англ. Т. В. Дорофеевой // Социология на пороге XXI века. - М.: Интеллект, 1998. - С. 231-249.
2. Громадянське суспільство як здійснення свободи. Центрально-східноєвропейський досвід. - За ред. А. Карася. - Л., 1999. - С. 21-38.
3. *Бекешикіна І.* Демократичний процес в Україні // Політичний портрет України (бюл. Фонду "Дем. ініціативи"). - 2001. - № 23. - С. 9.
4. *Телешун С.О.* Політики зламали "ліфт" // День. - 2007. - 7 лип. - № 109. - Режим доступу до газети - <http://www.day.kiev.ua>
5. *Цимбалюк М. М.* Онтологія правосвідомості: теорія та реальність: Монографія. - К.: Атіка, 2008. - С. 249-271.
6. *Лаціба М., Вінніков О.* Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: оцінка рішень / Дру-ге півріччя 2007 р. - К.: Агентство "Україна", 2008. - 60 с.
7. Визначення рівня задоволеності громадян роботою місцевих органів влади. - Режим доступу до видання: <http://www.niss.gov.ua>. - Заголовок з екрана.

Віктор Бесчастний,

кандидат юридичних наук, професор,

докторант Ради по вивченню продуктивних сил України

НАН України

Досвід державного управління реформами вищої освіти в країнах з перехідною економікою та його значення для України

Проаналізовано особливості реформ систем освіти в країнах з перехідною економікою. Узагальнено досвід державного управління реформами вищої освіти в цих країнах та показано важливість цього досвіду для України і можливість його застосування.

Ключові слова: державне управління, досвід, закономірність, перехідний період, перспектива, реформа, система освіти.

The features of reforms of the systems of education are analysed in countries with a transitional period. Experience of state administration by reforms of higher education in countries is generalized by a transitional economy and shown importance of this experience for Ukraine and possibility of his application.

Key words: state administration, experience, conformity to the law, transitional period, prospect, reform, system of education.

Постановка проблеми. Напрацьований досвід реформування системи вищої освіти країн з перехідною економікою становить значний інтерес для України з огляду на євроінтеграційні перспективи її розвитку. Особливо це стосується осмислення досвіду тих країн, в яких освітня реформа проводилася водночас з підготовкою до вступу в Європейський Союз (Польщі, Угорщини) і була підпорядкована тим чи іншим вимогам членства в зазначеній спільноті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних авторів, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. Питання управління освітою досліджували В.Андрущенко, Л.Беззубко, В.Бобров, В.Дзоз, Д.Дзвінчук, О.Жабенко, О.Зайченко, І.Каленюк, В.Козубняк, В.Кремень, В.Лутай, В.Луговий, В.Майборода, О.Мінаєв, В.Ога-

ренко, С.Ніколаєнко, В.Огнев'юк, Н.Островерхова, Н. Протасова, О.Падалка, Н.Подольчак.

Постановка завдання:

- проаналізувати особливості реформ систем освіти в країнах з перехідним періодом;
- узагальнити досвід державного управління реформами вищої освіти в країнах з перехідною економікою;
- показати важливість цього досвіду для України і можливість його застосування.

Вклад основного матеріалу дослідження. Системи освіти в країнах з перехідною економікою створювались та розвивались під сильним впливом освітньої системи Радянського Союзу, успадковані і Україною. Тому дослідження змісту їх реформаторських заходів, цілей та завдань, основних тенденцій розвитку освіти, модернізації системи управління може стати плідним щодо застосування у відповідній практиці в нашій країні.

З огляду на це вважаємо доцільним проаналізувати особливості реформ систем освіти в країнах з перехідним періодом, які розпочали реконструкцію своїх освітніх систем лише на початку 90-х рр. ХХ ст. водночас з періодом становлення незалежної України. Такий аналіз досвіду реформування вищої освіти в посттоталітарних країнах з перехідною економікою, на наш погляд, дає змогу: розкрити на основі порівняльного аналізу провідні тенденції та закономірності складного і суперечливого процесу реформування освіти; усвідомити сутність і шляхи подолання опору старої освітньої системи та визначити особливості нових перешкод, які виникали в процесі реформування і певним чином його стримували; глибше осмислити проблеми, що постають перед Україною в процесі трансформаційних змін, і визначити найбільш дієві й ефективні засоби їх практичного розв'язання.

З огляду на специфіку кожної країни йдеться не про механічне перенесення моделей реформування системи вищої освіти, а про творче використання сукупності аспектів та виявлених закономірностей даного процесу в освіті країн з перехідною економікою, які можуть бути адаптовані до українських умов, а також про врахування проблем і помилок, що мали місце в підготовці і проведенні реформ, з метою їх уникнення в Україні.

На відміну від країн Західної Європи, в країнах з перехідною економікою реформи вищої освіти розпочалися одночасно з політичними змінами та їх переходом до ринкової економіки, що ста-

лося на рубежі 90-х рр. ХХ ст. та передусім спрямовувались на демонтаж тоталітарного політичного режиму. За своєю глибиною та швидкістю здійснення їх можна порівняти лише з реформами вищої школи кінця 40-х - початку 50-х рр. ХХ ст. [2, с. 209]. У той час західна модель вищої освіти замінювалась соціалістичною моделлю, а тепер - навпаки: соціалістична модель, яка була принесена в Центральну та Східну Європу, замінюється сучасними моделями Західної Європи та США. У повоєнні роки головною метою вищої освіти країн з перехідною економікою була підготовка "кадрів - будівельників соціалізму". Централізована, планова економіка забезпечувала державам повний контроль за працевлаштуванням випускників вищих навчальних закладів. Вища школа протягом десятків років була частиною політичної та економічної систем. Це знаходило підтвердження в ідеологізації навчальних програм ВНЗ, особливостях організації студентського життя, змісті наукових досліджень, призначеннях на академічні посади, встановленні міжнародних зв'язків та взагалі супроводжувалося обмеженням академічних свобод і автономії вищих навчальних закладів.

Сьогодні системи вищої освіти в країнах з перехідною економікою характеризуються намаганням відійти від соціалістичної системи освіти та наблизитися до західних освітянських моделей. Це підтверджується низкою таких тенденцій, як зміна критеріїв вступу до ВНЗ; самостійне визначення змісту навчальних програм та організації навчального процесу; викорінення номенклатурної системи призначення на академічні посади; заміна політичної звітності вищої школи на економічну; посилення процесу диверсифікації систем вищої освіти [2, с. 209].

Викладене зумовлює необхідність більш детального аналізу ходу реформ вищої освіти та їх специфіки в окремих країнах з перехідною економікою.

У Польщі розробка нових напрямів освітньої політики проходила в умовах глибоких соціально-політичних та економічних перетворень, переходу до ринкової економіки, зміни характеру праці, що вимагало високого рівня освіти, ініціативності та підприємництва в роботі. В 1990-х рр. відбулося скорочення прямого втручання держави в галузь освіти, яке призвело до плюралізму її системи. Сучасна освітня політика стала важливим елементом соціальної стратегії держави. Вона розробляється з урахуванням невирішених у минулому завдань, які тепер з новою силою заявили про себе на новому етапі історичного розвитку країни. У

системі освіти Польщі спостерігався серйозний розрив між глобальними потребами суспільства та результатами освіти; між об'єктивними потребами часу та загальним недостатнім рівнем освіти; між професійною орієнтацією та потребами особистості в гармонійному задоволенні різноманітних пізнавальних інтересів; між сучасним рівнем розвитку науки та архаїчним стилем викладання [4, с. 80].

Уже на початковому етапі політичних і соціально-економічних перетворень польський уряд зосередив зусилля на вивченні стану та перспектив економічного розвитку країни. У державній доповіді про довгострокову стратегію модернізації країни "Шлях у 2010 рік", підготовленій Комітетом прогнозів "Польща в XXI столітті" при Президії Польської Академії Наук, заявлено, що "найвищим пріоритетом на найближчі 15 років має бути використання інтелектуального потенціалу Польщі та її людських ресурсів для прискорення й модернізації суспільно-економічних процесів. Ми висловлюємося за стратегію наступу освіти, за досягнення в 2010 році європейських освітніх стандартів" [5].

Правову основу діяльності закладів вищої освіти й управління ними в Польщі складають прийняті парламентом закони про освіту. У 1990 р. перший некомуністичний парламент ухвалив новий, ліберальний закон про вищу освіту, який передбачав створення приватних навчальних закладів і широку академічну автономію вищих державних навчальних закладів [3, с. 81]. Взагалі сутність реформи вищої освіти в Польщі полягає в реалізації заходів щодо поліпшення її якості, які здійснювались з початку 90-х рр. Закони надають ВНЗ більшої самостійності щодо питань навчання та наукової діяльності, дозволяють їм приймати незалежні рішення стосовно своїх завдань та шляхів їх реалізації як на загальному університетському рівні, так і на рівні основних структурних підрозділів. Вища Рада фактично є засобом контролю планів і рішень міністрів. Вона здійснює аналіз усіх законодавчих актів, що стосуються освіти, критеріїв розподілу бюджетних коштів і визначає частку витрат на освіту, розглядає обсяги обов'язкових програмних мінімумів.

Особливістю приватного сектору вищої освіти в Польщі є його велика доступність для молоді з малих міст і сіл, а також із середовища робітничого класу і селянства. Так, наприклад, у Вищій школі фінансів і менеджменту в Белостоці кількість студентів із сільської місцевості перевищує 20%, а з робітничих родин - 60% [6, с. 138]. Місце розташування є одним з найважливіших кри-

теріїв вибору університету. Вартість проїзду, житла і харчування найчастіше перевищує вартість навчання в приватному університеті, розташованому поблизу від місця проживання студентів.

Сьогодні у ВНЗ державного сектору створені нові структурні підрозділи (департаменти, інститути, міждисциплінарні програми), введені різні рівні освіти - бакалавр, магістр, доктор, а також різні форми неперервної освіти. Крім того, за зразком США введена система залікових одиниць, яка дозволяє змінювати напрями підготовки, припиняти навчання та поновлювати його в зручний час, переходити до інших ВНЗ чи на інші факультети.

Багато чого змінилося і в управлінні вищим навчальним закладом. Після довготривалого періоду централізованого управління стала помітною тенденція до децентралізації прийняття рішень, автономії вищих навчальних закладів та підвищення ролі колективних органів управління. Значні зміни відбулися у взаємовідносинах між органами управління навчальними закладами та урядом, з одного боку, та всередині самих ВНЗ - з другого. У концепції реформування освіти, що була прийнята в 1998 р., уряд гарантував відмову від планування та контролю, зокрема вищої освіти, залишивши за собою тільки право на так зване "дистанційне управління" [1, с.116]. Приватні вищі навчальні заклади взагалі вільні від колективного управління. Рішення приймаються особисто ректором чи президентом, у той час як сенат і факультетська вчена рада є винятково дорадчими органами. При цьому, якщо державні навчальні заклади в загальному і цілому працюють негнучко, то приватні - здатні швидко реагувати на мінливі потреби попиту на освіту і нестачу спеціалістів на ринку праці.

Оскільки очевидно, що ринковій економіці в процесі становлення потрібні фахівці з таких дисциплін, як економіка, менеджмент, маркетинг і правознавство, більшість приватних навчальних закладів орієнтована на підготовку за вказаними напрямками. Як було зазначено раніше, більшість приватних вищих навчальних закладів пропонують трирічний курс навчання з присвоєнням ступеня бакалавра. Лише в 12 навчальних закладах освіта завершується ступенем магістра. Низка інших навчальних закладів очікують рішення з боку компетентної влади щодо надання їм права присвоєння ступеня магістра [7].

Отже, можливо констатувати, що протягом останнього десятиріччя у ході реформування вищої освіти у Польщі спостерігалися такі суттєві зміни у сфері державного управління освітою:

децентралізація і демократизація управління освітою; підвищення автономії ВНЗ; громадський контроль за рішеннями міністерств, розподілом коштів бюджету, діяльністю ВНЗ; повна ліквідація монополії держави на створення навчальних програм і підручників; вільна навчальна й економічна діяльність вищих навчальних закладів.

На відміну від первісної моделі вищої освіти, яка була підпорядкована державній і партійній владі, у чинній моделі беруться до уваги соціальні фактори, а контроль за якістю освіти відіграє суттєву роль. До цього можна додати той факт, що відбувається зростання ролі вищої освіти в стимулюванні регіонального розвитку, створенні регіональних інноваційних мереж і культурної атмосфери. Усе це суттєво впливає на ухвалення рішення про розміщення підприємств, пов'язаних із передовими технологіями, саме в певному регіоні.

В Угорщині в 1990 р. система вищої освіти складалася з коледжів професійної освіти та університетів академічного профілю. Коледжі відрізнялися один від одного за термінами навчання та дипломами, а університети - за організаційними структурами та напрямками підготовки. В деяких галузях функціонували "професійні університети" (сільське господарство, підприємництво, медицина). Такий дуалізм в отриманні вищої освіти є одною з характерних особливостей угорської системи вищої освіти. Як доповнення до цих двох класичних видів освіти в 1998-1999 навчальному році було введено вищу професійну освіту.

Сьогодні система навчання в деяких університетах та коледжах ще однорівнева. Дворівневу систему навчання заплановано ввести повсюдно у вересні 2007 р. Навчальні програми мають чітко означений профіль, їх успішне виконання гарантує отримання визначених дипломів. Система залікових одиниць, прийнята в університетах Угорщини, виключає можливість переходу студентів після початку навчання на інші факультети свого ВНЗ та в інші вищі навчальні заклади, а також можливість припинення навчання на неозначений термін та поновлення його в зручний для студента час з того ж самого рівня, де воно було перерване. Випускники коледжу, які бажають продовжити навчання в університеті, повинні скласти спеціальні вступні іспити. Це ж саме вимагається від випускника університету, якщо він хоче отримати спеціальність, яку пропонує тільки коледж. Наприклад, випускник педагогічного факультету університету не може працювати в початковій школі, для цього йому потрібний диплом про закінчення

педагогічного коледжу за спеціальністю "вчитель початкових класів" [8].

Коледжі та університети наділені правом самостійно видавати встановлені державою дипломи без участі в цьому процесі незалежних екзаменаційних рад. Якість системи вищої освіти контролюється "на виході" інституційними органами управління вищою освітою та службою зайнятості. Централізовано оцінкою якості вищої освіти в Угорщині займаються Рада вищої освіти і науки при Міністерстві освіти та Угорський Акредитаційний комітет. Останній був утворений у 1997 р. і з того часу не тільки ліцензує кожен факультет університету і коледжу, але й відіграє важливу роль у присвоєнні державних грантів. Провідними органами, що представляють установи вищої освіти, є Конференція Угорських Ректорів і Конференція Директорів Коледжів. Другою особливістю угорської системи вищої освіти є її селективність. Це характерна риса системи вищої освіти всіх країн, які раніше входили до складу РЕВ [9]. Високі академічні вступні вимоги, які встановлюють централізовано адміністративні органи, зумовлюють фактично і соціальну селекцію. До початку реформ прийом до ВНЗ перебував також під політичним контролем.

Крім того, для системи вищої освіти Угорщини є характерною її ізольованість від соціально-політичного життя. Така система виступала механізмом відтворення еліти, яка традиційно була далека від соціально-економічних реалій. На думку угорських спеціалістів, вона була спроможна адаптуватися до будь-яких політичних та соціально-економічних реформ. Оскільки ця система вижила в умовах тоталітарного режиму, то можливо вважати, що виживе і в нових умовах, після зміни політичної системи, оскільки автономія, надана ВНЗ, сприяє збереженню елітарних структур [10].

Швидкий процес реформування вищої освіти в Угорщині розпочався в середині 90-х рр. За оцінкою експертів, він був найбільш значним за всю історію угорської вищої школи. Закон про вищу освіту, що набрав чинності в 1993 р., хоча і не продемонстрував радикальних відмінностей від колишньої системи вищої освіти, але вже включав деякі елементи реформи і був позбавлений ідеологічної жорсткості попередньої системи. Свідченням цьому стало швидке зростання чисельності студентів. У 1999 р. були внесені зміни до закону, які ініціювали реформи, сфокусовані перш за все на змінах у структурі ВНЗ, насамперед освітніх програм, та поліпшенні якості навчання. Було також передбачено

заснування регіональних центрів освіти з проблем задоволення регіонів фахівцями. Університети та коледжі повинні були об'єднатися та ввести дворівневу систему навчання. Якщо в 1993 р. було зареєстровано 25 університетів і 24 коледжі, то на сьогодні національна система складається з 18 університетів і 13 коледжів. Крім того, в Угорщині відкрились 2 приватних та 5 католицьких університетів, а також 12 приватних та 22 католицьких коледжі [11].

