

АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

**НАУКОВІ РОЗВІДКИ
З ДЕРЖАВНОГО ТА
МУНІЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛІННЯ**

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК 1/2015

*За заг. ред. В.К. Присяжнюка,
В.Д. Бакуменка*

Заснований у 2011 році

КИЇВ – 2015

УДК (351+352+353+354)(477)(06)

Наукове фахове видання України з державного управління.

Засновник: Академія муніципального управління.

Реєстраційне свідоцтво серії КВ №18124-6924Р від 30.08.2011 року.

*Схвалено Вченою радою Академії муніципального управління
Протокол №1, 05.11.2014 р.*

Редакційна колегія:

Голова редакційної колегії:

Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор;

Члени редакційної колегії:

Білинська М.М., д.держ.упр., професор;

Васильєва О.І., д.держ.упр., професор;

Воротін В.Є., д.держ.упр., професор;

Гаман П.І., д.держ.упр., доцент;

Дацій Н.В., д.держ.упр., доцент;

Драган І.О., д.держ.упр., с.н.с.;

Іваницька О.М., д.держ.упр., професор;

Іванова Т.В., д.держ.упр., професор;

Кураташвили Альфред Анзорович, д.е.н., д.юр.н., професор;

Лоцихін О.М., д.ю.н., доцент;

Суходоля О.М., д.держ.упр., професор;

Шевченко Н.О., д.держ.упр., доцент;

Рецензенти: Васильєва О.І., д.держ.упр., професор;
Руденко О.М., д.держ.упр.

Збірник висвітлює результати досліджень науковців і практиків щодо різних аспектів державного управління та місцевого самоврядування.

Наукове видання розраховано на працівників органів державного управління, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій систем державного та муніципального управління, науковців, викладачів, студентів вищих навчальних закладів.

Адреса редколегії: 01042, м. Київ, вул. І.Кудрі,33, к. 214, к. 316.

Контактні телефони: +38 (044) 529-00-23 (внутр. 1157,1206),

+38 (044) 529-05-16(факс).

© Академія муніципального
управління, 2015

ACADEMY OF MUNICIPAL ADMINISTRATION

SCIENTIFIC BULLETIN

**ON PUBLIC AND MUNICIPAL
ADMINISTRATION**

COLLECTION OF SCIENTIFIC WORKS

ISSUE 1\2015

*Managing editors V.K.Prysiashniuk
V.D.Bakumenko*

Founded in 2011

KYIV – 2015

UDC (351+352+353+354)(477)(06)

Scientific professional publication of state administration of Ukraine

Founder: Academy of Municipal Administration

Certificate series KV № 18124-6924P, 30 August, 2011

Approved by Scientific Board of AMA

Record №1, 05.11.2014 p.

Editorial staff:

Head editor:

V.D.Bakumenko, P.A.D., Professor

Members:

Bilynska M.M., P.A.D., Professor

Vasylieva O.I., P.A.D., Professor

Haman P.I., P.A.D., Docent

Vorotin V.E., P.A.D., Professor

Datsiy N.V., P.A.D., Docent

Drahan I.O., P.A.D., Senior reseacher

Ivanytska O.M., P.A.D., Docent

Ivanova T.V., P.A.D., Professor

Kondrashov O.M., P.A.D., Docent

Koretskyi M.H., P.A.D., Professor

Kuratashvili Alfred A. Doctor of Economic, Philosophical end Juridical Sciences,
Professor (Georgia, Tbilisi)

Loshchykhin O.M., J.S.D., Professor

Sukhodolia O.M., P.A.D., Docent

Reviewers: Vasylieva O.I., P.A.D., Professor

Rudenko O.M., P.A.D., Docent

The collection contains the results of practical and scientific research directed toward various aspects of state administration and local self-management.

Scientific publication is intended for employees of state administration bodies, local self-management bodies, enterprises and organizations of state and municipal administration, scientists, teachers, students of higher educational establishments.

Editorial address: 01042, Kyiv, I.Kudri Str., 33, r.214, 316

Tel.:+38(044)529-00-23

+38(044)529-05-16(fax)

©Academy of Municipal Administration, 2015

ЗМІСТ

<i>Бакуменко В. Д.</i> Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.....	8
<i>Іванова Т. В., Фещенко О. В.</i> Демократизація освіти в державному управлінні – ознака європейської системи.....	27
<i>Марущак В. П., Юрченко О. В.</i> Взаємозв'язок права і фінансових нормативів.....	34
<i>Миколайчук М. М.</i> Концепція сталого розвитку регіону в контексті функціонування морських портів України.....	45
<i>Поспєлова Т. В.</i> Концептуальні засади державного управління у сфері людського розвитку в умовах трансформації українського суспільства.....	53
<i>Сурай І. Г.</i> Сучасні особливості визначення еліти в державному управлінні України.....	59
<i>Чала Н. Д.</i> Макроекономічні засади реформи системи охорони здоров'я в Україні.....	70
<i>Биркович В. І.</i> Екологічна політика України та проблеми сталого розвитку.....	82
<i>Бутник О. О.</i> Державне управління становленням та розвитком культури в Україні.....	90
<i>Власенко О. С.</i> Комплексний механізм державного управління національною інноваційною системою Австрії.....	96
<i>Гончаренко І. Г.</i> Поелементна діагностика системи регіонального управління.....	105
<i>Грищенко І. М.</i> Теоретико-методологічні засади лідерства.....	110
<i>Ігнатенко О. П.</i> Види відповідальності у системі контролю сфери благоустрою населених пунктів.....	122
<i>Ільницька Л. В.</i> Системно-інфраструктурний вимір інформаційних механізмів державного управління.....	132
<i>Кандагура К. С.</i> Комунікативні проекти в умовах інформаційного суспільства: вітчизняні та зарубіжні моделі.....	139
<i>Карташов Є. Г.</i> Зміна завдань державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки на рівні регіонів.....	150
<i>Мкртумян Л. А.</i> Західноармянський фронт Ірано-турецької війни 1821-1823 гг. и Басенское сражение.....	160
<i>Піддубна Л. П.</i> Шляхи розвитку сучасних технологій у документно-інформаційному забезпеченні державного управління.....	172

Тищенко В. О. Щодо удосконалення системи підготовки керівного складу служби цивільного захисту і населення до дій у надзвичайних ситуаціях	179
Червякова О. В. Аналіз та узагальнення досліджень з державного управління і окремо в напрямку формування суспільства стійкого розвитку	189
Шульга А. В. Забезпечення конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційного розвитку регіонів України	205
Авраменко М. М. Концептуальні та методологічні основи стратегічного управління територіальним розвитком в умовах трансформаційних процесів.....	214
Бєлоусов А. В. Наукові підходи до визначення ризику надзвичайних ситуацій як об'єкту управління.....	224
Боделан В. Р. Зарубіжний досвід правового забезпечення державного управління громадсько-державним партнерством, заснованим на розвитку соціального бізнесу і соціального підприємництва.....	235
Вичалківський І. В. Пріоритетні напрями розвитку демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України.....	250
Воробйов С. В. Інноваційні підходи до вироблення державної екологічної політики шляхом впровадження інформаційно – комунікаційної інфраструктури е-Екологія	257
Деркач О. В. Механізми формування державної політики України з питань безпеки українсько-російського державного кордону: американський вектор	268
Манокін Є. В. Захист інформаційних ресурсів органів охорони державного кордону на основі міжнародних стандартів управління інформаційною безпекою	277
Михайлов А. О. Оцінка поточного стану системи державного управління України: 2014 рік	289
Мочков О. Б. Теоретичні засади та принципи участі членів територіальної громади в прийнятті рішень щодо місцевого розвитку	301
Іванова Т. В., Остапчук Т. М. Формування стратегії раціонального природокористування в умовах євроінтеграції	314
Рибченко А. С. Використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні органами правосуддя Іспанії	322
Тіщенко О. М. Оцінка сучасної системи управління землекористуванням та раціональним використанням міських земель в Україні.....	331

<i>Шістопал Ю. М.</i> Якість механізмів державного управління сферою безперервної освіти в Україні	337
<i>Кисельов В. Б.</i> Впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та вдосконалення інформаційного забезпечення в системах державного управління як нові стратегії адміністративних перетворень.....	348

УДК 351

Бакуменко В.Д.,
проректор з наукової роботи
Академії муніципального управління МОН України,
доктор наук з державного управління, професор, м. Київ;

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Анотація. В статті розкрито питання управління як визначальної функції публічного адміністрування; висвітлення управлінського рішення як наукової категорії; пріоритетності політичного вибору цінностей та цілей; визначення цінностей та цілей як визначальної ланки прийняття рішень; ролі конкуренції в процесі прийняття рішень; взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень; послідовності етапів прийняття рішень та динаміки їх виконання.