Інша важлива реформа стосувалася надання студентам кредитів на навчання і введення кредитно-модульної системи в 2003 р., а також скасування вступних іспитів в університети в 2005 році. Кредитно-модульна система тепер є обов'язковою у всіх ВНЗ, а прийом ведеться на основі атестату середньої школи.

Інтенсивне реформування вищої школи показало, що закон про вищу освіту 1993 р. не вніс суттєвих змін, і це призвело до прийняття нового закону в 2005 р., який був узгоджений з принциповими положеннями Болонського процесу.

Політичні зміни в країні призвели до відміни політико-адміністративного впливу на вищі навчальні заклади. У питаннях залучення молоді до вищої освіти Угорщина наближається до країн Західної Європи.

Нова політика спрямована також на створення атмосфери конкуренції між ВНЗ за кількість студентів, від якої залежить обсяг їх фінансування з держбюджету. Цей факт свідчить про значні зміни у ставленні суспільства до вищої освіти. За таких умов поступово відбувається перехід від елітарної вищої освіти до масової.

Зусилля уряду Угорщини переважно спрямовані на перехід до дворівневого навчання. Сьогодні акредитовані 102 бакалаврські програми, у той час як магістерські програми ще перебувають у стадії розробки. Введення нових програм навчання швидше за все потребує втручання парламенту.

Останні 15 років показали, що угорська система вищої освіти енергійно реформується, намагаючись відновити свою важливу роль у суспільстві, втрачену з історичних причин. Водночас вона прагне до інтеграції в європейський простір. Поки що не можна з упевненістю сказати, що цей процес завершиться до 2010 р., як планувалося. Але вже можна вважати, що реформування вищої освіти - це тепер справа не тільки Будапешта, а й загальноєвропейське питання. Проте, незважаючи на істотний прогрес, угорська вища освіта все ще має серйозні проблемами через недостатнє фінансування з національного бюджету.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Таким чином, виявлені та узагальнені особливості реформування вищої освіти в Польщі, Угорщині свідчать, що практично всі досліджені країни з перехідною економікою стикнулися з проблемами адміністративного реформування. Кожна із зазначених країн пройшла етап політико-адміністративного збурення, пов'язаний із розподілом владних повноважень, хоча тривалість і гострота таких збурень були різними та зумовлювалися переважно прийняттям політичного рішення щодо євроінтеграції. Є підстави стверджувати, що системного і конструктивного характеру реформи вищої освіти в цих країнах набули у зв'язку з отриманням ними статусу країн-кандидатів на членство в Європейському Союзі, оформленням відповідних угод з ЄС і прийняттям комплексу зобов'язань щодо адміністративної спроможності управління реформами.

Досвід реформ країн з перехідною економікою для України має бути не стільки певним набором рецептів вирішення проблем, скільки поштовхом для формулювання власних законодавчих рішень, визначення їх перспективних варіантів чи, навпаки, таких, що заводять у глухий кут, фіксації ключових індикаторів, відхилення від яких загрожує втратою орієнтирів. Дослідження світових тенденцій, насамперед тенденцій реформування вищої освіти країн з перехідною економікою, закладає основу для реального відродження української вищої школи, прогнозування її подальшого розвитку, вдосконалення системи державного управління освітньою сферою.

Список використаних джерел

1. *Вацко Я.Р.* Демократизація управління освітою в Україні і Польщі в контексті загальноєвропейських освітніх процесів ХХІ ст. // Вісн. УАДУ. - 2002. - № 3. - С. 116.
2. *Галаган А.И.* Образовательные реформы последнего десятилетия ХХ века в странах Центральной и Восточной Европы // Соц.-гуманит. знания. - 2002. - № 2. - С. 209.
3. *Павловський К.* Трансформації вищої освіти в ХХІ столітті: польський погляд. - К.: Навч.-метод. центр "Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні", 2005. - С. 81.
4. *Савина А.К.* Польша: образовательная политика государства для ХХІ в. // Педагогика. - 2002. - № 8. - С. 80.
5. *Polska w obliczu współczesnych wyzwan edukacyjnych.* Komitet Prognoz "Polska w ХХІ wieku" przy Prezydium PAN. Warszawa, 1991.

6. *Bidkowski F.* Almanach Panstw Swiata. - Warszawa: Ksiazka Wiedza, 2003. - P. 138.
7. *Maly rocznik statystyczny Polski 2002.* - Warszawa, 2002.
8. Hungary - substantial modernization: summary (1999) // <http://www.worldbank.hu/data/sndpsummary.html>
9. *Thomas von Ahn.* Higher education in Hungary. Forum EAIE. - Winter 2005. - Vol. 7. - N 3.
10. Regular reports from the European commission on Hungary's progress towards accession, 1998-2003// [http:// europa.eu.int](http://europa.eu.int)
11. *Szegvari P.* Methods and techniques of managing decentralization reforms in Hungary. OSI/LGI, 2002// <http://lgi.osi.hu/publications/>

Ірина Кринична,

кандидат медичних наук, докторант кафедри філософії, соціології державного управління ДРІДУ НАДУ

Управління системою медико-соціального захисту населення України

Аналізується роль органів державного управління в медико-соціальній системі. У зв'язку з тим, що ефективної співпраці Міністерства охорони здоров'я і соціального захисту з органами виконавчої влади не має, вирішити це завдання можливо тільки за умови подолання суттєвих проблем адміністративно-правового регулювання досліджуваної сфери, що на сьогодні є актуальним питанням.

Ключові слова: медико-соціальна система, адміністративно-правове регулювання, охорона здоров'я.

He role of organs state administration is analyzed in medical to the frame of society. In connection with that the state does not have an effective collaboration of Ministry of health and social defense with the organs of executive power, to decide this task possibly only on condition of overcoming of substantial problems administratively - legal adjusting of the probed sphere which for today is a actual question.

Key words: medical system, social system, administration adjusting, health protection.

Постановка проблеми. Організаційно-управлінські фактори не випадково займають провідне місце серед решти факторів, які визначають рівень якості надання медико-соціальної допомоги населенню. Досвід економічно розвинених країн свідчить, що успіх у вирішенні питань медико-соціального захисту населення

забезпечується тільки тоді, коли вирішено проблеми управлінського характеру, і, в першу чергу, реалізуються основи нової філософії управління, які скеровані на проблеми якості [1, с. 13].

На нашу думку, завдання забезпечення високого рівня якості медико-соціальної допомоги є основною для управлінської діяльності. Управління повинно бути побудовано так, щоб забезпечення якісною медико-соціальною допомогою стало повсякденним обов'язком кожного працівника, яке необхідно не само по собі, а як засіб вирішення найактуальніших проблем управління, лише потрібно змінити звичні стереотипи управлінського мислення.

Аналіз досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми. Дослідження сучасних вітчизняних вчених у сфері системи управління медико-соціальним захистом населення спираються на окремі питання економічних, медичних, соціальних, гігієнічних та екологічних умов життя, а управлінські аспекти багатофакторності цих сфер у сукупності для провадження глобальної медико-соціальної політики держави не розглядаються [2; 3; 4; 5; 6].

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Показники економічного, соціального й культурного розвитку країни є важливим критерієм сталого людського розвитку, а право громадянина на охорону здоров'я в цивілізованому світі визначене як одне з основних прав людини. Тому діяльність держави повинна бути спрямована на збереження і зміцнення здоров'я людини, а забезпечення права на охорону здоров'я слід вважати пріоритетним напрямом її соціальної політики.

Метою статті є аналіз рівня управління медико-соціальними складовими життєдіяльності населення України.

Виклад основного матеріалу. Сучасний рівень здоров'я населення України зумовлюється порівняно низьким матеріальним і культурним рівнем життя більшості населення, незадовільними умовами праці та побуту, неякісним та незбалансованим харчуванням, нездоровим способом життя, недостатньою рухливістю і слабким розвитком фізичної культури, поширенням шкідливих звичок (паління тютюну, алкоголізм, наркоманія і токсикоманія), використанням відсталих, екологічно небезпечних технологій, браком ефективних засобів знешкодження шкідливих речовин і захисту від них, техногенним забрудненням навколишнього середовища, а також труднощами адаптації багатьох людей до нових умов урбанізації та індустріалізації. Погіршують ситуацію наслідки найбільшої в історії людства екологічної катастрофи - аварії

на Чорнобильській АЕС, яка призвела до деструктивних процесів у соціально-економічній сфері [4].

Низький стан охорони здоров'я населення України в основному зумовлюється недостатнім остаточним фінансуванням. Прийняття Закону України "Про бюджетну систему України", який регламентує фінансові відносини між державою і органами місцевого самоврядування, призвело до суттєвих змін у фінансовому забезпеченні та управлінні галуззю охорони здоров'я. Тепер місцеві ради самостійно розробляють, затверджують та реалізують свої бюджети, а уряд практично не втручається у формування їхньої фінансової політики. Рівень видатків на охорону здоров'я визначається доходами, які сформовані на відповідному (місцевому або регіональному) рівні. Проте деструктивні процеси в економіці, скорочення виробництва, зменшення внутрішнього валового продукту (ВВП), гальмування економічних реформ призвели до дефіциту бюджету й істотного погіршення фінансування галузі охорони здоров'я та інших соціальних програм [4].

Отже, можливість держави мобілізувати кошти на охорону здоров'я великою мірою пов'язана із величиною внутрішнього валового продукту на душу населення. Останній є дуже важливим узагальнюючим показником, рівень якого істотно впливає на стан громадського здоров'я та прогнозування його динаміки. Залежність між рівнем ВВП на душу населення і середньою тривалістю життя є досить істотною; особливо це очевидно на прикладі суспільних груп з низьким рівнем доходів [11].

Так, розвиток медико-соціального захисту населення обумовлюється податковою системою. Податки з продажу і податок на добавлену вартість є важким тягарем для бідних. Податки з доходу можуть бути більш прогресивними, тобто створюють більший тягар на багатих, але тільки в тому випадку, коли вони дійсно збираються.

Протягом десятиліть радянська охорона здоров'я розвивалась в рамках моделі Семашко, тобто була єдиною високоцентралізованою системою, що фінансувалася з державного бюджету і спрямовувалася на забезпечення загального доступу до безоплатної медичної допомоги. Перехід країни до ринкових відносин, демократизація суспільства не могли не позначитися на принципах організації та фінансування охорони здоров'я. Але основним чинником, що спонукає галузь до радикальних змін, стала економічна криза в Україні. Коли фінансування охорони здоров'я скоро-

тилося порівняно з 1990 р. майже в 8 разів, виконання державних зобов'язань у сфері охорони здоров'я, хоча б в обмеженому обсязі, для забезпечення соціально гарантованого обсягу медичної допомоги лише за рахунок коштів загального оподаткування стало неможливим. Тому перехід до страхової моделі або так званої "страхової медицини" слід розглядати деякою мірою як вимушений, але дуже необхідний крок. До речі, термін " страхова медицина" на сьогодні є не коректним, оскільки йдеться не про медицину, а про систему фінансування й організації медичної допомоги [11; 12].

Традиційно виділяються два основних типи медичного страхування: соціальне і приватне. Медико-соціальне страхування має обов'язковий характер і забезпечує відшкодування витрат на основні види медичної допомоги і медичні послуги в обсязі соціальних гарантій держави. Найчастіше кошти для потреб медико-соціального страхування одержують через спеціальні податки - внески. Розмір страхового внеску в системі медико-соціального страхування не ув'язується зі станом здоров'я застрахованого і, відповідно, з обсягом одержаної медичної допомоги. Приватне ж медичне страхування є добровільним і охоплює види медичної допомоги, послуги, що лишилися за межами програм обов'язкового медичного страхування. Розмір страхових внесків при добровільному медичному страхуванні визначається величиною страхового ризику, який безпосередньо залежить від стану здоров'я застрахованого. Світовий досвід свідчить, що добровільне медичне страхування відіграє допоміжну роль у забезпеченні населення медичною допомогою. Його основне призначення - пом'якшення дефіцитів медичної допомоги, що виникають у системі медико-соціального страхування [12].

Найважливішими позитивними наслідками системи медико-соціального страхування є відхід від залишкового принципу фінансування охорони здоров'я і цільовий характер формування фондів, введення стабільного нормативу відрахувань з фонду оплати праці працюючих громадян.

Вважається, що прямі податки, соціальне страхування і приватне страхування є прогресивними. Винятком є Німеччина і Нідерланди, де соціальне страхування є регресивним через податкові пільги, які в першу чергу вигідні багатим. Велика Британія найкраще перерозподіляє ресурси між багатими і бідними та між здоровими і хворими, а ситуація в США - найгірша [13].

Торкнемось актуального питання стандартизації охорони здоров'я, яке на сьогодні не отримало належного розвитку. Стан-

дартизація галузі охорони здоров'я відбувається безсистемно, темпи її розвитку не задовольняють потреби галузі. Відсутня нормативно-правова база для забезпечення розвитку системи соціальних стандартів, пріоритетні напрями шляхів і форм подальшого вдосконалення стандартизації в охороні здоров'я, форми і методи поглиблення розвитку державних соціальних стандартів [1; 2; 3].

Науковці довели, що соціальне середовище активно впливає на здоров'я населення. Так, В. Лехан та співавтори переконані, що умови формування здоров'я населення відіграють важливу роль у виявленні та об'єктивізації проблем охорони здоров'я, а також визначенні ефективності вирішення цих проблем за кінцевим результатом [6]. Орієнтиром останнього десятиріччя і на подальшу перспективу для вдосконалення охорони здоров'я в Європі і в кожній країні - члені Європейського бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я визнано загальноєвропейську політику "Здоров'я для всіх". Вона передбачає, що всі країни повинні не тільки мати, але й здійснювати політику досягнення здоров'я та високої якості життя, а її головний орієнтир - усунення відмінностей у стані здоров'я людей, які зумовлені соціально-економічними чинниками [7].

Одним із проявів недієздатності системи управління процесами соціального захисту є загострення проявів нерівності в питаннях здоров'я та його охорони, що спостерігається навіть у країнах з високим рівнем загального добробуту.

Найбільш соціально уразливі та незахищені верстви становлять більше половини населення України, тому нагальною потребою є створення системи соціальних гарантій з боку держави з метою задоволення потреб таких категорій громадян у медичному забезпеченні [8]. ВООЗ проголошує, що в політиці охорони здоров'я різних країн головний пріоритет слід відводити тим, хто перебуває в найбільш несприятливому становищі. Ця політика повинна враховувати проблему нерівного розподілу суспільних благ між усіма соціальними групами і спрямовуватися на забезпечення їх більш справедливого розподілу [9].

Цілі соціальної державної політики повинні максимальною мірою враховувати інтереси всіх соціальних прошарків населення стосовно охорони здоров'я, спрямовуватися на дотримання принципів соціальної справедливості й рівності, утвердження соціальних прав і свобод людини. Для реалізації принципу державної відповідальності за здоров'я нації необхідна широкомасштабна національна концепція розвитку медико-соціального захисту здо-

ров'я населення, в якому провідне місце буде належить державним соціальним стандартам. Крім того, слід створити ефективну систему фінансування охорони здоров'я, узгоджувати управління на державному, регіональному та місцевому рівнях, використовувати не тільки медичні, але й соціальні індикатори діяльності охорони здоров'я.

Соціальний захист, на нашу думку, на рівні державного управління повинен розглядатися як дієвий та ефективний комплекс заходів щодо матеріальної та організаційної підтримки населення з метою усунення негативних наслідків відповідних подій, пов'язаних із соціальним ризиком. Так, на державу покладена першочергова відповідальність за створення системи захисту здоров'я громадян з використанням його ефективних видів і форм, з урахуванням можливих соціальних ризиків. Проте більшість діючих соціальних стандартів вводилися в систему соціального захисту населення після здобуття Україною незалежності, особливо активно - в період розвитку ринкових відносин у всіх сферах суспільного життя.

Сьогодні державні соціальні стандарти розглядаються серед основних засобів реалізації соціальних прав громадян, які мають бути обов'язковими для виконання для всіх закладів охорони здоров'я, незалежно від підпорядкування та форми власності, у всіх регіонах держави. У них необхідно враховувати інтереси різних соціальних верств та груп, оскільки діти мають одні потреби, дорослі - інші, літні люди, як правило, більшою мірою потребують медичних послуг і ліків. Ефективність запровадження державних соціальних стандартів визначається станом досягнення поставлених перед ними цілей, їх науковою обґрунтованістю, матеріально-технічним і фінансовим забезпеченням, які повинні бути спрямовані на посилення медико-соціального захисту найбільш соціально незахищених груп населення, покращення показників їх здоров'я.

В Україні окремі види соціальних стандартів продовжують використовуватися як закупівля одягу, взуття і м'якого інвентарю в будинках-інтернатах для осіб похилого віку, інвалідів та дітей, які перебувають на утриманні держави [10]. Прийняттям Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 5 жовтня 2000 р. №2017-111 було підтверджено обраний курс України на побудову соціально орієнтованої правової держави.

Сучасні управлінські підходи щодо забезпечення соціального вектора розвитку охорони здоров'я, крім державних соціальних стандартів, передбачають також активізацію застосування державних програм соціального розвитку.

Аналіз сучасної ситуації у сфері здоров'я населення України приводить до невтішних висновків. На зламі століть Україна має, практично, найгірші серед європейських країн показники життєдіяльності і робить цю проблему актуальною метою державної політики.

Відповідальність держави за стан громадського та індивідуального здоров'я не залежить від того, чи побудовано суспільство на принципах демократії і вільного ринку, чи на принципах управління захистом, на запропонованій автором концепції, яка не обмежує права громадян. Хоч би якою була державна політика і стратегія суспільного розвитку, уряд має стати відповідальним за стан і рівень соціальної захищеності, які забезпечували б соціальну справедливість і прийнятну якість послуг з охорони здоров'я. Іншим джерелом ефективності державного регулювання є забезпечення виконання і контроль дотримання регулятивних вимог. Соціальні чинники управління процесами захисту населення виходять з положення, що здоров'я формується поза системою його охорони, на що слід зважати в реальному житті.

Зокрема, ідея сталого розвитку суспільства виходить за межі компетенції галузі охорони здоров'я і є предметом уваги суспільства в цілому, і, в першу чергу, органів державного управління різних рівнів організації - національного, регіонального, місцевого. Досить добре досліджена в інших країнах, проблема взаємозв'язку екології і здоров'я людини в Україні в основному представлена феноменологічними даними і тільки починається впроваджуватися новий дієвий підхід до її вирішення. Зокрема, певні завдання окреслені в Національній програмі "Здоров'я нації" на 2002-2011 роки, але досвід інших країн, на нашу думку, є надзвичайно корисним для України.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, процеси регламенту цієї діяльності органів управління в умовах суспільних трансформацій в Україні безпосередньо визначаються якістю організації як інструмент державного управління, здатний забезпечити реалізацію завдань соціальної політики, створити систему соціального захисту населення, забезпечити соціальну рівність у питаннях охорони здоров'я. Слід відзначити, що розбалансованість організації складових управління розвитку регіонів медико-соціальної бази на місцях, регіональному та державному рівнях зумовлені передусім фінансово-економічними чинниками.

Низький рівень організації охорони здоров'я сільських жителів, менший їх доступ до медичної допомоги порівняно з міськими вимагає диференційованого запровадження державних соціальних стандартів за основними напрямками медичного забезпечення населення окремо для сільського та міського населення.

Найменш важливим чинником організації управління медико-соціальним захистом виступає удосконалення стандартизації профілактичної медичної допомоги.

Логіка нової концепції у сфері організації управління процесами медико-соціального захисту передбачає переорієнтацію державної політики охорони здоров'я з перенесенням основних акцентів з діагностичних та лікувальних заходів насамперед на заходи щодо запобігання виникнення захворювань. На сьогодні профілактичний напрям охорони здоров'я, в умовах обмеженого фінансування галузі, належить до числа найменш розвинутих в Україні.

Серед пріоритетних напрямів державної політики залишаються державні соціальні стандарти забезпечення населення безоплатною медичною допомогою в закладах охорони здоров'я державної і комунальної форм власності.

Список використаних джерел

1. *Танигин В.Н.* Основы стандартизации и управления качеством. - М., - 1989. - С. 207-209.
2. *Лехан В.М., Гук А.* Методичні підходи до розробки медичних стандартів. - К.: Сфера, 2001. - 176 с.
3. *Ярош Н.П.* Державні соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я України. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 166 с.
4. *Радиш Я.Ф.* Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблема та шляхи реформування. - К.: Вид-во НАДУ, 2001. - 360 с.
5. *Перковський А.Л., Пирожков С.І.* Демографічні втрати народонаселення Української РСР у 40-х рр. // Укр. істор. журн. - 1990. - № 2. - С. 15-25.
6. *Лехан В.М., Іпатов А.В., Губар І.О., Борвінко Е.В.* Оцінка глобального тягаря хвороб населення України // Вісн. соц. гігієни та організації охорони здоров'я України. - 2000. - № 1. - С. 105-108.
7. *Москаленко В.Ф., Пономаренко В.М.* Самооцінка здоров'я - складова частина моніторингу європейської політики "Здоров'я для всіх" в Україні // Вісн. соц. гігієни та організації охорони здоров'я України. - 2002. - № 1. - С. 5-10.

8. *Підаєв А.В.* Пріоритетні напрями розвитку системи охорони здоров'я в Україні // Вісн. соц. гігієни та організації охорони здоров'я України. - 2002. - № 4. - С. 5-8.

9. *Здоровье 21 - Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ. - ВОЗ, Европейское региональное бюро, Копенгаген, 310 с.*

10. *Новолодский В.М.* Значение стандартизации в развитии системы обязательного медицинского страхования // Проблемы стандартизации в здравоохранении. - 2001. - № 2. - С. 10-13.

11. *Шейман И.М.* Реформа управления и финансирования здравоохранения. - М.: Издатцентр, 1998. - 336 с.

12. *Лехан В.М.* Модель страхової медицини для України // Медичні перспективи. - 1997. - Т. 2. - № 2. - С. 101-105.

13. *Семенов В.Ю, Гришин В.В.* Опыт реформирования здравоохранения в зарубежных странах. - М.: Федеральный фонд СМС, 1997. - 256 с.

Інга Рожкова,

кандидат медичних наук,

докторант кафедри управління охороною

суспільного здоров'я НАДУ

Державне регулювання розвитку механізмів фінансування системи охорони здоров'я на засадах суспільної справедливості

У статті досліджуються механізми державного регулювання фінансування охорони здоров'я в розвинених країнах світу та обґрунтувати їх можливості і обмеження для використання в Україні на засадах суспільної справедливості.

Ключові слова: державне регулювання, механізми фінансування, охорона здоров'я, суспільна солідарність.

The purpose of the article is to investigate the mechanisms of state regulation of health care financing in the developed countries of the world and ground their possibilities and limitations for the use in Ukraine on principles of social justice.

Key words: state regulation, financing mechanisms, health care, social justice.

Постановка проблеми. Збереження суспільно справедливо-го загального доступу до послуг з охорони здоров'я та поліпшення ефективності й економічності діяльності системи є найважли-

ішими цілями державної політики у сфері охорони громадського здоров'я. Система охорони здоров'я є частиною широкого процесу визначених суспільством пріоритетних цінностей і інституцій. Її складовими є організаційні структури та процеси, через які суспільство робить вибір стосовно виробництва, споживання і розподілу послуг охорони здоров'я. Адекватна система охорони здоров'я є фундаментальною необхідністю для людського благополуччя. З точки зору забезпечення суспільної справедливості механізми фінансування охорони здоров'я є важливим з двох причин. По-перше, фінансування визначає наявність охорони здоров'я як загальнодержавної системи та визначає доступ до неї. По-друге, фінансові механізми зумовлюють ступінь фінансового захисту громадян від непосильних витрат на випадок хвороби. Моделі фінансування охорони здоров'я охоплюють формування сукупного бюджету даної сфери, його розподіл до регіонів, груп населення та спеціальних видів послуг охорони здоров'я, а також механізми оплати надавачів послуг. Вказані три питання тісно взаємопов'язані.

В Україні відбуваються тривалі дискусії щодо розвитку оптимальної моделі охорони здоров'я, механізмів її фінансування, що вказує на необхідність вивчення досвіду економічно розвинених країн світу та обґрунтування можливостей його використання.

Аналіз останніх досліджень. Як показує аналіз літературних джерел, більшість країн світу фінансують охорону здоров'я, використовуючи наступні основні джерела: загальні податкові надходження (податок із заробітної плати), внески соціального страхування, премії приватного страхування, пряма оплата медичного забезпечення користувачем, а також так зване обштинне фінансування (кошти територіальної громади), скероване на забезпечення справедливого та рівного доступу всіх громадян до послуг з охорони здоров'я та їх захисту від надмірних фінансових втрат через хворобу. З допомогою кожного механізму розподіл фінансового тягаря і вигод відбувається по-різному, кожний з них впливає на критерії доступу до послуг з охорони здоров'я та фінансового захисту. Інакше кажучи, кожний механізм має різне значення для забезпечення суспільної справедливості щодо доступу до послуг з охорони здоров'я. Механізм фінансування впливає на наявність послуг, їх надання та доступ до них. У свою чергу, система охорони здоров'я впливає на результати діяльності у вигляді збереження, зміцнення та відновлення громадського здоров'я з допомогою профілактики і лікування захворювань, зокрема з метою запобігання ранньої смерті чи інвалідності [1; 3; 6].

Країни світу як з високими доходами, так і з низькими фінансують охорону здоров'я, використовуючи поєднання вказаних п'я-

ти можливих джерел. Більшість схем фінансування охорони здоров'я служать двом цілям: забезпечити рівний доступ до охорони здоров'я і захистити пацієнтів від надмірних втрат через хворобу (фінансовий захист) і, отже, запобігти поглибленню бідності [3].

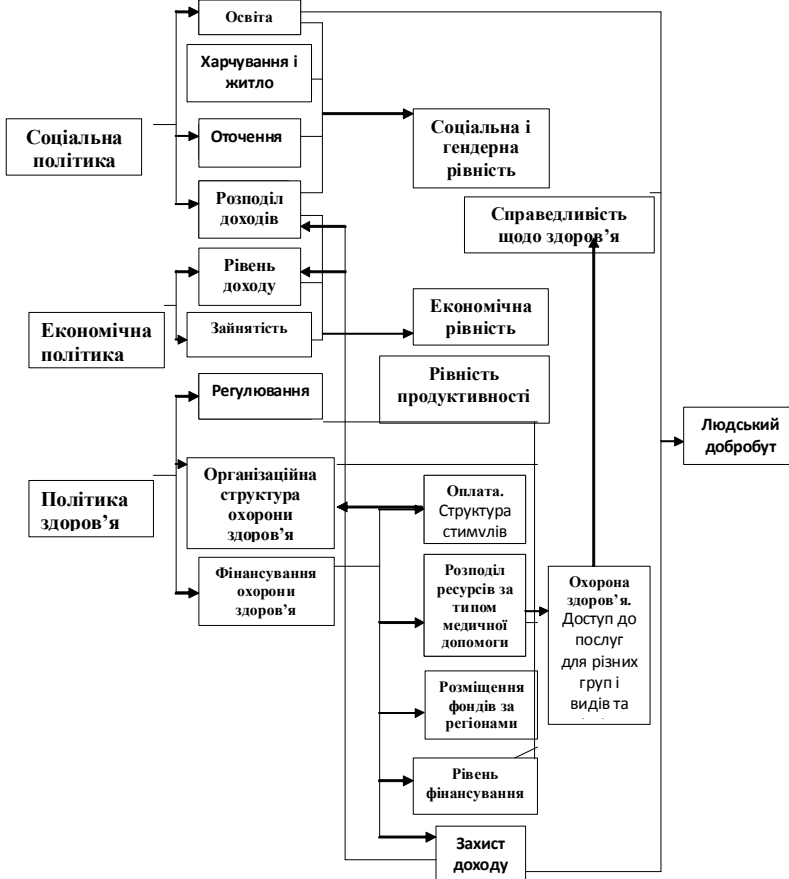
Виділення невирішених проблем. У контексті реформування системи охорони здоров'я в Україні важливим є дослідження можливої екстраполяції вказаних механізмів державного регулювання фінансування сфери охорони здоров'я, що використовуються в економічно розвинених країнах світу, зокрема членах Європейського Союзу, в національних умовах. Сьогодні в Україні консолідований бюджет на охорону здоров'я формується в основному із загальних податкових надходжень. Незначна частка фінансування поповнюється за рахунок добровільного медичного страхування (близько 0,5% від сукупного бюджету на охорону здоров'я, лікарняних кас (прообраз общинного фінансування) тощо. Одночасно відбувається широка суспільна та професійна дискусія щодо запровадження в Україні моделі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, за якою передбачаються два механізми наповнення сукупного бюджету на охорону здоров'я: крім державного бюджету ще і кошти страхових внесків. Офіційна співплата громадян за послуги з охорони здоров'я в Україні поки що не має законодавчого підґрунтя [3; 5].

Метою статі є дослідження механізмів державного регулювання фінансування охорони здоров'я в розвинених країнах світу та обґрунтування їх можливості й обмеження для використання в Україні на засадах суспільної справедливості.

Вклад основного матеріалу. Коли ми говоримо про справедливість у фінансуванні і витратах на охорону здоров'я, одночасно маємо на увазі те, як ефективно даний фінансовий механізм покращує справедливість у результатах здоров'я і загалом людське благополуччя. Незважаючи на різноманітність фінансування охорони здоров'я, загалом це торкається принципів прийнятності, діяльності й ефективності системи охорони здоров'я (див. рисунок).

Модель фінансування є головним чинником величини консолідованого бюджету на охорону здоров'я. Розподіляючи фонди для спеціальних послуг, фінансування впливає на доступність. У цих розподільчих визначниках як для кожного регіону, територіальної громади чи групи населення, які мають отримати фонди, фінансова схема впливає на доступ до послуг та якісної медичної допомоги. Державне регулювання необхідне для визначення механізму оплати медичним працівникам закладів охорони здоров'я тощо. Метод оплати дає фінансові стимули надавачам, заохочую-

чи їх змінювати їх практику і працювати відповідно. Загалом фінансова схема визначає, скільки грошей буде мобілізовано, як фонди використовуватимуться і управлятимуться, як ефективно послуги будуть надаватися, і які типи послуг будуть доступні і кому.



Взаємозв'язок між фінансуванням охорони здоров'я і суспільною справедливістю щодо здоров'я

Модель фінансування є головним чинником величини консолідованого бюджету на охорону здоров'я. Розподіл ресурсів для кожного регіону, територіальної громади чи групи населення, які мають отримати фонди, визначається фінансовою схемою, що впливає на доступ до послуг та якісної медичної допомоги. Крім того, державне регулювання необхідне для визначення механізму

оплати медичним працівникам закладів охорони здоров'я тощо. Метод оплати може створювати фінансові стимули надавачам, заохочуючи їх змінювати їх практику і працювати відповідно до потреб споживачів. Загалом фінансова схема визначає кількість мобілізованих коштів на охорону здоров'я, процедури використання й управління фондами, якість та ефективність послуг, що будуть надаватися, та які типи послуг будуть доступні і яким категоріям громадян.

Існуючі знання та досвід щодо шляхів, з допомогою яких модель фінансування охорони здоров'я впливає на стан громадського здоров'я, є частковими. На рисунку проілюстровані деякі з цих складних взаємовідносин. У широкому розумінні (верхня половина рисунка) благополуччя громадян визначається соціальною й економічною державною політикою, що впливає на такі чинники людського розвитку та якості життя, як освіта, дохід, умови зовнішнього оточення, справедливість у здоров'ї, захист доходу, харчування, житло, соціальна і гендерна рівність тощо [3]. Водночас державна політика щодо здоров'я (нижня половина рисунка) впливає на наявність і розподіл послуг з охорони здоров'я і механізмами щодо фінансового захисту громадян, що, у свою чергу, впливає на справедливість системи охорони здоров'я [1; 3; 4].

Фінансування як механізм державного управління справляє надзвичайно важливий вплив на діяльність системи охорони здоров'я. Від його рівня залежить кількість доступних для системи охорони здоров'я фінансових ресурсів, визначення того, хто несе основний фінансовий тягар та хто контролює зібрані фінансові ресурси, управління фінансовими ризиками, а також можливості контролю витрат. Ці фактори, у свою чергу, допомагають визначити справедливість доступу до медичної допомоги, захистити громадян від надмірного фінансового ризику на випадок захворювання та впливати на стан громадського здоров'я.