Ключові слова: виконання, вироблення, прийняття, процес, публічне адміністрування, управлінські рішення.

Бакуменко В.Д.,
проректор по научной работе
Академии муниципального управления МОН Украины,
доктор наук по государственному управлению, профессор, г. Киев;

ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ КАК ПРОЦЕСС ВЫРАБОТКИ, ПРИНЯТИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Аннотация. В статье раскрыты вопросы управления как определяющей функции публичного администрирования; управленческого решения как научной категории; приоритетности политического выбора ценностей и целей; определения ценностей и целей как определяющего звена принятия решений; роли конкуренции в процессе принятия решений; взаимоотношения субъекта и объекта принятия решений; последовательности этапов принятия решений и динамики их выполнения.

Ключевые слова: исполнение, выработка, принятие, процесс, публичное администрирование, управленческие решения.

Bakumenko V.D.,
Vice-Rector
Academy of Municipal Management Education of Ukraine,
PhD in Public Administration, Professor, s. Kyiv;

PUBLIC ADMINISTRATION AS-MAKING PROCESS, ADOPTION AND IMPLEMENTATION OF MANAGEMENT DECISIONS

Annotation. In the article the question of management as a defining feature of public administration; lighting management solutions as a scientific category; priority political choices values and goals; determine the values and objectives as defining level of decision making; the role of competition in decision-making; the relationship between subject and object decision-making; sequence of stages of decision making and the dynamics of their implementation.

Process Management - a set of interrelated activities and continuous functions to ensure the achievement of certain goals. In public administration it is formed by the interaction of state

and local government (public administration entities) with society or among themselves (objects of public administration). First of all, the process of developing and implementing regulatory, organizing and controlling influence in all areas and sectors of society that underlies the activities of public administration. Its characteristics and properties are directly related to the formation and development of the state and local government and society and reflect both their features and peculiarities of appropriate management (subject-object, subject-subject, object -subject) relations in temporal and spatial dimensions. The process of public administration is a form of existence of a dynamic system of relations.

The process of public administration - a generalized integrated process, which actually consists of multiple processes that are specified on the control loop by defining certain subjects and objects of management. This study generalized process can correctly assess problematic situations formation and development of public administration in the country, because, according to the law of the integrity of the system, there arise integrative qualities, not peculiar to individual components.

Process efficiency of public administration depends on the efficiency of the system of government and of society, the level of activity and social activity, efficiency and effectiveness of response to the problematic situation. The latter arises from non-current and desired state of a process, and the whole system of public administration. This happens mainly under two conditions: in connection with the production of new development goals (normal control) and due to crisis developments in the state (emergency or crisis management). In other words - a problem or achieve a new and better for what was the problem or loose, the first of which is related to perceived changes in the boundaries of the future, and the second - with an unexpected violation of existing boundaries. Accordingly, there is a different attitude and different approaches to solving these problems. In the first case management should be a deviation, that is a mismatch between the parameters of the object and objectives of management, and the second - in disturbance when the control system, in our case, the subject of public administration reacts to rejection of the normal state operation of the facility management due to external causes.

Keywords: performance, development, adoption process, public administration, management decisions.

Постановка проблеми. В науковій літературі публічне адміністрування та прийняття управлінських рішень є дуже популярними темами. Поновлення уваги до цих питань в Україні, насамперед, викликане вибором європейського шляху розвитку, за якого у вітчизняній науці державного управління має відбутися поступова переорієнтація з розгляду окремо державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства на їх системне бачення у контексті публічного управління. Зазначене потребує більш уважно придивитися до взаємозв'язку процесів публічного адміністрування та прийняття управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відповідні аспекти висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі публічного управління: Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Брауна, П. Друкера, Д. Дункана та багатьох інших [1-25]. Віддаючи належне їх науковому доробку, слід зауважити, що дослідження за цією тематикою не втрачають своєї актуальності як у світі, так і в Україні.

Формулювання цілей статті. Ціллю даної статті є акцентування

уваги на публічному адмініструванні як процесі вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нами прийнята концепція представлення матеріалу даної статті, за якої поступово розкриваються питання управління як визначальної функції публічного адміністрування; висвітлення управлінського рішення як наукової категорії; пріоритетності політичного вибору цінностей та цілей; визначення цінностей та цілей як визначальної ланки прийняття рішень; ролі конкуренції в процесі прийняття рішень; взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень; послідовності етапів прийняття рішень та динаміки їх виконання.

1. Управління як визначальна функція публічного адміністрування.

Процес управління - це сукупність неперервних взаємопов'язаних дій та функцій, спрямованих на забезпечення досягнення певних цілей. В публічному управлінні він утворюється внаслідок взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (суб'єкти публічного управління) з суспільством або між собою (об'єкти публічного управління). Це, насамперед, процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності суб'єктів публічного управління. Його характеристики і властивості безпосередньо пов'язані з становленням і розвитком системи державної та місцевої влади і суспільства та відображають як їх особливості, так і особливості відповідних управлінських (суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних) відносин у часовому та просторовому вимірі. Процес публічного адміністрування є формою існування динамічної системи таких відносин.

В Енциклопедичному словнику публічне адміністрування визначене як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян, а також зазначено, що в Україні воно набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [9, с. 605].

Процес публічного адміністрування - це узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з численних процесів, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління. Саме дослідження узагальненого процесу дозволяє правильно оцінювати проблемні ситуації становлення і розвитку публічного адміністрування в країні, оскільки, згідно з закономірністю цілісності системи, в ній виникають інтегративні якості, що не властиві окремим компонентам.

Ефективність процесу публічного адміністрування залежить від

дієздатності системи державної влади та стану суспільства, рівня та активності суспільної діяльності, оперативності та ефективності реагування на проблемні ситуації в країні. Остання виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану як цього процесу, так і в цілому системи публічного управління. Така ситуація виникає, в основному, за двох умов: у зв'язку з постановкою нових цілей розвитку (нормальний режим управління) та внаслідок кризового розвитку подій в державі (надзвичайне або кризове управління). Іншими словами - це або проблема досягнення нового, кращого за те, що було, або проблема втрати останнього, перша з яких пов'язана з усвідомлюваною зміною межі майбутнього, а друга - з неочікуваним порушенням межі існуючого. Відповідно виникає різне ставлення та різні підходи до вирішення таких проблем. У першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та цілями управління, а в другому - за збуренням, коли керуюча система, в нашому випадку суб'єкт державного управління, реагує на можливість відхилення від стану нормального функціонування об'єкта управління внаслідок зовнішніх причин.

При нормальному режимі управління в сучасній світовій практиці процес публічного управління, як правило, набуває характеру стратегічного, а при кризовому управлінні він, як зазначав В.Цветков, забезпечується, в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції [23]. Відповідно до положень теорії синергетики (синоніми - теорія дисипативних структур, теорія динамічного хаосу), з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи й руйнівні процеси набули переваги, а, з другого боку, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, задіяння процесу самоорганізації.

Виникнення в Україні умов переходу від критичного до нормального режиму управління актуалізувало необхідність визначення довгострокових перспектив держави, її регіонів та територій, постановку обґрунтованих цілей їх розвитку, пошук нових загальнонаціональних ідей, навколо яких могло б згуртуватися суспільство. Однією з безумовно найбільш вдалих таких ідей є орієнтація на європейські цінності, курс на забезпечення відповідних рівня життя та стандартів демократизації суспільства.

Природним для переходу від критичного до нормального режиму управління є відмова від методів, технологій і засобів управління за збуренням на користь методів, технологій і засобів управління за відхиленням.

Підвищення ефективності публічного адміністрування, його дієвості особливо актуальне у контексті європейського вибору України, оскільки виникає необхідність приведення власної моделі публічного управління у відповідність моделі управління, притаманної ЄС.

2. Управлінське рішення як наукова категорія.

Прийняття рішень розглядається сучасною наукою управління як одна з основних управлінських функцій, що має пов'язуючий характер стосовно інших основних управлінських функцій, зокрема планування, організації, мотивації та контролю. За класичним уявленням, що склалося в науці управління (менеджменті), прийняття рішень ототожнювалося з вибором альтернативи. Відповідно – прийняття управлінських рішень розглядалося як вибір альтернативи при здійсненні управлінської діяльності.