Важливо звернути увагу на те, що різні види податків лягають різним тягарем на певні групи населення щодо доходів. Податок з продажу і податок на додану вартість є важким тягарем для незаможних прошарків населення. Податки з доходу можуть бути більш прогресивними, тобто створювати більший тягар для багатих, але тільки в тому випадку, коли вони дійсно збираються. Деякі дослідження показують, що прямі податки, соціальне страхування і приватне страхування є прогресивними [3]. Винятком є Німеччина і Нідерланди, де соціальне страхування є регресивним через те, що найбагатші групи населення виключаються з нього, та США, де приватне страхування є регресивним через податкові пільги,

які в першу чергу вигідні багатим. Пряме оподаткування в Данії набагато менш прогресивне через залежність від місцевого прибуткового податку [2; 3]. Непрямі податки і прямі платежі в усіх досліджених країнах є регресивними (табл. 1).

Країни, які фінансують свої системи охорони здоров'я через загальне оподаткування, мають більш прогресивну фіскальну політику, більш прогресивніші, ніж ті, які покладаються на механізми приватного фінансування.

Таблиця 1

Вплив на справедливість доступу до послуг з охорони здоров'я окремих механізмів фінансування

Фінансові методи	Мобілізація фондів	Доступ до охорони здоров'я	Фінансовий захист
Загальні податкові надходження			
Країни з високим доходом	Загалом прогресивна	Більшість країн, крім США, забезпечують рівний доступ	Рівний при всеохопному страхуванні та національних службах охорони здоров'я (за винятком США)
Країни, що розвиваються	Суттєво відрізняються. Податок з доходу - прогресивний, податок на добавлену вартість - регресивний, якщо продукти харчування не звільнені від оподаткування	Залежить від розподілу ресурсів: тяжіє до регресивного	Прогресивний, якщо державні лікарні надають безоплатні послуги
Соціальне страхування			
Країни з високим доходом	Пропорційна; децю регресивна, якщо основна заробітна плата, яка підлягає оподаткуванню, обмежена	Прогресивний	Рівний при всеохоплюючим страхуванні
Країни, що розвиваються		Охоплює тільки суспільні групи з високим і середнім рівнями доходів; переважно регресивний	Захищені тільки застраховані
Приватне страхування			
Індивідуальне	Істотно регресивна	Застраховані мають рівний доступ	Тільки для застрахованих
Групове	Регресивна	Застраховані мають рівний доступ. У межах груп прогресивний	Тільки для застрахованих
Пряма оплата	Значно регресивна, якщо соціально незахищені групи не звільнені від податку	Регресивний	Захисту немає
Общинне фінансування	Регресивне, якщо є значне субсидування з бюджету	Рівний доступ для членів; регресивний, при поділі вартості	Прогресивний для членів

Але загалом прогресивність моделі фінансування охорони здоров'я послаблюється, якщо більш багатим громадянам дозволяється не брати участь у державних схемах.

Дослідження показують, що Велика Британія найкраще перерозподіляє ресурси між багатими і бідними та між здоровими і хворими, а ситуація в США - найгірша [2; 3].

Тому розвиток програми державних гарантій, спрямованої на забезпечення соціальної справедливості у сфері надання медичних послуг населенню, є ключовим інструментом проти виключення із соціального захисту окремих прошарків громадян щодо здоров'я. Досягнення цієї мети залежить від фінансової збалансованості зобов'язань держави і коштів, які виділяються на їх реалізацію, а також від ефективності використання ресурсів на надання безоплатної медичної допомоги. Оскільки фінансові ресурси завжди обмежені, а потреби населення в медичній допомозі практично безмежні, то постає питання, яким чином забезпечити цей баланс. Для досягнення балансу потрібно виконати низку умов. Зобов'язання держави мають бути максимально конкретними, мінімальний соціальний стандарт повинен містити конкретний перелік захворювань і видів медичної допомоги, які надаються населенню безоплатно на всій території країни (склад пакета гарантій), а також регламентувати обсяги медичної допомоги та витрати на її надання.

Звіт Міжнародної організації праці за 2000 р. визначив соціальний захист як захист, що забезпечує суспільство для своїх громадян через низку державних заходів: компенсація значного зниження доходу працюючого, результатом чого є непередбачувані витрати (серйозне захворювання, материнство, виробнича травма, безробіття, інвалідність, похилий вік тощо); надання послуг з охорони здоров'я; забезпечення вигод для сімей з дітьми [6].

Основною метою соціального захисту щодо здоров'я є профілактика, лікування і відновлення здоров'я робітників і їх сімей, забезпечуючи використання потрібних і ефективних послуг охорони здоров'я. По-друге, забезпечення фінансового захисту для сімей через систему фінансування охорони здоров'я, яка базується на принципі солідарності. Захист здоров'я і забезпечення фінансового захисту взаємопов'язані. Брак захисту може призвести до прогресування бідності і зuboжіння багатьох родин.

Функціями гарантованого обсягу послуг охорони здоров'я є схвалення загальної норми використання необхідного й ефективного пакету послуг і втручань щодо громадського здоров'я при певних визначених умовах фінансового захисту. Однак встанов-

лення гарантованого пакета є тільки частиною проблеми. Необхідне забезпечення моніторингування, перевірки, підтвердження виконання доступу населення до гарантованого державою пакета послуг з охорони здоров'я, який повинен включати: пакет втручань з охорони здоров'я (послуги та втручання з охорони громадського здоров'я); прийнятний рівень якості (конкретне визначення втручань і вибраних акредитованих надавачів); відповідна своєчасність надання медичної допомоги (максимальний період очікування); раціональне поєднання рівнів "співоплати" і "співстрахування"; відповідна чіткість конфіденційності інформації, захисту прав пацієнтів тощо.

Особливості гарантованого пакета послуг з охорони здоров'я можуть відрізнятися в окремих країнах, що є результатом соціального діалогу та досягнення консенсусу гарантій соціального захисту щодо здоров'я.

У табл. 2 наведені можливі проблеми в досягненні двох основних цілей в реалізації державної політики з охорони громадського здоров'я, а саме - використання послуг та фінансовий захист.

Таблиця 2

Основні проблеми системи охорони здоров'я в забезпеченні справедливого використання послуг та фінансовому захисті громадян

Проблеми гарантованого обсягу послуг з охорони здоров'я	Не визначені і недостатньо вивчені пріоритети втручань. Невідповідність між типами втручань, фінансуванням та механізмами наданням медичної допомоги
Використання	Проблеми пропозиції послуг з охорони здоров'я. Проблеми попиту на послуги
Фінансовий захист	Проблеми з перехресними субсидіями від осіб з низьким до осіб з високим ризиком (<i>об'єднання ризиків</i>). Проблеми з перехресними субсидіями від груп з низьким до груп з високим доходом (<i>справедливість субсидій</i>). Проблеми у взаємовідносинах між покупцем і надавачем (<i>недоліки купівлі</i>)

У цьому контексті для уряду є важливим завданням визначення тих видів медичних послуг, які найкраще надавати через державну систему охорони здоров'я, а які можна делегувати приватному сектору.

У контексті економіки охорони здоров'я ключовим є питання щодо відповідності послуг особливостям держаних чи приватних благ. Для державного блага характерні дві ознаки: невиключеність і неконкурентоспроможність. Не завжди легко відрізнити приватні і державні блага. Деякі блага можуть мати характеристи-

ки державних при певних умовах і приватних, в іншому середовищі. До того ж не завжди достатньо підтвердити, що втручання має характеристики державного блага. Крім того, є випадки коли послуги з ознаками приватних благ можуть мати зовнішні ефекти (лікування туберкульозу, імунізація). У таких випадках державне фінансування є необхідним, тому що ці блага мають значний вплив на здоров'я всього населення.

Вартісно-ефективні приватні блага, що належать до невідкладних випадків і випадків з високою ймовірністю настання, можуть також включатися в гарантований обсяг. Хоча теорія страхування обґрунтовує виключення таких послуг із страхових планів і замість цього фінансувати їх через медичні заощаджувальні рахунки для осіб зі значною спроможністю платити, а також через державні субсидії для осіб із низькими доходами. Для приватних благ і послуг, які не є витратно-ефективними, ніяке інше державне втручання не рекомендується крім заходів соціального маркетингу через засоби масової інформації.

Для того щоб обґрунтувати фінансування послуг з охорони здоров'я, що входять у пакет гарантованого обсягу (страхові, прямих державних програм, приватного фінансування, державного фінансування тощо), управлінцям необхідно проводити аналіз усіх особливостей ймовірних втручань. Це включає послуги, які є державними благами порівняно з приватними; що мають високу ймовірність настання; виняткові за природою випадки тощо.

Висновки. Аналіз державного регулювання механізмів фінансування системи охорони здоров'я окремих країн світу вказує на те, що найбільш прийнятною моделлю для України в контексті соціальної справедливості щодо послуг з охорони здоров'я можна вважати багатоканальне формування консолідованого бюджету на охорону здоров'я, зокрема кошти державного бюджету, страхові внески, добровільне медичне страхування та добровільні внески.

У подальшому необхідно дослідити та розробити законодавчо-нормативну базу щодо використання співплати громадян як складової сукупного бюджету на охорону здоров'я. Такий підхід дасть змогу істотно регулювати споживання послуг з охорони здоров'я та впливати на мотивацію щодо збереження здоров'я.

Список використаних джерел

1. Москаленко В. Ф. Принципи побудови оптимальної моделі системи охорони здоров'я: Український контекст: Монографія. - К.: Книга плюс, 2008. - 320 с.

2. *Портер М., Тайсберг Э.* Переосмысление системы здравоохранения: Как создать конкуренцию, основанную на ценности и ориентированную на результат. - К.: Изд-во А.Капусты, 2007. - 600 с.

3. *Солоненко Н.Д.* Економіка охорони здоров'я: Навч. посіб. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 416 с.

4. *Солоненко І.М., Рожкова І.В.* Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я: Монографія. - К.: Вид-во "Фенікс", 2008. - 276 с.

5. Управління підприємницькою діяльністю в галузі охорони здоров'я: Кол. монографія / За ред. О.В.Басвої та І.М.Солоненка. - К.: Вид-во МАУП, 2007. - 374 с.

6. *Towards Decent Work: Social Protection in Health for Workers and Their Families. Conceptual Framework for Extension of Social Protection in Health.* International Labor Organization. - 2001. - 55 p.

Олена Шиян,

кандидат педагогічних наук, доцент,

докторант кафедри управління освітою НАДУ

Освітня політика впровадження змін, зорієнтована на формування здорового способу життя молоді

Аналізується політика впровадження змін, зорієнтована на забезпечення здорового способу життя молоді. Висвітлено підходи до організації впровадження (плановий, зростаючий, проектний) та фази роботи. Розглянуто діяльність груп планування, адміністративної і проектної.

Ключові слова: політика, здоровий спосіб життя, освіта.

The author analyzes change policy implementation aimed on providing healthy lifestyle among youth. In the article examines the approaches to the organization of implementation (planning, increasing, project) and its phases. The activities of groups (planning, administrative and project) are considered.

Key words: Policy, Health Promotion, Education.

Постановка проблеми. Головними складовими сприятливих умов для людського розвитку є здоров'я, освіта і добробут населення. Забезпечення здоров'я дітей та їх здатності навчатися є суттєвою складовою ефективною системою освіти. Ця проблема була предметом обговорення на Світовому форумі з освіти в Дакарі 2000 р., результати якого відображені у рамковому документі "Концентра-

ція ресурсів на дієвості програм здоров'я в школі", який заохочує до реалізації по всьому світу " політики школи щодо здоров'я" [1].

З погляду потреби формування здорового способу життя шкільне оточення справляє суперечливе враження. Проблема створення в навчальних закладах України середовища, сприятливого для збереження і зміцнення здоров'я школяра, поки що залишається нерозв'язаною, хоча, науковці стверджують, що передумови для цього існують [2].

Як відомо, необхідність змін виникає, коли спостерігається розбіжність між бажаним результатом і наявною ситуацією. У сучасних умовах актуальним, на нашу думку, є визначення підходів до освітньої політики змін, зорієнтованої на забезпечення здорового способу життя молоді.

Аналіз останніх досліджень. Оцінні дослідження, проведені протягом останнього десятиріччя, виявили додаткові можливості щодо розробки таких стратегій засвоєння бажаних знань, ставлення, навичок та моделей поведінки, що зменшують рівень ризикової поведінки та поліпшують стан здоров'я [1]. Сучасний загальнотеоретичний рівень дослідження проблеми визначається низкою робіт зарубіжних авторів з проблем освіти і здоров'я (В.Колбанов, Л.Татарникова, А.Бедворс, Д.Бедворс, К.Тоунз) [3; 6; 9; 11]. Проблеми і перспективи формування здорового способу життя (ЗСЖ) молоді вивчали вітчизняні науковці О.Яременко, О.Вакуленко, Ю.Галустьян [7].

Здоров'я та поведінкові орієнтації учнівської молоді досліджували О.Балакірева, Н.Рингач, Р.Левін [2]. Соціологічне дослідження виявило панівні тенденції у ставленні молоді до ЗСЖ. Зокрема, задоволення своїм навчальним закладом засвідчили понад 60% опитаних, частка незадоволеної молоді становила близько 30-40%. Частка респондентів, яким зовсім не подобається, становила 6-9%. Очевидно, потрібні зусилля шкільних адміністраторів і педагогів щодо впровадження в навчальних закладах цілеспрямованих програм здорового навчального середовища.

Управління якістю діяльності навчального закладу аналізували у своїх працях П. Карстаньє, Д. Окланд, О. Шиян [10; 11; 5].

На підставі аналізу нормативних документів та сучасних наукових публікацій, можна констатувати, що не вирішеною залишається проблема дослідження політики впровадження змін, зорієнтованої на забезпечення здорового способу життя молоді у навчальних закладах. Актуальність та недостатня дослідженість проблеми і зумовили вибір теми статті.

Мета дослідження - аналіз підходів до політики впровадження змін, зорієнтованої на забезпечення здорового способу життя молоді у навчальних закладах.

Виклад основного матеріалу. Як показали проведені дослідження, значна кількість навчальних закладів у тій чи іншій формі впроваджує програми, зорієнтовані на забезпечення здорового способу життя тих, що навчаються. Одна школа може покращувати послуги санітарії, інша - підвищувати професійний рівень співробітників. Але такий підхід не забезпечує якісний процес впровадження програм шкільного здоров'я, оскільки не охоплює всі аспекти діяльності закладу. Тому ефективність цього процесу, як і всеохопне забезпечення якості [5], передбачає участь у цьому всього колективу, зокрема:

- залучення всіх учасників до діяльності організації,
- орієнтацію на всі аспекти діяльності навчального закладу,
- орієнтацію на мету, з якою погоджуються всі члени організації.

За нашими спостереженнями, усвідомлення того, що здоров'ябережна діяльність - це справа усієї громади, настає після визначення орієнтації. Це приводить до призначення координаторів і появи значної кількості робочих груп. Небезпека полягає в тому, що занадто багато уваги буде приділятися окремим невеличким проектам, які не розвиватимуть організацію в цілому. Тому підготовчий період надзвичайно важливий, оскільки він дає змогу уникнути деяких проблем. З метою підготовки і створення плану проекту рекомендуємо сформувати групу планування.

Члени цієї групи мають добре орієнтуватися у таких питаннях, як: потреби школи; оточення і зв'язки; наявність необхідної інформації; сильні, слабкі сторони, проблеми та можливості; бажання співробітників виконувати завдання; наявність неформальних лідерів у школі.

Група планування призначається керівництвом установи. Керівники середньої ланки, вчителі, які займають ключові позиції, невикладацький склад також можуть бути включеними в групу. Робота групи планування може тривати кілька тижнів або кілька місяців залежно від часу, який група може присвятити роботі.

План, розроблений групою планування, має бути схвалений шкільною адміністрацією. Вважаємо за необхідне ще раз наголосити на тому, щоб задіяти всіх учасників процесу важливо, щоб більшість підтримувала цей план.

Лише після того, як пропозицію групи планування схвалено, створюється група проекту, яка відповідає за розвиток і координацію заходів щодо забезпечення шкільної політики щодо здоров'я.

Проектна група встановлює різноманітні контакти під час підготовчого періоду і має змогу дістати уявлення про специфічні інтереси окремих людей. Формуючи групу, важливо враховувати, які завдання мають бути виконані і які навички потрібні для цього. Разом з тим важливо розглянути, хто з неформальних лідерів має бути включеним у групу і яка група буде представляти той чи інший захід під час виконання проекту. Ми переконались, що репрезентативність у даному разі не є визначальною. Йдеться не про репрезентативність ідей, а про те, що важливо брати до уваги здатність людей ефективно співпрацювати у групі, довіряти один одному та зацікавленість у здійсненні проекту.

Існують різні підходи до організації впровадження проекту. Серед них ми виділили три, що найчастіше використовуються у нашій практиці: плановий, зростаючий та проектний.

Плановий підхід - це проект кінцевого результату. Як правило, одній людині - співробітнику або запрошеній особі пропонується підготувати план до відповідного строку. Проект плану обговорюється адміністративною командою та координаторами і адаптується до умов закладу. Таким чином, встановлюється зв'язок між контролем якості та покращенням якості результату.

Основною перевагою розглянутого підходу, на наш погляд, є можливість розробки послідовної схеми, в якій всі елементи мають відповідне місце.

До недоліків слід віднести те, що відповідальні особи можуть не сприйняти запропоновану систему як власну, не будуть зацікавлені в ній, а розглядатимуть її як додаткове, а не робоче завдання.

Зростаючий підхід визначається як шлях розвитку і передбачає вирішення питань крок за кроком. Робота групи спрямована на впровадження загальної системи забезпечення шкільної політики щодо здоров'я, але вона починається з виконання одного завдання. Важливо, як і в попередньому підході, щоб у роботі були задіяні всі, хто працює над вирішенням проблеми.

Перевагою такого підходу, на нашу думку, є те, що він базується на досвіді залучених осіб і, таким чином, вони будуть зацікавлені творчо підходити до вирішення проблем, матимуть можливість його коригувати, недоліком - те, що можна спинитися на рівні вирішення нагальних проблем і не перейти на рівень системної діяльності. Як правило, це питання вирішують управлінці і координаційна група.

Третій підхід - проектний. Здебільшого проекти є лише частиною процесу впровадження програми. Успішність її виконання залежить від того, наскільки заклад вважає пріоритетним обраний аспект, чи пов'язує він власну політику із освітньою політикою щодо забезпечення ЗСЖ молоді.

Першим завданням проектної групи є втілення планів, розроблених групою планування, у завдання, заходи і структурні зміни. Велику кількість необхідних даних можна отримати від адміністрації. Також важливо визначити, чи потрібна додаткова підтримка з боку адміністрації, а якщо потрібна, то в якому обсязі (друк, звіти, оголошення тощо).

Проектна група може також організувати проектні об'єднання. Слід зазначити, що проектним об'єднанням необхідно давати чіткі завдання. Як тільки проектні об'єднання розпочнуть свою роботу, проектна група буде тільки координувати завдання, такі як: допомога проектним об'єднанням; а також групі у вирішенні проблем; залучення співробітників до виконання специфічних завдань; планування дій; вивчення зауважень та звітів про виконану роботу; надсилання запитів з метою уточнення цілей; мотивування учасників до виконання завдань і вчасного звіту тощо.

Висновок. Таким чином, політика впровадження змін, зорієнтована на забезпечення здорового способу життя молоді, має базуватися на реальних проблемах навчального закладу. Процес впровадження проекту має бути контрольованим. Учасники навчально-виховного процесу мають регулярно отримувати інформацію про результати і бути задіяні у реалізації. Особи, які розробляють програми та відстоюють політику, можуть вплинути на її структуру та результати поширення.

Перспективи подальших розвідок. У процесі дослідження виявлено доцільність подальшого вивчення механізмів упровадження політики змін, зорієнтованих на формування і збереження здоров'я учасників навчально-виховного процесу.

Список використаних джерел

1. ВООЗ. Інформаційна серія "Здоров'я в школі". Документ 9. Навички заради здоров'я. - К.: ВКТФ "Кобза". 2004. - 123 с.
2. Здоров'я та поведінкові орієнтації учнівської молоді: монографія / О. М. Балакірева, Н. О. Рингач, Р. Я. Левін та ін.; Наук. ред. О. М. Балакірева. - К.: Укр.ін-т соц. дослідж. ім. О. Яременка, 2007. - 128 с.

3. *Колбанов В. В.* Кризис валеологии и пути выхода из него: Предисловие научного редактора // Здоровье человека - 4: Материалы Междунар. конгресса валеологов. - СПб.: СПбАППО, 2005. - С. 117-118.
4. *Лукіна Т.О.* Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні: Монографія. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 292 с.
5. Освітній менеджмент: Навч. посіб. / За ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. - К.: Шкільн. світ, 2003. - 400 с.
6. *Татарникова Л.Г.* Педагогическая валеология. Генезис. Тенденции развития. - СПб.: Петроградский и К, 1997. - 416 ст.
7. Формування здорового способу життя молоді: стратегія розвитку українського суспільства. / О.О. Яременко (кер. авт. кол.), О.В.Вакуленко, Ю.М.Галустьян та ін. - К.: Держ. ін-т проблем сімі та молоді, 2005. - 160 с.
8. *Фуллан М.* Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ. - Л.: Літопис, 2000. - 269 с.
9. *Bedworth A., Bedworth B.* The Profession and Practice of Health Education, WM. Brown Publishers, 2001- 472 p.
10. *Karstanje P.N.* Quallity care at school level. - Amsterdam, University of Amsterdam, 1999.
11. *Oakland J.S.* Total Quality Management. - London: Heinemann Professional Publishing Ltd., 1989.
12. *Tones K.* The Power to Choose: Health Education and the New Public Health - London, Health Education Unit, Leeds Polytechnic, UK, 1990.

Світлана Горбатюк,

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Особливості формування та шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання соціальної роботи в Україні

У статті концептуально обґрунтовано та розкрито сутність механізмів державного регулювання соціальної роботи в Україні, проаналізовано основні сучасні проблеми їх формування та реалізації. Зважаючи на специфічність сфери соціальної роботи, запропоновано шляхи вдосконалення ключових механізмів державного регулювання соціальної роботи в Україні.

Ключові слова: державне управління, механізми державного регулювання, соціальна робота.

The article deals with the improvement of social work public administration system in Ukraine. The author explored the modern state of mechanisms of social work public administration, analyses the defects in its realization and proposes the ways of its improvement.

Key words: public administration, mechanisms of government regulation, social work.

Постановка проблеми. Здійснення радикальних реформ в економічній, політичній, соціогуманітарній сферах українського суспільства об'єктивно викликало загострення низки соціальних проблем і значно знизило доступність соціальних благ для більшості населення країни. Негативно оцінюючи сучасний стан системи соціального захисту, Президент України Віктор Ющенко наголосив, що соціальний захист, якість і безпека життя людей - це стрижневі питання для держави, однак, незважаючи на всі спроби підвищення ефективності та результативності державної соціальної політики, найбільш гострою проблемою, що загрожує соціальній безпеці наших громадян, залишається низький рівень соціального захисту населення [8]. Масштабність, складність, соціальна значущість проблем, викликаних нестабільністю соціально-економічного розвитку країни, зумовили пошук специфічних механізмів підтримки населення, у яких значно посилюється роль соціальної роботи як складової системи соціального захисту, і, відповідно, підвищуються вимоги до якості державного регулювання соціальної роботи.

Необхідність удосконалення механізмів державного регулювання соціальної роботи підтверджується тим, що в системі соціальної роботи до цього часу не відбувається структурних змін внаслідок недосконалості законодавчого забезпечення, відсутності ефективного розподілу владних повноважень у системі органів виконавчої влади, невизначеності відносин центру з регіонами, нерозвиненості інституту соціального партнерства, недостатнього заохочення та використання потенціалу кожного із суб'єктів соціальної роботи. Водночас невизначеність концептуальних підходів до розуміння змісту механізмів державного регулювання соціальної роботи значною мірою стримує приведення управлінської діяльності у відповідність з об'єктивними потребами суспільства, гальмує процеси демократизації державного управління. Сучасна практика державного управління потребує нової управлінської парадигми, як слушно наголошує Ю.Сурмін, проте ефективною вона буде лише тоді, коли "реалізуватиметься в нову теорію і методологію державного управління і відповідні їй технології, механізми управління" [10, с. 259].

Таким чином, однією із центральних наукових і практичних проблем стає пошук шляхів удосконалення механізмів державного регулювання соціальної роботи як необхідної передумови модернізації соціального захисту населення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій; виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженням сутності, теоретико-методологічних засад, механізмів державного управління у різних галузях присвячені наукові праці В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, Ю.М.Бажала, В.Д.Бакуменка, В.С.Воротіна, П.І.Надолішнього, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболєнського, Ю.П.Сурміна, В.В.Токовенко, А.О.Чемериса, Я.Ф.Радиша, В.В.Цветкова та інших відомих учених.

Важливі аспекти застосування різних форм і методів управління у соціогуманітарній сфері висвітлено в наукових і науково-методичних роботах М.Головатого, В.А.Гошовської, Е.М.Лібанової, О.М.Палій, В.А.Скуратівського, В.П.Трощинського, П.І.Шевчука та ін. Вирішенню проблем теоретико-методологічного забезпечення соціальної роботи, удосконалення її категоріального апарату, дослідженню соціальних технологій присвячені праці відомих науковців і практиків: В.П.Андрущенко, Н.Ф.Басова, В.П.Беха, С.І.Григор'єва, І.Д.Зверєвої, А.Й.Капської, І.І.Миговича, І.М.Пінчук, Є.І.Холостової та ін.

Однак, незважаючи на досягнення вищезазначених учених, у наукових працях лише фрагментарно висвітлюється сутність державно-управлінських відносин у сфері соціальної роботи. Комплексне, системне вивчення особливостей формування механізмів державного регулювання соціальної роботи, їх обґрунтування не стали предметом окремого теоретичного дослідження в галузі науки "державне управління", що значно знижує ефективність науково-методичного забезпечення удосконалення державного регулювання соціальної роботи в Україні.

Виходячи з цього метою дослідження є концептуальне обґрунтування механізмів державного регулювання соціальної роботи, дослідження особливостей їх формування та реалізації в умовах реформування соціогуманітарної сфери українського суспільства, визначення основних напрямів удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання соціальної роботи має на меті упорядкування процесів розвитку сфери соціальної роботи, закріплення загальних норм поведінки кожної із сторін суспільних відносин у згаданій сфері та здійснюється шляхом використання сукупності механізмів державного управління. Загальне визначення механізму державного управління

наведено М.І.Кругловим, який зазначає, що "механізм державного управління - це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління" [6, с. 38 - 39]. Механізм як складна категорія управління включає цілі управління, елементи об'єкта, на який здійснюється вплив, та їхні зв'язки, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [6, с. 49]. Виходячи з того, що чинники державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну, правову природу, комплексний механізм державного управління являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [6, с. 39].

Особливість формування механізму державного управління у сфері регулювання соціальної роботи полягає в необхідності урахування та ефективної взаємодії з механізмами саморегуляції у згаданій сфері, інституціями громадянського суспільства, окремою особистістю як суб'єктом соціальної роботи. Саме цим пояснюється одна із характерних тенденцій у сфері державного регулювання соціальної роботи - становлення системного, комплексного підходу до здійснення управлінських функцій державою, тобто йдеться про застосування комплексного механізму державного регулювання.

Важливою складовою механізмів державного регулювання соціальної роботи є цілі державного регулювання. Саме цілі визначають межі державного втручання в суспільні відносини, що виникають у сфері соціальної роботи й обумовлюють форми, методи, засоби, інструменти, за допомогою яких здійснюватиметься регулюючий вплив. Практика останніх років довела, що сучасна соціальна політика в Україні, незважаючи на зростання державних інвестицій у соціальну сферу (видатки зведеного бюджету на соціально-культурні заходи за січень-липень 2007 р. зросли на 23,2% порівняно з аналогічним минулорічним періодом), не набула принципових змін. Простежуються відсутність системності та послідовності дій у процесі реформування соціальної сфери, стратегічного бачення ролі соціальної політики в сучасному українському суспільстві [11, с. 66-67]. Країна суттєво відстає від європейських держав за рівнем соціальної безпеки громадян [9, с. 196]. За таких умов важливим завданням державного управління стає формування зваженої, послідовної, цілеспрямованої державної

політики у сфері соціальної роботи, яка має ґрунтуватися на розумінні національного соціокультурного підґрунтя її становлення та розвитку в контексті єдності загальнолюдських і національних цінностей. Вирішити таке завдання можливо шляхом застосування механізмів державного регулювання, які б ґрунтувалися на чіткому визначенні державою стратегій розвитку сфери соціальної роботи в Україні, що знаходили логічне продовження у прийнятті відповідних політичних рішень. Проте в Україні до цього часу не прийняли Концепцію державної політики у сфері соціальної роботи - одного з основних інструментів політичного механізму державного регулювання соціальної роботи, що визначає основні засади державної політики у цій сфері. Саме Концепція має стати стратегічним документом, спрямованим на визначення системи принципів, напрямів, пріоритетів, змісту, механізмів формування та реалізації державної політики у сфері соціальної роботи.

Найбільш ефективним засобом впровадження політичних рішень у практичну площину є їх законодавче закріплення та реалізація через організаційні структури. Сутність організаційного механізму як сукупності різних організаційних елементів у механізмі, завданням яких є організація регулювання, полягає у формуванні і посиленні організаційного потенціалу суб'єктів управління [6, с. 39]. Відповідно, організаційно-правові механізми державного регулювання соціальної роботи розглядаються у взаємозв'язку організаційних і правових механізмів, реалізація яких відбувається шляхом використання характерних для цих механізмів методів, форм, засобів, набору інструментів.

Сьогодні є всі підстави стверджувати про недостатню ефективність діючих організаційно-правових механізмів державного регулювання соціальної роботи в Україні. Дослідження функціональних повноважень органів державної влади щодо регулювання та здійснення заходів соціальної роботи розкриває наявність проблем горизонтальної та вертикальної координації, міжвідомчої взаємодії, що пов'язано із відсутністю нормативно закріпленої структури, законодавчо визначеної компетенції органів різного рівня, розмежування їх повноважень, відсутністю єдиного методологічного центру та координаційного органу. Наявність значної кількості суб'єктів державного регулювання соціальної роботи не вплинула на структурну повноту та завершеність організаційно-функціональної структури останньої переважно через неефективне забезпечення на місцевому рівні, нерозвиненість інституту соціального парт-

нерства, неефективні механізми співпраці з недержавними суб'єктами соціальної роботи. Крім того, владна вертикаль органів державного управління у цій сфері не має чіткого розмежування предмета діяльності, що зумовлює наявність дублюючих функцій у органів виконавчої влади різного рівня. Іншим чинником, що вимагає нової філософії побудови відносин у сфері соціальної роботи, стає делегування повноважень як зверху вниз, так і у зворотному напрямі.

Отже, розбудова ефективної системи державного регулювання соціальної роботи передбачає створення нових організаційно-правових відносин та відповідних управлінських структур. Вирішення цих проблем полягає в системному комплексному впровадженні низки заходів, що включають насамперед раціоналізацію та модернізацію наявної організаційної структури системи державного регулювання соціальної роботи, а також сукупності організаційних зв'язків, які виникають у цій структурі шляхом нормативно-правового закріплення чіткого розподілу функціональних обов'язків, посадових повноважень, відповідальності відповідно до рівня регулювання з ефективним ресурсним забезпеченням кожної структури для якісного виконання покладених на неї функцій. Демократизація державного регулювання соціальної роботи потребує створення та розвитку структур, уповноважених здійснювати нагляд за діяльністю органів державного управління різного рівня. Така діяльність має відбуватися на систематизованій основі, ґрунтуватися на аналізі чітких показників і критеріїв, використанні науково обґрунтованих методик, надійного інструментарію, що сприятиме високому ступеню достовірності та об'єктивності отриманої інформації, а також забезпечуватиметься нормативно визначеними важелями впливу на керівників органів державного управління, функціональними повноваженнями яких визначено участь у процедурі державного регулювання соціальної роботи.