У сучасному менеджменті відбувається трансформація поняття прийняття управлінських рішень, що ґрунтується на більш чіткому визначенні місця таких рішень в управлінській діяльності. Прийняття управлінських рішень розглядається як суттєва частина управлінського процесу з послідовними етапами виявлення та діагностування проблемних ситуацій, розробкою альтернатив та вибором однієї з них, що найбільше задовольняє виходу з ситуації, що склалася.

На сьогодні серед фахівців з менеджменту утвердилася концепція розгляду управлінського процесу як циклу, що складається з послідовності таких функцій управління як планування (у тому числі прогнозування, програмування і проектування), організація (у тому числі прив'язка функцій до певних структур, тобто надання змісту певної організаційної форми, субординація та координація, а також управління персоналом), мотивація (у тому числі стимулювання), контроль (у тому числі попередній, проміжний і підсумковий), що пов'язані у кожному циклі процесами прийняття рішень та комунікації. Здебільшого у практиці управління йдеться про рішення з планування (цілепокладання, розробку стратегій розвитку, концепцій, програм, планів і проектів) організаційні, мотиваційні рішення та рішення з контролю. Достатньо часто у науковій літературі процес прийняття рішень ототожнюється з відповідною функцією управління (або управлінською функцією).

Значну увагу дослідженню прийняття управлінських рішень приділено не тільки фахівцями з менеджменту, а й вченими правознавцями. В Україні відомі роботи В.Авер'янова, Г.Атаманчука, А.Васильєва, Є.Кубка, Б.Лазарєва, Н.Нижник, В.Селіванова, М.Стрельбицького, В.Цветкова та інших. В цих роботах здебільшого акцентується увага на організаційно-правовому аспекті прийняття рішень. Як типовий приклад такого підходу можна навести визначення поняття управлінського рішення, дане відомим російським вченим Г.Атаманчуком. За його трактуванням – це "соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні" [1, с. 296].

В той же час, слухним є зауваження Б.Лазарева, який вважає недоцільним, розглядаючи зокрема державне управління, змішувати поняття "управлінське рішення" та "акт державного управління", оскільки перше - це вибір альтернативи, а друге - це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління [11, с. 177, 178]. Саме таке розмежування дозволяє більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної, насамперед, з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив.

3. Пріоритетність політичного вибору цінностей та цілей.

На прийняття управлінських рішень в Україні суттєво впливають політичний та ціннісний аспекти. Політичний аспект пов'язується, з одного боку, з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а, з другого боку, з розробленням і реалізацією державної політики. Фактори політичної та аналітичної доцільності та їх співвідношення при прийнятті управлінських рішень заслуговують на особливу увагу. У практиці на рівні публічного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній доцільності [6, с. 88]. Це пов'язується з певними політичною, економічною та соціальною платформами тих сил, що прийшли до влади. Безумовно, що управлінське рішення, яке йде у розріз з програмами та ціннісними установками таких сил, підтримуватися ними не буде.

Ціннісний аспект безпосередньо пов'язаний з культурою організації, він є найбільш суттєвим її рівнем. За відомим висловом Е.Шайна "...культура організації – це результат відповідної реакції на дві головні проблеми, з якими стикається кожна організація, а саме: на потребу адаптації та виживання в певному оточенні і на потребу у внутрішній інтеграції" [15, с. 578]. Оскільки можна розглядати європейський вибір України як реакцію держави на потребу адаптації та виживання у сучасному світі й на потребу у внутрішній інтеграції, то внаслідок такого вибору слід очікувати зближення національної культури з європейською. Такий результат скоріш за все сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку країни, так як відомо, що культура більшої спільноти впливає на культуру організацій, які діють у її межах [15, с. 579]. Найбільш суттєвим рівнем такої культури безумовно є європейські цінності.

Вплив організаційної культури на прийняття рішень здійснюється через спільні вірування і цінності, що формують у членів організації стійкий набір базових положень, правил, яким вони надають перевагу. Оскільки організаційна культура сприяє нівелюванню розбіжностей, то й процес прийняття рішень може стати ефективнішим [16, с. 73]. З другого боку, вплив ціннісних орієнтацій, які переважають у національній культурі, може набирати форми зобов'язань, які певним чином обмежують діяльність організації. На ній також може відчутно позначитися форма правління в державі [15, с. 579].

4. Визначення цінностей та цілей як визначальна ланка прийняття рішень.

На думку відомого американського вченого Т.Парсонса, рівновага соціальних систем забезпечується реалізацією чотирьох функціональних імперативів, а саме: функції досягнення цілей; адаптації системи до зовнішнього середовища; інтеграції всіх її компонентів; регулювання прихованих в ній напруг [21].

Всі ці функції безпосередньо пов'язані з цінностями, що поділяються у суспільстві й мають бути враховані в процесі публічного адміністрування.

Останній в ситуаційній інтерпретації можна відобразити наступною спрощеною моделлю: системна ситуація (стан публічного управління в певний момент часу) → базові цінності → система основних цілей → сукупність проблем (розбіжностей між реальними і бажаними станами системи державного управління) → система управлінських рішень → система (вектор) управлінських впливів (регулюючих, організуючих та контролюючих) → суспільство (вирішення проблем, пов'язаних з різноманітними суспільними відносинами) → нова системна ситуація. Ця модель безпосередньо пов'язує систему управлінських впливів на суспільство з прийняттям відповідних управлінських рішень, які безумовно повинні бути ситуативно адекватними вирішенню проблем, що постали перед публічним адмініструванням.

На свідомісному (ціннісному) рівні базовими цінностями держави і народу є наявність національних ідей, історичних коренів, традицій, уподобань, міжнаціональної, міжрелігійної, міжмовної терпимості, тобто державної свідомісної ідентичності. За таких умов будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин та спонук для цього, немає підтримки в населення збурюючих політичних сил.

На політичному рівні базові цінності проявляється у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій та громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні теж набувають стабільності, оскільки політичні сили або переважна більшість з них налаштовані на досягнення сталого економічного розвитку країни, попередження економічних збурень.

Одним з найважливіших завдань управлінської діяльності є планування цілей розвитку, виходячи з вищезазначених базових цінностей, шляхом пошуку оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку суспільної діяльності), зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних

обмежень. Таке планування має характер стратегічного. Водночас завжди слід пам'ятати, що стратегічне планування не вирішує проблеми розриву між стратегією та можливостями. Ця обставина, наприклад, не дозволяє Україні за умов втрати нею значного економічного потенціалу в стислий строк вийти на рівень розвитку передових країн Європи. Серед відомих альтернатив стратегій організацій такі: обмежене зростання, зростання, скорочення, злиття. Для будь-якої організації її призначення, загальні цілі та обрана стратегія не повинні перешкоджати впровадженню нових ідей та вирішенню складних проблем. В Україні як один з пріоритетів її стратегії обрано, як вже зазначалося, інноваційно-інвестиційний шлях економічного та соціального розвитку.

Стратегія нерозривно пов'язана з політикою як засобом її реалізації. Вона визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, а політика визначає загальні орієнтири для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей. Стратегічний план - це фактично управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики відповідних суб'єктів управління. Оперативне та тактичне (поточне) планування зосереджується на реалізації стратегічних планів та розподілі ресурсів, зокрема бюджету.

За визначенням відомих американських вчених Т.Сааті та К.Кернса, політики - це санкціоновані засоби досягнення цілей, які надаються шляхом загальноприйнятих процедур прийняття рішень [18]. Канадському вченому Л.Палу належить визначення державної політики як наряду дій або утримання від них, обраних державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [20]. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим результатом оцінювання політики є її успіх у досягненні визначених цілей.

Основні тенденції державного розвитку та формування відповідних управлінських рішень нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку. Серед останніх: проблеми глобалізації; зростання швидкості змін у суспільстві; значне зменшення ресурсів та пов'язані з цим проблеми зміни розподілу виробничих сил, загострення демографічних проблем, переходу на нові ресурсозберігаючі процеси та технології; утвердження екологічного мислення; перехід до постіндустріального інформаційного суспільства й стрімкий розвиток інформаційної інфраструктури, зокрема електронних комунікацій та інформаційних технологій; перехід від ієрархічних до адаптаційних організаційних структур; зміна акцентів в освіті з загальної на спеціалізовану; відповідна переорієнтація науки тощо.

5. Роль конкуренції в процесі прийняття рішень.

В процесах публічного адміністрування систематично виникає потреба у прийнятті рішень з проблем розвитку: економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, технологічного тощо. Від таких рішень залежить культурний, освітній, науковий, технологічний рівень країни (галузі, регіону, території), її місце та роль у процесах світового розвитку. При прийнятті таких рішень необхідно орієнтуватися на світовий рівень розвитку, забезпечувати конкурентність результатів (політичних, економічних, технологічних та ін.), що отримані як їх наслідок. Саме це обумовило вибір Україною політичного шляху європейської інтеграції та економічного шляху інноваційно-інвестиційного розвитку.

Як приклад ролі ринкової економіки, конкуренції та суттєвого обмеження фінансових ресурсів в процесі прийняття рішень можна навести докорінну змінену технологію розробки програмно-цільових управлінських рішень. Результати, що здобуті вітчизняними та зарубіжними ученими, підказують такі шляхи.

По-перше, прийнято чітко визначати на вищих рівнях влади державні пріоритети щодо вирішення найвагоміших соціально-економічних, політичних, гуманітарних, екологічних, оборонних, науково-технічних, міжнародних проблем. Важливо відокремити дійсно пріоритетні цілі, що мають особливо важливе стратегічне значення для розвитку України. Як відомо, пріоритетні рішення дають наочне уявлення про рівень управлінського передбачення та серйозності намірів. Заслугове на увагу та всіляку підтримку розроблення виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як у межах країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади.

По-друге, в межах пріоритетних напрямів шляхом ретельного аналізу виділяють, так звані, "точки зростання". Наприклад, в економічній сфері - це виділення окремих галузей або підприємств порівняної переваги, які мають найкращі світові економічні показники або перспективу швидко стати такими за умов певної інвестиційної підтримки їх діяльності, а також, можливість міжнародної конкурентоспроможності.

По-третє, визначають та регулярно переглядають переліки та графіки впровадження програм і проєктів, що спрямовані на підтримку таких "точок зростання", та створення або підтримку відповідних "центрів зростання", тобто структур, діяльність яких виявляється найефективнішою та які здатні взяти на себе лідерство в конкретних напрямках.

До виділених у такий спосіб напрямів та сформульованих програм запроваджується цілеспрямована політика пріоритетного розвитку із застосуванням, в основному, фінансових інструментів, які є найпоширенішими засобами здійснення економічної політики, сумісними з ринковою економікою.

Вважається доцільним наступний підхід до відбору державних

програм. Здійснюється ґрунтовний аналіз сфер впливу держави у політичній та економічній діяльності з визначенням її перспективних видів і напрямів ("точок зростання"). Саме для них, в першу чергу, доцільно застосовувати програмно-цільове управління в умовах обмежених економічних можливостей держави, оскільки успішна та швидка реалізація може сприяти створенню умов для вирішення проблем й в інших напрямках діяльності держави, зокрема соціальному, гуманітарному, екологічному. В межах цих програм на певний період доцільно максимально зосереджувати й розвиток різних видів загальної забезпечуючої діяльності (ресурсної, наукової, методологічної, технологічної, освітньої, інформаційної).

Програмно-цільові рішення розраховані на реалізацію на певну перспективу. Відтак, щоб не гальмувати розвиток, заходи, закладені в цих рішеннях, мають орієнтуватися на перспективні соціальні технології, широке впровадження суспільних інновацій.

Суспільні інновації завжди пов'язані з процесом пізнання та є його основним результатом, виходячи з позиції ефективного суспільного розвитку. Сутність процесу пізнання - у переході від старого знання до нового, відкритті, розробці, формулюванні нового знання у науковій галузі та практиці суспільних відносин. Саме отримання новизни сприяє прискоренню суспільного розвитку шляхом переходу на нову джерельну базу, новий технологічний та культурний рівень.

6. Взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень.

У публічному управлінні використовується системний підхід, що виходить з розгляду органів державної влади та органів місцевого самоврядування як комплексних відкритих соціальних систем, котрі складаються з сукупності взаємозалежних підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, що зорієнтовані на досягнення певних цілей. Він базується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно-функціонального аналізу.

Соціальне управління й, зокрема, публічне управління прийнято розглядати як систему у сукупності двох підсистем: суб'єкта управління та об'єкта управління. Управлінські функції здійснюються будь-яким суб'єктом при управлінні будь-яким об'єктом, причому останні виконують головну функцію відтворення суспільного життя і з цієї причини є визначальними по відношенню до органів публічної влади.

Здійснювані суб'єктом управлінські впливи Г.Атаманчук характеризує як суспільну потребу, інтерес і ціль в управлінні, що усвідомлені суб'єктом управління, юридично нормативно висловлені та практично здійснені в його рішеннях та діях. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, спрямованістю, термінами та ступенем впливу на системи, наприклад, ідеї, концепції, технологічні послідовності дій, інші способи реалізації управлін-

ських рішень.

Загального визнання набув розгляд управління як неперервного циклічного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління, кожна з яких теж являє собою процес. З появою ґрунтовної роботи М.Мескона, М.Альберта та Ф.Хедоурі найбільшого визнання на сьогодні набуло виділення в процесі управління чотирьох узагальнених функцій управління, що виконуються у такій послідовності: планування → організація → мотивація → контроль → планування, а також двох пов'язаних їх процесів (функцій), а саме: комунікації та прийняття рішень [13].

Управлінський цикл, незважаючи на його зовнішню простоту, має велике методологічне значення. По-перше, цикли управління виконуються на всіх рівнях управління в соціальних системах. Більш за те, людина, що становить основу всіх соціальних систем, в різних ситуаціях та на різних рівнях такого управління може бути як його суб'єктом, так і об'єктом. Тобто цикли управління виконуються як в суб'єкт-об'єктних, так і в суб'єкт-суб'єктних відносинах (однорівневих і міжрівневих). Відтак, їх безліч. До того ж, ці цикли в більшості своїй не синхронізовані між собою у часі та просторі.

По-друге, процес циклу управління є циклічним, тобто таким, що повторюється (цикли змінюються один за іншим), безперервним (завершується один й починається інший цикл), стійким (схема циклу управління не змінюється), необхідним (немає іншого способу цілеспрямованого управління в соціальних системах), тобто таким, що має всі ознаки закономірності. Назвемо останню закономірність циклічності управління в соціальних системах.

По-третє, саме ця закономірність обумовлює синергетику соціального управління. Безліч та не синхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос й перетворює соціальну систему на дисипативну, яка, за певних умов незбалансованого невдалого управління, може перейти в стан, так званого, «дивного атрактора», з якого дуже важко виходити. Для певної стабілізації та впорядкування динамічного хаосу управління в соціальних системах необхідно є розробка та реалізація стратегій, політик, програм розвитку, в яких передбачено орієнтири довгострокових дій різних сфер, галузей, адміністративних територій, територіальних громад і суспільства в цілому. Введення у дію таких стратегій, політик, програм розвитку дозволяє на певний період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на узгоджену роботу у напрямку досягнення загальних цілей держави.

По-четверте, цикл управління є базою для формування різних моделей соціального управління, зокрема, моделей публічного управління. Такі моделі, зокрема, формуються шляхом розкриття та деталізації блоків циклу

управління, насамперед, суб'єкта управління та управлінських впливів.

По-п'яте, виходячи з циклу управління достатньо легко пояснити сутність дії закону необхідної різноманітності. А саме, для ефективного управління суб'єкт управління повинен мати різноманітність не менше об'єкта управління. Іншими словами, суб'єкт управління повинен досконало знати, що відбувається в об'єкті управління, щоб обґрунтовано управляти ним. Відтак, виникає необхідність збалансування різноманітності суб'єкта та об'єкта управління. Це, як правило, досягається або підвищенням різноманітності суб'єкта управління, або зменшенням різноманітності об'єкта управління. У першому випадку необхідно підвищувати управлінські можливості суб'єкта управління, зокрема, створенням відповідної управлінської структури під функціональні потреби об'єкта управління, а також шляхом систематичної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, прогнозно-аналітичного з'ясування та врахування процесів розвитку (змінення) об'єкта управління. У другому випадку, необхідно децентралізувати управління, зменшуючи різноманітність об'єкта управління. Завжди слід пам'ятати, розробляючи програми та плани, що об'єкт управління безперервно змінюється як і все суспільство. Тому необхідно орієнтуватися в цих планах і програмах на перспективні технології, як мінімум тотожні терміну дії цих планів і програм.