Функція держави як правового гаранта у сфері соціального захисту людини полягає у створенні законодавчого поля [3, с. 65]. Проте загальною проблемою українського законодавства, як зазначає академік НАН України Ю.С.Шемшученко, є те, що "воно неузгоджене між собою, суперечливе у своїй внутрішній структурі, що негативно позначається на ефективності його застосування" [12, с. 3]. Прикладом може слугувати Закон України "Про соціальні послуги", яким визначено основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг. Так, певні протиріччя закладено вже у першому розділі: у ст. 1 Закону соціальні послуги

визначаються як комплекс різноманітних заходів, "спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги"; у ст. 2 зазначено, що "попередження виникнення складних життєвих обставин" є однією з основних засад надання соціальних послуг. Таким чином, потребує уточнення тлумачення терміна "соціальні послуги" в частині визначення умов їх надання. Виходячи з того, що фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунків різних джерел, до яких входять кошти державного та місцевих бюджетів, практичне значення такого уточнення полягає в чіткому визначенні умов, за яких виникає право на отримання соціальних послуг, і кола осіб, які мають право на отримання таких послуг насамперед за рахунок бюджетного фінансування.

Сьогодні відбуваються об'єктивні процеси підвищення ролі недержавних структур у здійсненні соціальної роботи. Роздержавлення соціальної сфери передбачає зміну функцій держави щодо надання послуг. За таких умов держава повинна бути законодавцем або посередником, який встановлює правила, регламентує обсяги та механізми надання послуг тощо. Відмова від безпосереднього надання послуг населенню державою дасть змогу зменшити бюджетні витрати та звільнить місце для більш ефективного оператора через механізм конкуренції у сфері соціального обслуговування [7, с. 288-289]. Забезпечити це на практиці можливо шляхом застосування організаційно-правових та мотиваційних механізмів державного регулювання соціальної роботи, важливе місце в яких належить адміністративним заходам. Адміністративні механізми (як складова нормативно-правового регулювання) передбачають застосування низки адміністративних заходів, до яких належать ліміти, стандарти, заборони, дозволи, штрафи, нормативи, державна реєстрація підприємств, ліцензування, сертифікація, стандартизація [5, с. 192-193]. Групи адміністративних послуг, закріплені в українському чинному законодавстві, поділяються за змістовними ознаками [2, с. 174]. Відповідно, адміністративне регулювання соціальної роботи можна представити за такими ознаками: видача ліцензій (відповідно до Закону України "Про соціальні послуги" діяльність недержавних суб'єктів у сфері надання соціальних послуг може відбуватися лише на підставі отримання ліцензії); дозволів (на розміщення реклами тощо); акредитація, сертифікація, атестація (акредитація навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців для сфери соціальної роботи, сертифікація товарів і послуг тощо); реєстрація та ведення реєстрів, легалізація суб'єктів соціальної роботи (об'єднань громадян та ін.); соціальні адміністративні послуги, пов'язані з визнанням

певного статусу та прав особи (наприклад призначення певних видів соціальної допомоги, пенсії тощо).

Водночас сучасна практика доводить, що нерозробленість стандартів якості соціальних послуг (на державному, місцевому рівні, на рівні конкретної недержавної організації) та механізмів їх впровадження унеможливило проведення контрольних заходів у секторі соціальних послуг. Нормативно визначені процедури ліцензування соціальних послуг розроблено відповідно до Закону України "Про соціальні послуги", норми якого не узгоджені із законодавчим регулюванням діяльності неприбуткових організацій, і тому не враховують особливості залучення недержавних організацій до надання таких послуг. Відсутні механізми контролю за дотриманням стандартів соціальних послуг та ліцензування певних видів послуг; відповідальності надавачів послуг за дії або бездіяльність, які призвели до згубних наслідків [4]. Строки реєстрації громадських організацій значно погіршують їх умови порівняно з комерційними структурами, що не відповідає міжнародній практиці [1, с. 14]. Чинником, що гальмує розвиток громадських організацій, слід вважати відсутність централізованого реєстру для всіх громадських організацій та практична відсутність доступу до інформації в реєстрах для широкого кола громадськості [1, с. 22]. Потребує законодавчого врегулювання діяльність органів виконавчої влади у сфері соціальної реклами.

Отже, удосконалення організаційно-правових та мотиваційних механізмів державного регулювання соціальної роботи доцільно спрямувати на внесення поправок у Закон України "Про соціальні послуги" з метою уточнення кола отримувачів і обставин, за яких виникає право на соціальні послуги; удосконалення чинної законодавчої та нормативно-правової бази з метою усунення правових суперечностей, а також скасування положень, що стримують розвиток приватної ініціативи у сфері соціальної роботи; встановлення чітких правових гарантій підтримки недержавних суб'єктів соціальної роботи і різних форм підприємницької діяльності, що спрямована на розвиток соціальної роботи; прийняття низки нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення розвитку ринкових відносин у сфері соціальної роботи; вироблення єдиних правил і механізмів координації діяльності всіх суб'єктів соціальної роботи на взаємовигідній основі; внесення поправок у чинне законодавство з метою створення сприятливого податкового та інвестиційного режимів, що сприятиме залученню до сфери соціальної роботи широких верств населення країни; внесення по-

правок у Закон України "Про рекламу" з метою визначення чіткого переліку прав і обов'язків органів державного управління, що регулюють ринок реклами, та процедурних норм щодо порядку проведення перевірок і накладання санкцій у разі порушення норм Закону.

Таким чином, узагальнені результати дослідження дозволяють зробити такі *висновки*. Аналіз механізмів державного регулювання соціальної роботи доводить їх складну структуру, наявність особливостей застосування, різноманітність форм, способів, сфер та масштабів впливу, відмінності за природою основних параметрів впливу. Механізми державного регулювання соціальної роботи включають систему державних і недержавних інституціональних елементів, заснованих на державній, комерційній або громадській формах управління, відносини, що виникають між ними, а також цілі, форми, методи, засоби, інструменти регулювання, спрямовані на здійснення регулюючого впливу з метою забезпечення ефективного функціонування та розвитку системи соціальної роботи в Україні.

Основною функцією механізмів державного регулювання соціальної роботи слід вважати забезпечення створення таких умов у соціально-політичній, організаційно-правовій, інституціональній, соціально-психологічній сферах, які б у сукупності сприяли активному розвитку сфери соціальної роботи, досягаючи при цьому найбільш високої ефективності діяльності кожного з її суб'єктів для досягнення цілей державної політики у сфері соціальної роботи. На основі такого підходу визначено основні напрями удосконалення політичних, організаційно-правових, мотиваційних механізмів державного регулювання соціальної роботи.

Перспективи подальших розвідок. Сучасна соціальна робота є невід'ємною складовою системи соціального захисту населення, що має свою мету, функції, завдання, засоби реалізації і, як кожна суспільнозначуща сфера практичної діяльності, потребує ефективної координації, регулювання та контролю з боку органів державного управління, тому проблема оцінювання ефективності державного регулювання соціальної роботи має стати предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Аналіз українського законодавства, що впливає на розвиток третього сектору: Доп. підготовлена для Світового Банку Міжнар. центром некомерц. права / [Н.Боржеллі, А.Ткачук]. - К.: Леста, 2002. - 116 с.

2. Виконавча влада й адміністративне право / За ред. В.Б.Авер'янова. - К.: Видавн. дім "Ін Юре", 2002. - 668 с.
3. Державна політика в соціогуманітарній сфері: Навч. посіб. / В.П.Трощинський, П.К.Ситник, В.А.Скуратівський та ін.; За заг. ред. О.Ю.Оболєнського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, В.П.Трощинського, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 96 с.
4. Недержавні організації на ринку соціальних послуг: інституційні, законодавчі, фінансові і податкові аспекти [Електронний ресурс] // www.parliament.org.ua/docs/files/12/1174296250_ans.pdf
5. *Нижник Н.* Деякі аспекти адміністративної реформи в Україні: стан та перспективи / Н. Нижник // Програма "Україна - 2010". Консолідація українського суспільства: реалії, перспективи: Наук.-метод. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 81-101.
6. *Нижник Н.Р.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / Н.Р.Нижник, О.А.Машков; За заг. ред. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
7. *Ніколіна І.І.* Про деякі напрями реформування моделі соціальної політики // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: Матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. 31 жовт. 2007 р.: У 2 т. - О.: ОРІДУ НАДУ, 2007. - Т. 1. - С. 288-289.
8. Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 2008 р. // Офіц. вісн. Президента України. - 2008. - № 15. - С. 3. - Ст. 555.
9. *Скуратівський В.* Трансформація державного управління у сфері соціогуманітарного розвитку суспільства // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2006 р.: У 2 т. / За заг. ред. О.Ю.Оболєнського, В.М.Князева. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - Т. 2. - С. 196 - 197.
10. *Сурмін Ю.* Формування ефективного українського менеджменту як засобу просування в майбутнє // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - Вип. 1. - С. 255 - 262.
11. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. - К.: НІСД, 2007. - 264 с.
12. *Шемшученко Ю.С.* Проблеми методології законодавчої діяльності / Ю.С.Шемшученко // Правова держава. - Вип. 18. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2007. - С. 3-7.

Олег Зарудін,

головний спеціаліст сектору з питань державної служби та підвищення кваліфікації Управління кадрового забезпечення та персоналу Секретаріату Кабінету Міністрів України

Стан і проблеми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України

У статті розглядаються питання забезпечення органів державної влади фахівцями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Ключові слова: державна служба, органи державної влади, навчання фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

In the article the questions on providing the state authorities with specialists on the issues of European and Euro-Atlantic integration are considered.

Key words: public service, state authorities, training the specialists in the sphere of European and Euro-Atlantic.

Удосконалення державного управління, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців належать сьогодні до найбільш вагомих проблем державотворення.

Постановка проблеми. Для втілення будь-яких політичних чи економічних перетворень, у тому числі створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі (ЄС) та Організації Північноатлантичного договору (НАТО), потрібні відповідні державні інститути та кваліфіковані кадри. У зв'язку з цим виникла потреба забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування фахівцями з високим рівнем професіоналізму, здатних компетентно і відповідально на державному, регіональному і місцевому рівнях виконувати завдання з реалізації стратегії інтеграції України до ЄС та НАТО, спроможних розробляти, аналізувати й реалізовувати державну політику європейської та євроатлантичної інтеграції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на актуальність даної проблеми, стан її наукової розробленості є недостатнім. Фрагментарні дослідження неурядових аналітичних центрів, зокрема Центру Разумкова, Міжнародного центру перспективних досліджень та Інституту євроатлантичного співробітництва, поодинокі статті в ЗМІ та заяви окремих політичних діячів - ось, власне, й увесь доробок українських політологів і політиків з питань підготовки вітчизняних кадрів у сфері європейської інтеграції. З огляду на це мають важливе значення праці В.Лугового, І.Кравченко, О.Оболєнського, Т.Мотренка [9-12], у яких розкриваються питання щодо причин повільних темпів реалізації євроінтеграційного курсу України, низького рівня забезпеченості кваліфікованими кадрами у сфері європейської інтеграції, незадовільних кількісних і якісних характеристик процесу адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів, девальвації поняття "європейський вибір" України в очах громадян України та європейських партнерів тощо.

Постановка завдання. На шляху вирішення цієї проблеми перед державою стоять такі основні завдання, як визначення рівня кадрового забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування фахівцями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; встановлення мережі навчальних закладів, структури та обсягів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції; створення ефективного механізму функціонування системи кадрового забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування фахівцями, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У статті проведено огляд завдань державної політики щодо забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування фахівцями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, аналіз деяких проектів, актів з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також висвітлено окремі питання функціонування системи навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Актуальність і складність впровадження такої системи зумовлена незначними результатами реалізації проголошеного стратегічного курсу України - повномасштабної європейської інтег-

рації з перспективою вступу України до Європейського Союзу, вкрай низьким рівнем забезпеченості кваліфікованими кадрами з європейських питань, які б крім спеціальних знань та навичок вільно володіли бодай однією з офіційних мов ЄС.

На низькі темпи євроінтеграційного процесу мають вплив політична нестабільність, прийняття необґрунтованих рішень, непрозорість реалізації євроінтеграційного курсу. За часів президентства в Україні Леоніда Кучми підтримувалась думка про багатовекторність української політики, яка повинна була позитивно впливати на відносини України з різними країнами світу. Одночасно розглядалися питання про вступ до ЄС, до Єдиного економічного простору, створення ГУАМ тощо. З обранням Президентом України Віктора Ющенка визначився курс на вступ тільки до ЄС. Але розкол у команді Президента, формування та зміна урядів явно не сприяли цьому вступу.

Відповідно до Конституції України зовнішню політику країни формулює Президент України [1]. Для здійснення цієї функції у Секретаріаті Президента було створено Головну службу у справах міжнародної політики.

Оскільки євроінтеграційна політика країни може впливати на процеси прийняття рішень в українському парламенті, слід зауважити, що Україні не вистачає парламентських механізмів, які б надавали можливість парламентському Комітетові з питань європейської інтеграції здійснювати вплив на парламент загалом.

В Україні відсутній міжвідомчий координаційний орган, який міг би стати платформою для обговорення та розробки політики європейської інтеграції на рівні керівників структурних підрозділів міністерств, Секретаріату Кабінету Міністрів України та інших зацікавлених сторін, із залученням неурядових аналітичних центрів і незалежних експертів. Слід зауважити, що в українському уряді міжвідомчі групи з розгляду певних питань створюються спонтанно, однак їх регламент і повноваження не визначено достатньо чітко, їм бракує послідовності.

Існує суттєва розбіжність між сьогодношньою позицією України та позицією країн - нових членів ЄС, яку вони проводили в середині 1990-х рр. У той час ЄС прийняв політичне рішення про вступ 8 посткомуністичних країн, а також Мальти і Кіпру. Строки та умови розширення Європейського Союзу перебували на стадії обговорення, однак принципове рішення щодо майбутнього розширення вже було прийнято. У той час як сьогодні, не вирішивши

свої структурні проблеми і не визначивши парадигми подальшого розвитку, ЄС не може обіцяти Україні навіть віддаленої перспективи членства.

За таких обставин у здійсненні політики європейської інтеграції Україні слід приділити особливу увагу збалансованій та довгостроковій політиці проведення внутрішніх реформ, які б ґрунтувалися на національних інтересах України. Цей процес вимагатиме створення потужного урядового аналітичного центру, здатного здійснювати системний аналіз україно-європейських відносин, прогнозувати їх розвиток та вплив на Україну і формулювати стратегію процесу європейської інтеграції України.

Інтеграція це не лише правове (законодавство є лише засобом) чи економічне питання. Питання демократії, верховенства права, боротьби з корупцією і соціального розвитку є теж досить важливими. Так само це не лише питання міжнародних відносин (це лише засіб інтеграції).

Сьогоднішнє розуміння процесу європейської інтеграції в Україні зводиться до питання міжнародної політики, в результаті чого Міністерство закордонних справ відіграє провідну роль у процесі євроінтеграції. Однак євроінтеграцію в Україні слід розглядати як модель внутрішніх реформ у контексті глобалізації. Досвід інших країн показав, що Міністерство закордонних справ повинно виконувати роль фасилітатора, а не основного менеджера процесу.

За період, що минув з часу підписання УПС (червень 1994 р.), практично не було організовано жодної програми для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у сфері європейської інтеграції ні за рахунок Державного бюджету, ні за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги. Як виняток було залучення висококваліфікованих кадрів з неурядових структур і закладів освіти до розробки й реалізації окремих проєктів з європейських питань. Схвалення Указом Президента України проєкту Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 рр. від 13 грудня 2003 р. № 1433 [2] (далі - Програма), і її хоч повільна, та все-таки реалізація, а також схвалення урядом Концепції державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008 - 2011 рр. [14] - це єдине, що якоюсь мірою дає надію на забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідними фахівцями з питань євроінтеграції.

До позитивних аспектів Програми слід віднести її акцент на ролі вищих навчальних закладів та закладів післядипломної освіти, які забезпечуватимуть підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції (створення кафедр європейської інтеграції, включення окремих спеціальностей до переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців тощо). Іншою перевагою є також можливість залучення в установленому порядку міжнародної технічної допомоги, у тому числі: ЄС та НАТО, їхніх держав-членів, для виконання Програми. Виписано й залучення до реалізації заходів щодо виконання Програми громадських організацій.