По-шосте, виходячи з циклу управління можна підійти до розгляду питання гуманітаризації (детехнократизму) публічного управління. Дійсно, цикл управління відображує філософську проблему, що первинне – буття, чи свідомість. Якщо суб'єкт управління діє на матеріалістичних (прагматичних) засадах, то він завжди виходить з реальних завдань і можливостей об'єкта управління. Тобто планує та діє методом малих передбачуваних кроків, виходячи «від досягнутого». На нижчих рівнях публічного управління, наприклад управління містом, районом, територіальними громадами важко представити інше. Якщо суб'єкт управління діє на ідеалістичних засадах, то він виходить з власного бачення перспективи об'єкта управління, часто не враховуючи його реальні можливості. Таким чином можна підняти планку очікуваного горизонту суспільного розвитку. Для публічного управління, на нашу думку, це можливе лише в умовах стійкого розвитку та створення великих ресурсних можливостей, а також великого управлінського таланту державних діячів.

7. Послідовність етапів прийняття рішень.

Усталеним підходом до формування управлінських рішень є їх розгляд у складі єдиного управлінського процесу. Аналіз останнього дозволяє виділити, так звану, модель раціонального прийняття рішень. Остання складається з етапів: виявлення та діагностування проблеми → формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень → виявлення

альтернатив → оцінка альтернатив → вибір оптимальної альтернативи. У найбільш узагальненому вигляді остання модель містить блоки: підготовку до розробки управлінського рішення; розробку цього рішення та його прийняття (ухвалення).

Етап підготовки до розробки управлінського рішення виконується у наступній послідовності та складається з таких дій: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал); визначення цілей (побудова дерев цілей та визначення критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами); розробка системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів); аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення); діагностування ситуацій (виділення основних проблем та визначення їх впливу на досягнення бажаного стану організації); розробка прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування).

Етап розробки управлінського рішення виконується у наступній послідовності та складається з таких дій: розроблення і обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур); відбір основних варіантів управлінських впливів; розробка сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання); експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання).

Етап прийняття управлінського рішення виконується у наступній послідовності та складається з таких дій: колективна експертна оцінка (узгодження рішення); прийняття рішення відповідальною особою.

Етап реалізації управлінського рішення виконується у наступній послідовності та складається з таких дій: розробка плану дій (склад та послідовність дій, строки, ресурси, стимулювання виконання рішень); контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів); аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики і цілі).

Модель раціонального прийняття рішень є добре продуманою і водночас ідеальною алгоритмічною моделлю. Безумовно необхідно прагнути максимально можливо дотримуватися її. Разом з тим на практиці, як правило, управлінці дотримуються концепції вимушеної раціональності (вперше досліджена Г.Саймоном), суть якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому, здебільшого, задовольняються не оптимальними, а досить хорошими рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого дійсна людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме

тому, на думку Г. Саймона, необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація "обмеженої раціональності індивідів" [6, с. 222, 223]. Відповідає концепції вимушеної раціональності і гіпотеза, запропонована Д. Пейном і М. Браунштейном, згідно з якою особа, що приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил [10, с. 104].

Незважаючи на зазначений фактор вимушеної раціональності, модель раціонального прийняття рішень залишається еталоном при вирішенні проблемних ситуацій. За висновком В. Дункана, нераціональні теорії рішень не давали кращих результатів, ніж раціональні [24].

Існують й інші відомі спроби синтезу різних типів логічних моделей прийняття рішень, зокрема: правової (акцент на процесі прийняття рішень, їх відповідальності, правовому аспекті), політичної (акцент на політичних факторах впливу на прийняття рішень), соціально-психологічної (акцент на особистісних та групових факторах впливу, поведінці). Жодна з цих моделей не забезпечує повноту опису процесу прийняття рішень, тому вважається доцільним їх або комплексне, або ситуативне застосування з моделлю раціонального прийняття рішень.

В роботі відомого російського вченого Р. Фатхутдинова наведено визначення загальної технології прийняття рішень як відповіді на ряд питань (що, кому, як, де робити; хто буде робити; в які терміни; в якій кількості; що це дасть) та їх пов'язування в просторі, часі, по ресурсах та виконавцях. Такий підхід передбачає наявність певної логічної моделі прийняття рішень, елементами якої є інформація, отримана внаслідок відповідей на вищезазначені питання [22, с. 16]. Серед останніх маємо: ситуацію прийняття рішення; час для прийняття рішення; ресурси, необхідні для реалізації рішення; ресурси, які є в розпорядженні організації (або особи, що приймає рішення); систему управлінських параметрів; систему зв'язку між контрольованими і неконтрольованими параметрами; альтернативні варіанти рішень; систему критеріїв (оціночну систему) для оцінки очікуваних результатів рішень [12, с. 52].

8. Динаміка виконання рішень.

Динаміку виконання рішень можна визначити таким чином: прийняття рішень → формування управлінського впливу → реалізація управлінського впливу → контроль за виконанням управлінських рішень (визначення параметрів контролю, моніторинг результатів впливу, їх порівняння з очікуваними результатами) → коригування управлінського впливу (у разі суттєвих відмінностей отриманих результатів від очікуваних).

Формування управлінського впливу передбачає визначення суб'єктів та об'єктів впливу, його механізмів (політичного, економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, правового, організаційного, ресурсного), рівнів масштабності та інтенсивності, термінів та простору

впливу (держава, галузь, регіон, територія тощо). Реалізація управлінського впливу передбачає певні дії суб'єктів впливу щодо об'єктів впливу, які супроводжуються застосування визначених механізмів (політичного, економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, правового, організаційного, ресурсного) в межах певних термінів та простору впливу. Контроль за виконанням управлінських рішень завжди слід розглядати як обов'язкову функцію управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей. Контроль, що спрямований на досягнення цілей організації, дотримання її планів, має бути одним з основних елементів сутності самої організації.

Класичний процес контролю складається з встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення коригування цілей та планів щодо їх досягнення. Серед основних видів контролю можна виділити попередній (превентивний), проміжний (поточний) та заключний. Попередній контроль застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. Він, як правило, є дуже важливим, оскільки дозволяє попередити реалізацію неефективного управління. В той же час відомими недоліками такого контролю є уповільнення управлінських процедур та, фактично, колективний поділ відповідальності між ініціаторами даного управлінського рішення та суб'єктами попереднього контролю. Поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного попередження відхилення від планів досягнення певних цілей. Сутність поточного контролю, в першу чергу, в систематичній перевірці стану виконання завдань, обговоренні проблем, що виникають, попередженні можливих ускладнень, зокрема з ресурсним забезпеченням, ініціації пропозицій з удосконалення роботи. Заключний контроль має характер узагальнюючого, підсумкового. Він надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається вирішення аналогічних проблем у майбутньому і є необхідним з точки зору мотивації учасників процесу, що контролюється. Управлінська практика доводить недостатність здійснення тільки заключного контролю. Необхідним є здійснення також попереднього та поточного видів контролю.

Контроль застосовують або до певного аспекту функціонування організації (адміністративний, фінансовий, функціональний), або до всього управління нею (контроль системи управління, аудит). Для реалізації функції контролю необхідно відслідковувати та оцінювати результати управлінського впливу через впровадження відповідних моніторингових, організаційних накопичення та обробку інформації в базах даних та знань, застосування різноманітних інформаційно-пошукових систем з використанням

розподілених мереж, сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій.

У практиці публічного адміністрування широко використовуються програмні комплекси та комп'ютерні системи, що накопичують та надають управлінцям оперативну інформацію про законодавчі та інші нормативно-правові акти, дають змогу отримувати прогностні модельні оцінки з питань розвитку у різних сферах суспільного управління і спростити проектування.

Широко застосовуються системи інформаційної (Інтернет та інші засоби) підтримки прийняття рішень, зокрема системи їх прогностної оцінки. При достатності інформації та відповідній їй організації можливе впровадження систем аналізу та оцінювання процесів публічного адміністрування як з окремих напрямів, так і в цілому. Фактично вирішення цього питання на сьогодні переведено з теоретичної площини в економічну та технічну.

Для оцінювання результатів контролю існує безліч засобів та методів вимірювання. Для сфери публічного адміністрування характерні нормативно-правові та організаційно-розпорядчі документи, наради, протоколи, доповіді, інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо.