Урядом щорічно схвалювалися відповідні плани заходів щодо реалізації Програми; стан виконання Програми розглядався на засіданні Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції і засіданнях Міжвідомчої групи з інформування громадськості та підготовки фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Протягом 2004 - 2007 рр. центральними та місцевими органами виконавчої влади здійснено значну кількість заходів щодо реалізації Програми, зокрема:

- створено необхідне нормативно-методологічне забезпечення реалізації Програми [3-5; 8];
- проведено відбір навчальних закладів для здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців, створено кафедри з питань європейської інтеграції [6; 7];
- організовано за участю ЄК та країн-членів ЄС семінари, конференції, стажування, навчання на центральному та регіональному рівнях, проведено наукові дослідження з актуальних питань європейської та євроатлантичної інтеграції;
- розроблено та впроваджено відповідні навчальні програми, у тому числі з іноземних мов, для державних службовців, які займаються питаннями європейської та євроатлантичної інтеграції;
- проведено роботу з підготовки та видання підручників, навчальних посібників та іншої навчально-методичної літератури з питань європейської та євроатлантичної інтеграції тощо.

Національною академією державного управління при Президентові України, Національним університетом ім. Тараса Шевченка, Київським національним лінгвістичним університетом проведено апробацію навчальних програм з англійської, німецької та французької мов для навчання державних службовців, які займаються питаннями європейської та євроатлантичної інтеграції.

Виконання Програми дало змогу пройти навчання близько 17 тис. державних службовців. За формами навчання найбільша питома вага припадає на підвищення кваліфікації, в першу чергу, короткотермінові семінари [13].

Також щороку вищими навчальними закладами здійснювалася підготовка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції студентської молоді, яка в подальшому може бути залучена до державної служби. Після навчання у навчальних закладах, які здійснюють підготовку фахівців згідно з Програмою, працевлаштовано 680 осіб в органи державної влади, до повноважень яких належать питання європейської та євроатлантичної інтеграції (до центральних органів виконавчої влади - 186, місцевих - 321, органів місцевого самоврядування - 173 особи) [13].

Водночас заходи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації не набули системного та планового характеру. Не створено ефективний механізм, який би надав змогу забезпечити на постійно діючій основі підвищення кваліфікації з питань європейської інтеграції державних службовців в усіх органах виконавчої влади. Органами виконавчої влади самостійно планувалися заходи з реалізації Програми в межах коштів, передбачених на їх утримання або в рамках бюджетних програм загальної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців відповідних категорій. Не було створено окрему бюджетну програму та відповідно не визначено головного розпорядника бюджетних коштів.

Не створено єдиного центру накопичення та систематизації навчальних програм та модулів, навчально-методичних матеріалів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Громадські організації залучалися до реалізації лише окремих заходів Програми, хоча самостійно активно працювали на євроінтеграційному напрямі, зокрема створено мережу проєвропейських організацій України, мережу тренерів з рольових ігор з європейської інтеграції, портал "Європейський простір" для проєвропейського громадянського суспільства України, на якому розміщено інформацію про стажування, стипендії, конкурси та вакансії тощо.

З метою удосконалення системи підготовки фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Головдержслужба виступила з ініціативою стати державним замовником нової державної програми та відповідно головним розпорядником бюджетних коштів на її реалізацію.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. З огляду на зазначене можна зробити такі висновки:

- однією з основних причин повільних темпів реалізації євроінтеграційного курсу України залишається низький рівень забезпеченості органів державної влади кваліфікованими фахівцями, що займаються питаннями європейської та євроатлантичної інтеграції;

- забезпечення ефективності підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, до посадових обов'язків яких належать питання європейської та євроатлантичної інтеграції, потребує постійної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з навчальними закладами та учасниками навчального процесу;

- необхідні оптимальні шляхи взаємодії Секретаріату Президента, Парламенту і Кабінету Міністрів, а також усіх міністерств і відомств у процесі інтеграції до ЄС;

- активне залучення потенціалу молодих українських громадян, які повернулися в Україну після навчання за кордоном, що сприятиме поповненню органів державної влади кваліфікованими кадрами;

- враховуючи досвід країн ЦСЄ та Балтії, слід детально вивчити та запозичити його важливі складові. Зокрема, доцільно зосередитись на стратегіях вдосконалення знань та вмінь державних службовців і підготовки органів державної влади до щоденної роботи з європейськими інституціями, активно залучати іноземні інституції, які мають досвід здійснення проектів і програм з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у сфері європейської інтеграції, шукати більш збалансовані підходи у відносинах з ЄС, переходити від евриоромантизму до прагматизму з послідовним захистом національних інтересів.

Таким чином, політика і законодавство важливі, але це лише передумови. Інститути і механізми регуляції, моніторингу та коригування є найважливішими компонентами інтеграції. Їх важко запровадити і вони потребують нових або модернізованих структур та професійних навичок. Вони відіграють ключову роль, оскільки є сигналом для ЄС щодо того, що країна серйозно ставиться до питання інтеграції. Тому слід у цьому напрямі проводити подальші дослідження.

Сподіваємося, що діалог України з Європейським Союзом стане більш прозорим та прогнозованим.

Список використаних джерел

1. Закон України про прийняття Конституції України і введення її в дію // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 142.
2. Про Державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 рр.: Указ Президента України від 13 груд. 2003 р. № 1433 // Уряд. кур'єр. - 2003. - 25 груд. - № 244.
3. Методичні рекомендації щодо визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреби у фахівцях у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції: Спільний наказ Голодержслужби, МОН та Мін'юсту у лютому 2005 р. № 57/120/20/5 // Вісн. держ. служби України. - 2005. - № 2.
4. Про затвердження порядку проходження мовної підготовки державними службовцями, які займаються питаннями європейської та євроатлантичної інтеграції: Спільний наказ МОН та Голодержслужби від 30 берез. 2005 р. № 75/191 (zareestrovano v Min'yosti 20 trav. 2005 za № 544/10824) // Офіц. вісн. України. - 2005. - № 21. - Ст. 1151.
5. Про створення Центру навчання і дослідження європейської та євроатлантичної інтеграції України: Спільний наказ Голодержслужби, Мінфіну, Національної академії державного управління при Президентіві України від 31 груд. 2004 № 3/1-08/141/2. - К., 2004.
6. Про затвердження Переліку спеціальностей та спеціалізацій, Критеріїв та порядку відбору, складу Міжвідомчої експертної групи із забезпечення відбору вищих навчальних закладів та закладів післядипломної освіти для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції: Наказ МОН від 24 берез. 2005 р. № 182 (zareestrovano v Min'yosti 12 kvit. 2005 p. za № 384/10664) // Офіц. вісн. України. - 2005. - № 15. - Ст. 805.
7. Про затвердження Переліку вищих навчальних закладів і закладів післядипломної освіти для здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції: Наказ МОН від 31 трав. 2005 р. № 325 (zareestrovano v Min'yosti 07.06.2005 za № 633/10913) // Офіц. вісн. України. - 2005. - № 23. - Ст. 1321.
8. Про затвердження Порядку проведення моніторингу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції: Наказ МОН від 2 ве-

рес. 2005 р. № 506 (zareєстровано в Мін'юсті 19 верес. 2005 р. № 1066/11346) // Офіц. вісн. України. - 2005. - № 38. - Ст. 2409.

9. *Кравченко І.* Формування системи підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до демократичних, європейських стандартів // Бюл. "Євроатлантикінформ". - 2007. - № 4.

10. *Луговий В.* Роль і місце Національної академії державного управління при Президентові України у створенні системи підготовки державних службовців в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції // Бюл. "Євроатлантикінформ". - 2005. - № 5.

11. *Мотренко Т.* Державна служба України і європейські стандарти: відповідність та напрями гармонізації // Бюл. "Євроатлантикінформ". - 2007. - № 4.

12. *Оболенський О.* Концептуальні засади формування системи професійного навчання та післядипломної освіти у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції // Бюл. "Євроатлантикінформ". - 2005. - № 5.

13. Лист МОН від 12 січня 2008 р. № 1/10-35 щодо виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки. - К., 2008.

14. Про схвалення Концепції Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008 - 2011 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 черв. 2008 р. № 798 // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 41. - Ст. 1372.

Олеся Чечель,

аспірант кафедри інформаційної політики НАДУ

Теоретичні аспекти особливостей інформаційного впливу як засобу формування позитивного іміджу

ВЛАДИ

Стаття містить огляд теоретичних аспектів дослідження особливостей інформаційного впливу як засобу формування позитивного іміджу влади, вивчення закономірностей та причин, що зумовлюють ефективність його здійснення.

Зокрема, акцент зроблено на аналізі інформаційних технологій як особливого виду впливів та механізмів їх застосування в політичному просторі українського суспільства.

Ключові слова: вплив, інформаційний вплив, політичний вплив, інформаційний простір, імідж влади.

The given article contains a review of theoretical aspects of investigation of peculiarities of informational effect as a means of positive image of government, study of regularities and reasons, which stipulate the effectiveness of its realization.

In particular the stress is made on the analysis of informational technologies as a special kind of effects and mechanisms of their implementation in political space of Ukrainian society.

Key words: effect, informational effect, political effect, informational space, image of government

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими завданнями. Становлення наукового знання про інформаційні впливи помітно відстає від процесів, які стрімко розвиваються в суспільстві. Теоретичний базис інформаційного впливу потребує детальної розробки. Потребують також уважного аналізу, узагальнення відповідно до реалій чергового етапу становлення сфери політичної комунікації і теоретичні положення, що існують сьогодні. Актуальність теми дослідження зумовлена потребою в чіткому визначенні структурного змісту інформаційного впливу та детальному розгляді його особливостей, а особливо в розробці і впровадженні новітніх інформаційних технологій впливу, принципів роботи та аналізі можливостей їх застосування при формуванні позитивного іміджу влади.

На сьогодні українське суспільство висуває більші вимоги до влади, ніж раніше, і вимогою часу є розгляд інформаційного впливу у значно ширшому розумінні, не лише під час передвиборчих перегонів чи для досягнення вузьких, здебільшого особистих цілей, а і як засобу ефективної організації суспільства заради розвитку Української держави. Звідси випливає необхідність комплексного дослідження питань, пов'язаних із формуванням інформаційних впливів, засобів їх досягнення, узагальнення практичного досвіду діяльності, що здійснюється суб'єктами політичного процесу, та важливість розробки конкретних практичних рекомендацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широковідомі роботи Т. Вулсі, Г. Емерсона, Д. Муні, Ф. Тейлора, Л. Уайта, А. Файоля, Г. Форда, в яких розглядається управління як механізм, який діє в результаті комбінації низки чинників, що є основою для здійснення інформаційних впливів. Розвитку теоретичних засад психології інформаційного впливу та аналізу його психологічних чинників присвячені праці А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі, М. Фоллет [7, с. 30].

Найбільш популярними на сьогодні можна вважати поведінковий, системний і ситуаційний підходи. Д. Істон, Г. Саймон, Д. Смітцберг розробляли поведінковий чи біхевіористський підхід до впли-

ву, що можуть знайти практичне застосування в інформаційних технологіях при формуванні позитивного іміджу влади. Автори намагалися розглянути досягнення сучасної соціальної психології та соціології як фундамент науки інформаційного впливу управління і пояснити реальний вплив шляхом аналізу поведінки індивідів і груп [7, с. 32].

У наукове вивчення інформаційного впливу в політичному просторі зробили внесок зарубіжні та вітчизняні вчені: Б. Сем, Р. Чалдини, Ф. Зимбардо, М. Ляйппе, А.П. Назаретян, В. Романеска, С.Г. Карамурза, Е. Макаревич, О. Карпухін, Г.А. Ковальов, С.Л. Рубінштейн, В.А. Роменець, Б.Ф. Поршньов, О.А. Донченко, П.Д. Фролов, В.О. Татенко, І. Черепанова, В.Я. Матвієнко, Т.А. Устименко, В.В. Зеньковський, І.П. Маноха, Г.Г. Почепцов та ін. Разом з тим актуальною є необхідність теоретичного обґрунтування та осмислення місця і значення впливу інформаційних технологій на формування позитивного іміджу державної влади.

Саме тому до *невирішених частин загальної проблеми, яким присвячена стаття*, слід віднести вирішення таких завдань: теоретичний аналіз методологічних засад інформаційного впливу та його особливостей; аналіз інформаційних технологій як особливого виду впливів, які спрямовані на формування позитивного іміджу влади; визначення основних механізмів здійснення інформаційного впливу.

Мета і завдання статті. Метою статті є дослідження теоретичних аспектів особливостей інформаційного впливу як засобу формування позитивного іміджу влади, вивчення закономірностей та причин, що зумовлюють його здійснення.

Виклад основного матеріалу. Як показали останні події, на сьогодні увага до інформаційного впливу як засобу маніпуляції є перебільшеною, в чому легко переконає огляд ЗМІ. Разом з тим необґрунтовано відсунуто на другий план визначення впливу як авторитету державного й політичного керівництва.

Великий тлумачний словник сучасної української мови пояснює вплив як "дію, яку певна особа чи предмет або явище виявляє стосовно іншої особи чи предмета", а також як "силу влади, авторитету" і "державного або іншого ділового й політичного керівництва" [1, с. 184].

Як відомо, у житті кожної спільноти на зміну більш статичним періодам приходять більш динамічні, основною рисою яких є значне зростання кількості інформаційних впливів на душу на-

селення і суттєве розширення їх якісного складу. Саме такий період переживає сьогодні Україна, в соціальному організмі якої відбуваються процеси самонародження і тиражування нових інформаційних форм впливу, а також нових суб'єктів (різного роду державних і недержавних організацій, громадських і політичних об'єднань, формальних і неформальних груп, приватних підприємств, "лідерів думки", "лідерів дії" тощо), кожен з яких намагається утвердитися як суб'єкт впливу в інформаційному просторі [9, с. 16].

Ми поділяємо думку вчених О.А. Донченко та В. Романески, що і середовище, в якому розвивається суспільство, і його інформаційний простір є на сьогодні основою для формування повноцінних або патологічних форм усіх соціальних інститутів. Необмежена сукупність інформаційних взаємовиявів та взаємовпливів породжує нову якість, з якою зазвичай доводиться і мати справу, досліджуючи ті чи ті соціальні феномени [3, с. 27]. Тому у наш час на особливу увагу заслуговує вивчення різноманітних форм впливу та чинників, які забезпечують його впровадження як однієї із необхідних умов здійснення конструктивних змін у суспільстві.

Ф. Рузвельт вивів свого часу Америку з безпрецедентної суспільної кризи насамперед за допомогою свого розуму і своєї "американської харизми" (адже будь-яка "харизма" пов'язана з інстинктивним чуттям соціальної психіки народу і вмінням продемонструвати це у своїй діяльності) [3, с. 21]. Однак зрозуміло, що вийти з "великої депресії" за допомогою лише реформ чи економічних програм було неможливо. Це ще раз підтверджує той факт, що особливості державного управління полягають у врахуванні надособистісних аспектів системи мікро-, макро- і метавідносин сучасного суспільства. Ле Бон із цього приводу писав, що "доля керманича полягає в тому, щоб мати радше мужність, яка б мобілізувала людей, ніж інтелект, здатний лише паралізувати волю" [3, с. 14]. Таким мобілізуючим фактором має стати формування позитивного іміджу влади як одного із основних аспектів інформаційної політики. При цьому застосування новітніх інформаційних технологій є необхідною умовою для його реалізації.

Специфіка нинішньої ситуації стосовно як суспільства, так і здійснення державно-владних повноважень полягає ще й у тому, що на зміну системі "вертикально-горизонтальних" впливів приходить система впливів "горизонтально-вертикальних" - менш організована, проте більш масштабна, динамічна та якісно різноманітна. "Бум впливу" виявляється в підвищенні інтересу до про-

блем спілкування, комунікації, у великій кількості рецептурної літератури, в якій розкриваються секрети спілкування, впливовості, а також пропонуються нові технології формування громадської думки, які дійсно дають змогу досягти успіху, нерідко навіть усупереч тим об'єктивним соціологічним даним і тим реальним потребам "об'єктів" цього впливу [9, с. 12]. Разом з тим сучасна система державного управління в Україні поки що орієнтована на здійснення "вертикально-горизонтальних" впливів, що, на наш погляд, вже не відповідає потребам часу і малорезультативне при формуванні позитивного іміджу влади.