Забезпеченню високої динаміки виконання рішень значно сприяє вирішальна роль керівника як при підготовці, так і при остаточному прийнятті рішень. За допомогою управлінських рішень керівник реалізує в системі управління ряд специфічних функцій, зокрема спрямовуючу (визначає цілі та завдання), забезпечувальну (визначає механізми реалізації цілей та завдань), координуючу (координує досягнення цілей та виконання завдань) та стимулюючу (створює умови для ефективної праці персоналу). Успіх реалізації цих функцій значною мірою визначається від стилю керівництва (лідерства, проводу), тобто від вибору різних підходів: з позицій особистих якостей, поведінського або ситуаційного. Сучасне ставлення до цього питання таке - повинні вибиратися різні стилі керівництва залежно від конкретної ситуації. Це ставить досить жорсткі вимоги до керівників, їх особистісних якостей, знань, досвіду, інтуїції та здорового глузду.

Основним критерієм оцінки авторитету керівника є сприйняття чи не сприйняття підлеглими наказів, доручень, вказівок, що їм адресовані, а для цього останні повинні бути такими, що відповідають цілям організації, зрозумілими, здійсненними та сумісними в цілому з особистими інтересами підлеглих. Об'єктивно для кожної працівника існує так звана "зона індиферентності" - межі, в яких накази, доручення та вказівки приймаються до безумовного виконання, тобто діє авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне ставлення колективу до керівника (колективна думка).

Висновки. У статті розкрито питання управління як визначальної

функції публічного адміністрування; висвітлення управлінського рішення як наукової категорії; пріоритетності політичного вибору цінностей та цілей; визначення цінностей та цілей як визначальної ланки прийняття рішень; ролі конкуренції в процесі прийняття рішень; взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень; послідовності етапів прийняття рішень та динаміки їх виконання.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : Учебное пособие / Г.В. Атаманчук. - М. : ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
2. Бакуменко В. Д. Державне управління: основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи // За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
3. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
4. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 296 с.
5. Браун, М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / М. Пол. Браун; пер. з англ. - К.: Основи, 2000. - 243 с.
6. Гвишиани Д. М. Организация и управление : Социологический анализ буржуазных теорий / Д. М. Гвишиани. - М.: Наука, 1970. - 383 с.
7. Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения / П. Друкер; пер. с англ. - М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. - 288 с.
8. Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики / Джек. У. Дункан; пер. с англ. - М. : Дело, 1996. – 272 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
10. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений. Учеб. пособие / Н. Л. Карданская. - М.: Рус. Деловая Лит-ра, 1998. - 288 с.
11. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. - М. : Юрид. лит., 1988. - 320 с.
12. Литвак Б. Г. Управленческие решения / Б. Г. Литвак - М. : Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. - 248 с.
13. Мескон М. Х. Основы менеджмента / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури ; пер. с англ. - М. : Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
14. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління. / Нижник Н. Р., Машков О. А.- К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
15. Організаційна поведінка /Д.Гелрїгел, Дж.В.Слокум-молодший, Р.В.Вудмен, Н.С.Бренінг; пер. з англ. – К.: Основи, 2001. – 726 с.
16. Палеха Ю. І. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури / Ю. І. Палеха. – К. : Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000. – 211 с.
17. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. - К. : Основи, 1994. - 191 с.

18. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем / Саати Т., Кернс К. // Пер. с англ. - М. : Радио и связь, 1991. - 224 с.
19. Саймон Г. Адміністративна поведінка : Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. Саймон; пер. з англ. вид. - К. : АртЕк, 2001. - 392 с.
20. Пал Л. Аналіз державної політики / Л. Пал // Пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.
21. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс // Пер, с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева. Под ред. М. С. Ковалевой. — М.: Аспект Пресс, 1998.-270 с.
22. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. - М. : ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. - 272 с.
23. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. - Х. : Право, 1996. - 164 с.
24. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously // Journal of General Management. - 1987. - Winter. - № 13. - P. 28-42.
25. Simon H. Making Management Decisions : the Role of Institution and Emotion // Academy of Management Executive. - 1987. - Feb. - № 1. - P. 57-64.

References

1. Atamanchuk H. V. Hosudarstvennoe upravlenye (orhanyzatsyonno-funktsyonal'nye voprosy) : Uchebnoe posobyе / H.V. Atamanchuk. - М. : ОАО "NPO "Ekonomyka", 2000. - 302 s.
2. Bakumenko V. D. Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka : Navchal'nyj posibnyk / V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishnij, M. M. Yzha, H. I. Arabadzhy // Za. zah. red. Nadolishn'oho P. I. , Bakumenka V. D. - Odesa : ORIDU NADU, 2009. - 394 s.
3. Bakumenko V. D. Pryjniattia rishen' v derzhavnomu upravlinni : Navchal'nyj posibnyk [u 2 ch.] / V. D. Bakumenko // Ch. 1. Teoretyko-metodolohichni zasady. - K. : VPTs AMU, 2010. - 276 s.
4. Bakumenko V. D. Pryjniattia rishen' v derzhavnomu upravlinni : Navchal'nyj posibnyk [u 2 ch.] / V. D. Bakumenko // Ch. 2. Naukovo-prykładni aspekty. - K. : VPTs AM.U, 2010. - 296 s.
5. Braun, M. Pol. Posibnyk z analizu derzhavnoi polityky / M. Pol. Braun; per. z anhl. - K.: Osnovy, 2000. - 243 s.
6. Hvyshyany D. M. Orhanyzatsyia y upravlenye : Sotsyolohycheskyj analiz burzhuznykh teoryj / D. M. Hvyshyany. - М.: Nauka, 1970. - 383 s.
7. Druker P. Effektyvnoe upravlenye. Ekonomycheskye zadachy y opyt'mal'nyye resheniya / P. Druker; per. s anhl. - М. : FAYR-PRESS, 1998. - 288 s.
8. Duncan Dzhek U. Osnovopolohaiushche ydey v menedzhmente. Uroky osnovopolozhnykov menedzhmenta y upravlencheskoj praktyky / Dzhek. U. Duncan; per. s anhl. - М. : Delo, 1996. - 272 s.
9. Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad. : Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in. ; red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troschyns'koho, Yu. P. Surmina. - К. : NADU, 2010. - 820 s.
10. Kardanskaia N. L. Osnovy pryniatya upravlencheskykh reshenyj. Ucheb. poso-bye / N. L. Kardanskaia. - М.: Rus. Delovaia Lyt-ra, 1998. - 288 s.
11. Lazarev B. M. Hosudarstvennoe upravlenye na etape perestrojky / B. M. Lazarev. - М. : Yuryd. lyt., 1988. - 320 s.

12. Lytvak B. H. Upravlencheskiye resheniya / B. H. Lytvak - M. : Assotsyatsiya avtorov y yz-da-telej "Tandem", Yzd-vo EKMOS, 1998. - 248 s.
13. Meskon M. Kh. Osnovy menedzhmenta / Meskon M. Kh., Al'bert M., Khedoury ; per. s anhl. - M. : Delo LTD, 1994. - 702 s.
14. Nyzhnyk N. R. Systemnyj pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia. / Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A.- K.: Vyd-vo UADU, 1998. – 160 s.
15. Orhanizatsijna povedinka /D.Helrihel, Dzh.V.Slokum-molodshyj, R.V.Vudmen, N.S.Breninh; per. z anhl. – K.: Osnovy, 2001. – 726 s.
16. Palekha Yu. I. Kliuchi do uspikhu, abo Orhanizatsijna ta upravlins'ka kul'tury / Yu. I. Palekha. – K. : Vyd-vo Yevrop. un-tu finansiv, inform. system, menedzhm. i biznesu, 2000. – 211 s.
17. Rajt H. Derzhavne upravlinnia / H. Rajt. - K. : Osnovy, 1994. - 191 s.
18. Saaty T. Analytycheskoe planirovanye. Orhanyzatsiya sy-stem / Saaty T., Kerns K. // Per. s anhl. - M. : Radyo y sviaz', 1991. - 224 s.
19. Sajmon H. Administratyvna povedinka : Doslidzhennia pryjniattia rishen' v orhanizatsiiakh, scho vykonuiut' administratyvni funktsii / H. Sajmon; per. z anhl. vyd. – K. : ArtEk, 2001. – 392 s.
20. Pal L. Analiz derzhavnoi polityky / L. Pal // Per. z anhl. I. Dziub. – K. : Osnovy, 1999. – 422 s.
21. Parsons T. Systema sovremennykh obschestv / T. Parsons // Per, s anhl. L. A. Sedova y A. D. Kovaleva. Pod red. M. S. Kovalevoj. — M.: Aspekt Press, 1998.-270 s.
22. Fatkhutdynov R.A. Razrabotka upravlencheskoho resheniya / R. A. Fatkhutdynov. - M. : ZAO "Byznes-shkola "Yntel-SynteZ", 1998. - 272 s.
23. Tsvietkov V. V. Derzhavne upravlinnia : osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovyj aspekt) / V. V. Tsvietkov. – X. : Pravo, 1996. - 164 s.
24. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously // Journal of General Management. - 1987. - Winter. - № 13. - R. 28-42.
25. Simon H. Making Management Decisions : the Role of Instition and Emo-tion // Akademy of Management Executive. - 1987. - Feb. - № 1. - R. 57-64.

Рецензент: Кравченко С.О., д.держ.упр.

УДК 351

Іванова Т.В.,

д. держ. упр., професор,
проректор з науково-педагогічної роботи,
Академії муніципального управління;

Фещенко О.В.,

аспірант, Академії муніципального управління

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ОСВІТИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ – ОЗНАКА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ

Анотація. Стаття присвячена проблемам освіти, адже Україна вступає в процес європейської інтеграції, яка дедалі помітніше впливає на всі сфери життя держави, в тому числі і на освіту.

Ключові слова: освіта, демократизація освіти, європейський освітній простір, інтеграція.

Іванова Т.В.,

д. гос. упр., професор,
проректор по научно-педагогической работе,
Академии муниципального управления;

Фещенко Е.В.,

аспірант, Академии муниципального управления

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ - ПРИЗНАК ЕВРОПЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ

Аннотация. Статья посвящена проблемам образования, ведь Украина вступает в процесс европейской интеграции, которая все заметнее влияет на все сферы жизни государства, в том числе и на образование.

Ключевые слова: образование, демократизация образования, европейское образовательное пространство, интеграция.

Ivanova T.V.,

Vice-president on scientific and
pedagogical work, Doctor of Sciences in Public
Administration, professor,
Academy municipal administration;

Feschenko E.V.,

graduate student,
Municipal Management Academy

DEMOCRATIZATION OF EDUCATION IN PUBLIC ADMINISTRATION - FLAG OF THE EUROPEAN

Annotation. This paper deals with the problems of education, because Ukraine enters the process of European integration, which is increasingly noticeable impact on all spheres of public life, including education.

Ukrainian desire to accede to the European Cultural Space acquisition system actualizes Ukraine signs European education system. One of these features is the democratization of education.

Implementation of Ukraine's European choice implies the need for democratic reforms in all areas of public life. The success of the democratic development of the country will depend on how these changes will occur in each field, and how they will affect every citizen, and how all members of society realize the principles and institutions of democracy.

The process of integration in the world today cover more and more areas of life. Education in general can not ignore, outside of European integration. In Ukraine, as in other countries, education identified as one of the leading sectors of society. At the present stage of Ukraine's education system is in a reorganization and finding their place in the new legal democratic society of our country and the world educational space. Before the education system there is the need to find new and modernization of existing approaches to the educational process.

Democracy and education are vital components of any society. The democratization of education - one of the key provisions of the new time. This industry solve many problems facing Ukrainian society. It is a long and painful process of transformation in order to normalize relations between society, government and educational institutions, among all ranks and leadership of teachers, between teachers and pupils and students, between students and by students.

The development of democracy in education is not only caused by the need to integrate it into the educational space, the general trend of democratization of public life in Ukraine and abroad, but also an important factor that ensures this integration. Therefore, integration and democratization of education serve as important factors as modern tools of education in Ukraine. Both of these factors are interdependent, lean, and provide complementary to each other. There is no doubt that the integration of Ukraine into the international education space and the democratization of its internal and external activities, will raise the level of education Ukraine at the turn of the modern international standards, to create conditions for the development of the individual and thus ensure the progressive advancement, focused and confident Ukraine joining the ranks developed countries in Europe and the world.

Keywords: education, democratization of education, European educational space integration.

Постановка проблеми. Прагнення української держави інтегруватися в європейський культурно-освітній простір актуалізує набуття системою освіти України ознак європейської системи. Однією з таких ознак є демократизація освіти.

Незважаючи на значний дослідницький інтерес до обраної теми, питання освіти не втрачає своєї актуальності й безперечно поповнюється та розвивається. Особливої актуальності воно набуває за сучасних інтеграційних процесів в Україні.

Аналіз наукового доробку. Дослідженню тематики, що аналізується в науковій статті, присвячена значна кількість наукових та методичних публікацій. Помітними, змістовними й корисними є роботи вітчизняних дослідників, зокрема, В.Андрущенко, І.Бойченка, В.Вікторова, В.Лугового, І.Зязюна, В.Кременя, М.Михальченка, І.Надольного, В.Огнев'юка, В.Пазенка, Т.Розової, В.Скотного та ін.

Водночас існує низка проблем, які не мають достатнього висвітлення. Потребують більш глибокого обґрунтування питання демократизації як закономірності модернізації сучасної освіти, зокрема державного управління в контексті інтеграції освіти України в міжнародний європейський контекст.

Мета статті - розглянути сучасний стан системи освіти України проаналізувати особливості розгортання демократичних процесів у системі освіти, аналізі їх впливу на модернізаційні процеси, що в ній відбуваються.

Виклад основного матеріалу. На зламі тисячоліть відбувається багато змін в усіх сферах життєдіяльності суспільства, спостерігається процес переходу від одного якісного його стану до іншого, в якому знання будуть основним ресурсом, що забезпечить поступальний розвиток суспільства і реальну конкурентоспроможність країни.

У сучасному світі, який ввійшов у третє тисячоліття, розвиток України визначається у загальному контексті Європейської інтеграції з орієнтацією на фундаментальні цінності західної культури. Інтеграційний процес на відповідний напрям полягає у впровадженні європейських норм і стандартів в освіті, науці і техніці, поширені власних культурних і науково-технічних здобутків ЄС. У кінцевому результаті такі кроки призведуть до підвищення в Україні європейської культурної ідентичності та інтеграції до загальноєвропейського інтелектуально-освітнього та науково-технічного середовища.

Розгалужена освітня інфраструктура є однією з найбільш важливих рушійних сил розвитку та модернізації суспільства. Більше того, формування суспільства, заснованого на знаннях, набуває все більшого значення не тільки для розвитку економіки, а й для просування демократичних процесів та боротьби з соціальним роз'єднанням [1, ст. 52]. Темп розвитку сучасного суспільства, що постійно зростає, вимагає постійного оновлення знань, у зв'язку з чим кожній людині повинна бути надана можливість набувати нових знань у кожний період його життя.

Реалізація європейського вибору України передбачає необхідність демократичних перетворень в усіх галузях суспільного життя. Успішність демократичного поступу країни залежатиме від того, як ці перетворення будуть відбуватися в кожній сфері діяльності, і як вони вплинуть на кожного громадянина, а також від того, як усі члени суспільства усвідомлять принципи та інституції демократії.

Процеси інтеграції в сучасному світі охоплюють дедалі більше сфер життєдіяльності. Освіта в цілому не може стояти осторонь, поза межами європейської інтеграції. Адже, в Україні, як і інших країнах, освіта визначена однією з провідних галузей розвитку суспільства.

На сучасному етапі система освіти України перебуває в умовах реорганізації та пошуку свого місця в новому правовому демократичному

суспільстві нашої держави та світовому освітньому просторі. Перед системою освіти постає необхідність пошуку нових та модернізації існуючих підходів до організації освітнього процесу.

Освіта постає вкрай важливим, дієвим важелем радикального інтелектуального повороту у бік демократії та створення інститутів громадянського суспільства, формування у молоді спротиву щодо її залучення до недемократичних способів розв'язання проблем. Здобуваючи освіту, юнацтво завдяки їй має усвідомлювати, що громадянське суспільство й демократія – це не лише свобода, а й помножена на свободу відповідальність [3]. Становлення політичної і правової культури передбачає освоєння цінностей національної освіти та культури, формування відповідальної громадянської позиції. Саме через освіту йде цілеспрямований процес соціалізації індивіда, його становлення особистістю, громадянином.

Реформування освіти в Україні є частиною процесів оновлення освітніх систем, що відбуваються останні двадцять років у європейських країнах і пов'язані з визнанням значимості знань як рушія суспільного добробуту та прогресу. Ці зміни стосуються створення нових освітніх стандартів. Європейські країни сьогодні розпочали ґрунтовну дискусію навколо того, як озброїти людину необхідними вміннями та знаннями для забезпечення її гармонійної взаємодії з технологічним суспільством, що швидко розвивається. Для системи освіти глобалізація означає інтенсивний обмін світовим досвідом і його впровадження, розвиток на цій основі творчої активності педагога, демократизації організації та управління навчально-виховним процесом відповідно до найбільш досконалих зразків.