Спроба звести наукове визначення поняття "вплив" до узагальненої категорії зумовлює появу низки проблем і запитань. Типологія впливів, що знаходить застосування в інформаційному полі державно-владних відносин, дуже різноманітна. Так, вплив може бути сильним і слабким, глибоким і поверховим, прямим і непрямим, безпосереднім і опосередкованим, постійним і змінним, очікуваним і неочікуваним, усвідомлюваним і неусвідомлюваним, вмотивованим і невмотивованим, навмисним і ненавмисним, індивідуальним і фронтальним, спорадичним і систематичним, імпліцитним і експліцитним, ефектним і невиразним, конструктивним і деструктивним, життєдайним і згубним тощо.

У науці відомі спроби упорядкування різних впливів за різними критеріями. Так, Ф.Х. Еємерен та Р. Гроотендорст пропонують типологію мовленнєвих впливів. Це, зокрема: асертиви - стверджувальні впливи, якими комунікатор гарантує правильність викладеного тексту; директиви - впливи (прохання, запитання, наказ, рекомендація тощо), якими їх суб'єкт намагається примусити об'єкт зробити щось або утримати його від дії; комісиви - впливи, якими їх автор зобов'язується здійснити те, про що говорить, або утриматися від чогось (це обіцянка, схвалення, згода тощо); експресиви - впливи (поздоровлення, співчуття, вираження радості, розчарування, гніву тощо), за допомогою яких комунікатор демонструє свої почуття стосовно певної події, існування якої визнається безумовним; декларативи - впливи, що констатують певний стан справ, певну подію, вказують на спосіб констатації і сприяють розумінню інших впливів (дефініції, доповнення, пояснення, тлумачення тощо). Свій погляд на способи взаємодії індивіда з реальністю пропонує спеціаліст у галузі клінічної та медичної психології В.Д. Менделевич, звертаючи увагу, зокрема, на такі з них,

як: "протидія реальності", "втеча від реальності", "хворобливе протистояння реальності" та ін. [9, с. 6].

Більш узагальнену типологію впливу, що може бути врахована в процесі реалізації інформаційної політики при формуванні позитивного іміджу влади, запропонував Г.О. Ковальов, який розрізняв: 1) впливи факторів природного оточення (біотичних й абіотичних) на психіку і особистість людини; 2) соціальні впливи, обумовлені належністю людини до суспільної системи і включеністю її в контакти і взаємозв'язки з іншими людьми; 3) культурологічні впливи, які визначаються наявністю історично відпрацьованих засобів матеріального і духовного виробництва; 4) аутовпливи, пов'язані з можливостями психічної саморегуляції людини як відносно автономної системи, що виступає у двох планах: засобу мобілізації і розвитку власних фізичних, психічних і творчих можливостей суб'єкта й індивідуальної системи внутрішньої регуляції, яка опосередковує зовнішні впливи [9, с. 5]. В іншій літературі, присвяченій проблемі політичного впливу (С.Г.Кара-Мурза, П.С.Таранов, Р.Чалдіні та ін.), розглядаються різні (більш чи менш типові) ситуації, в яких люди здійснюють впливи або зазнають впливів, аналізуються причини успіхів і невдач, а також пропонуються секрети і рецепти впливів [9, с. 12].

Такий аналіз, на наш погляд, може бути корисним для практичного застосування під час розробки іміджевих програм для окремих політиків та партій. Що стосується розробки програм, спрямованих на формування позитивного іміджу влади, то на сьогодні досліджень на зазначену тему недостатньо. Отже, навіть без спеціальних обґрунтувань зрозуміла насиченість феномена, про який ідеться. Проте, як виявляється, щодо визначення поняття "вплив" може виникати ціла низка проблем і запитань. Так, вплив може розглядатися як окремий акт або як процес, що складається із цілої низки дій, вчинків, діяльностей, пов'язаних між собою якимось змістом і поєднаних у просторі і часі.

Певний науковий інтерес може становити питання про структуру і функції інформаційного впливу в державному управлінні взагалі і про систему різних за своєю природою впливів. Вимагає відповіді й питання про те, чи можна вважати суб'єктом впливу того, хто реально впливає на об'єкт, але такої мети собі не ставить, не усвідомлює, а іноді просто не визнає саму можливість і сам факт такого свого впливу. Якщо вирізняти ефективні, продуктивні, конструктивні інформаційні впливи, що реалізуються в результаті

здійснення державно-владних повноважень, то чи не означає це, що ми просто умисно не помічаємо їх неефективність, непродуктивність, а то й деструктивність у якомусь іншому потенційно значущому відношенні чи контексті? Отже, і цілеспрямовані, і нецілеспрямовані впливи потребують глибокого аналізу в результаті здійснення державної інформаційної політики.

На сьогодні в процесі реалізації державно-владних повноважень простежується тенденція до здійснення саме другорядних впливів. Такий стан справ може мати кілька пояснень, серед яких може бути несвідоме бажання підтримати стабільність і спротив змін як фактору нестабільності. Ці чинники як лакмусовий папірець проявляють проблеми інформаційної політики. Адже однією із причин негативного ставлення суспільства до змін є його недостатня інформованість та низький рівень роз'яснювальної роботи. Це стосується як ризиків, так і переваг нових управлінських стратегій та рішень і також потребує окремого розгляду.

Вплив інформаційних технологій багато в чому залежить від особливостей соціального сприймання. У сучасній політичній боротьбі результат визначається не тільки реальними перевагами кандидата, а й правильно організованою роботою зі створення його іміджу. Вже ні для кого не секрет, що в політичній діяльності активно застосовуються маніпуляція у формі вербального впливу. Переконливим доказом справедливості такої думки є факти, що наводиться в роботах О.А.Донченка, П.Д.Фролова, В.О.Татенко, І.Черепанової, В.Я.Матвієнка, Т.А.Устименко, Г.Г.Почепцова та ін. [4-6; 10]. Цей вплив може здійснюватись як на свідомому рівні (у вигляді метафор, підміни понять, появи нового контексту слів тощо), так і на рівні несвідомого (сублімінальний вплив). Маніпулятивні технології, хоча й можуть сприяти досягненню швидкого результату, все ж через деякий час можуть викликати стійкий опір і призвести до протилежних наслідків, тому в процесі реалізації іміджевих програм влади варто спиратись на більш надійні технології, розраховані на стійкий ефект та перспективу у часі.

Підтримання привабливого для громадян образу влади є важливим завданням і для тих лідерів, що перемогли у виборчій боротьбі, і для тих, хто перебуває при владі. Без вирішення цього завдання влада навряд чи може розраховувати на підтримку правлячого політичного курсу. Позитивні образи влади, її лідерів і здійснюваної ними політики - необхідна умова успіху, особливо під час політичних реформ. Разом з тим онтопсихологічний аналіз

такого феномена, як "інформаційний вплив", дає змогу сутнісно визначити його як таку особливу дію, що породжує подію буття. Саме тому інформаційний вплив у вищому розумінні теж логічно розглядати і досліджувати насамперед, як дію, що творить, а вже потім як те, що відтворює чи регулює.

Інформаційний вплив може мати різний характер і здійснюватися на різних рівнях. Він може адресуватися фізичному, фізіологічному, психологічному чи соціальному в людині залежно від мети, яку ставить перед собою суб'єкт впливу, рівня його культури, від ситуації, що складається. Проте у його вищому розумінні, на думку В.О.Татенко, це завжди взаємодія самодостатніх суцільних, творців чи суб'єктів. Такий вплив передбачає творче ставлення до іншого як до мети, що має смисложиттєве значення. Це і є вплив-вчинок, або ж вчинковий вплив. Суть його - у сприянні максимальному саморозвитку особистості, за якого людство в цілому зможе наблизитися до еталонної системи співжиття, коли кожний для кожного буде виступати одночасно і однаковою мірою як мета, так і засіб, а отже, коли суспільне життя почне розгортатися за формулою: "максимально брати один від одного - максимально віддаючи один одному".

Саме тому основною цінністю і метою як інформаційної політики, так і суб'єктів впливу один відносно до одного є створення інтерсуб'єктної спільності "ми". На наш погляд, це має бути основою при формуванні позитивного іміджу влади. Власне, прояв саме таких категорій інформаційного впливу і має забезпечити влада.

Висновки. Аналіз результатів дослідження дає підстави зробити такі висновки:

1. Розвиток новітніх технологій, громадської думки, останні політичні події переконливо довели, що політика як вершина суспільного життя вимагає високопрофесійних новітніх підходів до здійснення та вдосконалення системи формування державного інформаційного впливу та формування позитивного іміджу влади як необхідної умови забезпечення ефективної організації суспільства і розквіту Української держави.

2. Бюрократичний апарат державного управління на сьогодні має низький рівень дієздатності та впливовості, нерідко стає на заваді розвитку демократичних процесів у суспільстві. Звідси - необхідність комплексного дослідження питань, пов'язаних із формуванням політичних інформаційних впливів, засобів досягнення політичного впливу, узагальнення практичного досвіду діяль-

ності, що здійснюється суб'єктами політичного процесу, та важливість розробки конкретних практичних рекомендацій.

3. Динамічний період соціальних змін в Україні характеризується процесами самопородження і тиражування нових форм інформаційного впливу, а також нових суб'єктів, які виборюють своє право утвердитись як впливові особи.

4. Проблема інформаційного впливу - одна із найважливіших, пов'язаних з політикою та владою, яка характеризує якість і ступінь цієї влади, належить до таких проблем, що через складність і багатогранність є предметом вивчення кількох сфер наукового пізнання.

5. Інформаційний вплив, що відрізняється від інших видів впливів передусім своїми завданнями - це здатність того чи іншого суб'єкта політики впливати на інші суб'єкти чи суспільство в цілому засобами інформаційних технологій. Значна частина політологів відносить інформаційний вплив у політичному просторі до ключових понять політичного аналізу або ж взагалі отожднює його з владою. Таке твердження теж, на нашу думку, є цілком виправданим, оскільки влада розглядається як здатність і можливість здійснювати свою волю, справляти вирішальний вплив на діяльність, поведінку людей за допомогою певних засобів, зокрема авторитету, права, насильства.

6. Результат інформаційного впливу - суб'єктивно-унікальний для суб'єкта, але не є мимовільним, адже, в кінцевому рахунку, він визначається соціокультурними та іншими умовами, що не залежить від індивіда. Мінлива природа особистості і навколишнього середовища в цілому є одним із головних факторів, які перешкоджають створенню універсальної, ефективної моделі здійснення інформаційного впливу, яка б відповідала заданим параметрам. Водночас один і той самий механізм може забезпечити успіх в одній ситуації і стати причиною поразки за інших умов. Але безперечним є те, що компетентність у своїх впливах і реакціях на впливи збільшить шанси на досягнення успіху.

Перспективи подальших досліджень. Більш детальне вивчення досліджуваного питання піднімає цілу низку актуальних проблем, які потребують глибокого вивчення та широкого обговорення. Це, насамперед, проблема етики інформаційного впливу в політичному просторі. Адже одні й ті самі інформаційні технології можуть бути використані для досягнення як благородних, так і несумісних з етичної точки зору цілей. Це може бути предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. *Бусол В.Т.* Великий тлумачний словник сучасної української мови. - К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2002. - 1440 с.
2. *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Логос, 2000. - С. 200.
3. *Донченко О.А., Романеска В.* Архетипи соціального життя і політика. - К.: Либідь, 2001. - С. 289.
4. *Зимбардо Ф., Ляйпне М.* Социальное влияние. - СПб., 2000. - С. 368.
5. *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. - К.: Орианы, 2000. - С. 445.
6. *Назаретян А.П.* Психология стихийного массового поведения: Лекции. - М.: ПЕР СЭ, 2001. - С. 327.
7. *Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В.* Основы адміністративного менеджменту - К.: Центр навч. л-ри, 2004. - 161 с.
8. *Почепцов Г.Г.* Имиджелогия. - Б.м.: Рефл-бук. Ваклер, 2000. - 422 с.
9. *Татенко В.О.* Психологія впливу: суб'єктна парадигма // Наукові студії із соціальної та політичної психології: Зб. ст. - К.: Сталь, 2000. - Вип. 3(6). - С. 3-18.
10. *Чалдини Р.* Психологія впливання. - СПб.: Питер, 2000. - 349 с.

Зміст

ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	3
<i>Валентина Карлова</i> . Державна політика у сфері культури як важлива складова механізму формування і зміцнення української національної свідомості	3
<i>Тетяна Недашківська</i> . Особистість у професійній концептосистемі державних службовців	15
<i>Петро Петровський</i> . Концепція гуманітарного розвитку України: теоретико-методологічні аспекти осмислення	24
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	32
<i>Борис Савченко, Юлія Боковикова</i> . Фактори підвищення ефективності роботи державних службовців	32
<i>Ігор Шпекторенко</i> . Професійна компетентність у структурі професійної мобільності державного службовця	40
<i>Валентина Гурівська</i> . Аналіз можливостей застосування системного підходу в психологічному консультуванні в системі вищих органів державної влади	49
<i>Галина Кушнірова</i> . Визначення змісту підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування як чинника формування та розвитку їх професійної компетентності	61
<i>Олена Шапран</i> . Оцінювання результативності державних службовців: стан понятійно-категорійного забезпечення в нормативних актах України	71
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	85
<i>Наталія Балдич</i> . Менеджмент ризиків у сфері публічних фінансів	85
<i>Григорій Груба</i> . Державна підтримка забезпечення інноваційного розвитку в напрямі сприяння розвитку науки і техніки	94
<i>Наталія Олійник</i> . Зарубіжні системи житлового фінансування та субсидування малозабезпечених громадян	101
<i>Дмитро Плеханов</i> . Механізм державної підтримки інновацій у сільському господарстві	111
<i>Олександр Шевченко</i> . Напрями державного регулювання продовольчих ринків в умовах СОТ	121
<i>Алла Гаврилюк</i> . Рекламно-інформаційна інфраструктура туристичної галузі України: становлення та розвиток	132

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	142
<i>Олена Бабінова. Аналіз стану виконання Україною Рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні</i>	142
<i>Олег Бойко-Бойчук. Місто як складна система в завданнях державного регулювання розвитку</i>	149
<i>Світлана Дяченко. Диверсифікація інструментарію місцевих позик в Україні в контексті зарубіжного досвіду</i>	158
<i>Віталій Мариненко. Екологічне управління транспортним комплексом м. Києва</i>	167
ПОЛІТОЛОГІЯ І ПРАВО	177
<i>Наталія Драгомирецька, Алла Артеменко. Соціальне проектування як особлива форма побудови взаємодії суб'єктів державного управління з громадськістю</i>	177
<i>Олена Жадько. Система координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України та країн Центральної і Східної Європи</i>	186
<i>Оксана Мельник. Окремі аспекти впливу інститутів влади на формування засад громадянського суспільства</i>	198
СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА	207
<i>Віктор Бесчастний. Досвід державного управління реформами вищої освіти в країнах з перехідною економікою та його значення для України</i>	207
<i>Ірина Кринична. Управління системою медико-соціального захисту населення України</i>	216
<i>Інга Рожкова. Державне регулювання розвитку механізмів фінансування системи охорони здоров'я на засадах суспільної справедливості</i>	224
<i>Олена Шиян. Освітня політика впровадження змін, зорієнтована на формування здорового способу життя молоді</i>	233
<i>Світлана Горбатюк. Особливості формування та шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання соціальної роботи в Україні</i>	238
ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ	248
<i>Олег Зарудін. Стан і проблеми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України</i>	248
<i>Олеся Чечель. Теоретичні аспекти особливостей інформаційного впливу як засобу формування позитивного іміджу влади</i>	256

Н а у к о в е в и д а н н я

**Збірник наукових праць
Національної академії державного управління
при Президентіві України**

В И П У С К 2/2008



Заснований у 1998 році

Свідоцтво про державну реєстрацію серії КВ № 8114
від 11 листопада 2003 року

Передплатний індекс видання - 22454

Виходить 2 рази на рік

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактори: *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова*
Коректори: *Т. В. Пантелеймонова, С. Г. Крушельницька*
Технічний редактор *Н. Ю. Копайгора*

Підп. до друку 26.12.2008 р.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 14,2. Ум. друк. арк. 15,5.
Тираж 300 пр.

Видавництво Національної академії державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
[E-mail:vydav@academy.gov.ua](mailto:vydav@academy.gov.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Видруковано з оригінал-макета у ТОВ Видавничо-поліграфічний дім “Формат”
01010, Київ, вул. Московська, 7.