Демократія й освіта є життєво важливими складовими будь-якого суспільства.

Освіта – це основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, та економічного розвитку суспільства, нації, держави [2]. Розбудовуючи освіту, держава інвестує власне майбутнє, бо сьогодні саме освіта формує особистість нації, спрямовує розвиток її культури і надає можливості для забезпечення рівноправних шансів у житті для кожної людини.

Освіта – об'єктивна необхідність людського буття. Як найважливіший інститут соціалізації особистості освіта, практично, у всі періоди розвитку людської цивілізації була направлена на розвиток особистості, її творчих здібностей, естетичного світосприйняття та етичного відношення до діяльності, формування духовної людини.

Демократизація освіти — одне з ключових положень нового часу. Це галузь вирішення багатьох проблем, що постали перед українським суспільством. Це тривалий і болючий процес перетворень із метою нормалізації відносин між суспільством, державою і навчальними

зкладами, між керівництвом усіх рангів й педагогами, між педагогами й учнями та студентами, між самими учнями та студентами [2].

Метою демократичної освіти є виховання громадян з незалежним, допитливим і аналітичним світоглядом, проте глибоко обізнаних з правилами і практикою демократії.

Розглядаючи демократизацію освіти як фундаментальну ідею її подальшого розвитку, необхідно орієнтуватися на сутнісні ознаки системи освіти демократичного типу [4, ст. 51]:

- рівність членів суспільства перед освітою, тобто її доступність незалежно від соціального стану, статі, національної, релігійної, расової приналежності;
- децентралізація шкільної системи, що означає, зокрема, право місцевих органів розпоряджатися фінансами і відбирати педагогічні кадри;
- відкритість системи, що трактується як наступність всіх її ступенів;
- право батьків та учнів на вибір навчального закладу;
- організація навчального процесу, при якій формується людина, здатна вільно, творчо мислити і працювати.

Демократизація освіти України необхідна для виховання успішного молодого покоління в нових соціально-економічних умовах. Тому, вищі навчальні заклади України ставлять за мету навчання і виховання нового покоління молодих людей, які стануть лідерами демократичних змін в країні і допоможуть відродити старі традиції і реалізувати нові демократичні та гуманітарні ідеї і цінності в українському суспільстві.

Головними напрямками демократизації освіти є: розробка механізмів інтенсифікації розвитку освіти з метою переходу до ринкових відносин; впровадження передових технологій; проведення ефективної інноваційної політики [1, ст. 67]. Демократизації освіти сприяє впровадження електронних засобів одержання знань як складової частини її модернізації. Залучення громадськості до розв'язання основних проблем освіти полегшує цей процес.

Демократія повинна торкнутися всіх сфер освіти, в тому числі й державного управління. Демократичні підходи до державного управління в освітній галузі в Україні здійснювалися поступово – з прийняттям низки законодавчих актів, зокрема, базового Закону України "Про освіту" (1991, 1996 рр.), а також законів стосовно основних ланок освіти, починаючи від дошкільної і завершуючи вищою освітою, Державної національної програми "Освіта" ("Україна ХХІ століття") (1993 р.), Національної доктрини розвитку освіти України (2002 р.) [4, ст. 52].

У Європейських країнах реформування вищої освіти здійснюється давно і системно. Цьому сприяв демократичний лад цих країн і демократія в освіті. Але в різних країнах результати інституційного втілення нової парадигми освіти різні. Україна поступово засвоює міжнародні здобутки в

галузі демократизації системи управління загальноосвітніми навчальними закладами. Проте існують певні перешкоди на шляху демократичних реформ у системі управління загальноосвітніми закладами [1, ст. 120]:

- відсутність законодавчо закріплених механізмів взаємодії державних і громадських організацій з метою урегулювання їх відносин та розвитку державно-громадського управління освітою;
- недостатня нормативно-правова база самоврядування;
- пасивність значної частини населення та низький рівень розвитку громадянського суспільства;
- скрутне фінансово-економічне становище освітянської галузі;
- недостатня кількість пропозицій відносно шляхів модернізації управлінської системи.

Тому в подальшому є перспективи щодо досліджень окресленої проблематики в нормативно-правовому полі.

Сучасна модернізація у системі державного управління загальноосвітніми навчальними закладами України відбувається під впливом глобальних освітніх змін. Тому невід'ємною умовою її розвитку та вдосконалення є повномасштабне вивчення закордонного реформаційного досвіду та наукове обґрунтування його запровадження.

Отже, основні зусилля органів державного управління освітою та організацій громадянського суспільства у галузі реформування освіти спрямовані на:

- підвищення якості української освіти відповідно до європейських стандартів, де національні інтереси повинні гармонійно поєднуватися із міжнародними та зміцнювати одне одного;
- створення сприятливих умов для ефективної роботи закладів освіти та посилення суспільного контролю за виконанням чинного законодавства у системі сучасної освіти;
- внесення нових пропозицій відносно реформування підходів та методів у роботі її структур.

Проведений аналіз дозволяє дійти висновків, що поняття "демократія" в контексті освіти, ми розуміємо як надання повноважень усім учасникам навчально-виховного процесу колегіально приймати і виконувати рішення, сприймати отриманий результат як заслужений.

Розвиток демократичних процесів в освіті не тільки спричинений необхідністю її інтеграцію у світовий освітній простір, загальною тенденцією демократизації суспільного життя в Україні і світі, але й вагомим чинником, що забезпечує цю інтеграцію.

Таким чином, інтеграція та демократизація освіти виступають як важливі чинники, як сучасні інструменти розвитку освіти в Україні. Обидва ці чинники є взаємообумовленими, спираються, передбачають і взаємодоповнюють один одного. Немає сумнівів, що інтеграція системи

освіти України у світовий простір та демократизація її внутрішньої та зовнішньої діяльності, дозволить піднести рівень системи освіти України на рубежі сучасних міжнародних вимог, створити умови для розвитку особистості і тим самим забезпечити прогресивний поступ, цілеспрямоване та впевнене приєднання України до лав розвинених країн Європи та світу.

Висновок. Отже, у XXI столітті і новому тисячолітті проблеми освіти стають пріоритетними в усьому світі, вони визначають майбутнє кожної країни окремо і планети в цілому. Тенденції розвитку сучасної освіти виводять на необхідність пошуку нових підходів до навчання, мислити і діяти в нових умовах, тому демократизація є необхідним елементом, що веде освіту в майбутнє, – до нового способу мислення і нового стилю життя майбутніх поколінь.

Список використаних джерел

1. Бойченко М. А. Реформування управління загальною середньою освітою: досвід США : монографія / М. А. Бойченко. – Суми : Видавництво Сум ДПУ ім. А. С. Макаренка, 2009. – 180 с.
2. Демократизація освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.timo.com.ua/wiki/index.php/>
3. Лебідь Є. Державно-громадський тип управління освітою: європейський досвід та українські реалії Є. Лебідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europexxi.kiev.ua>
4. Яцейко М. Г. Демократизація управління в системі вищої освіти: становлення та розвиток / Яцейко М. Г. // Вища освіта України. – 2007. – №1. – С.50–59.

References

1. Bojchenko M. A. Reformuvannya upravlinnya zagal`noyu seredn`oyu osvitoyu: dosvid SShA : monografiya / M. A. Bojchenko. – Sumy` : Vy`davny`cztvo SumDPU im. A. S. Makarenka, 2009. – 180 s.
2. Demokraty`zaciya osvity` [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu : <http://www.timo.com.ua/wiki/index.php/>
3. Lebid` Ye. Derzhavno-gromads`ky`j ty`p upravlinnya osvitoyu: yevropejs`ky`j dosvid ta ukrayins`ki realiyi Ye. Lebid` [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu : <http://www.europexxi.kiev.ua>
4. Yacejko M. G. Demokraty`zaciya upravlinnya v sy`stemi vy`shhoyi osvity` : stanovlennya ta rozvy`tok / Yacejko M. G. // Vy`shha osvita Ukrayiny`. – 2007. – #1. – S.50–59.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 347.73

Марущак В.П.,
д.держ упр., професор
зав. кафедри права і законотворчого процесу
Одеського регіонального інституту державного управління;

Юрченко О.В.,
аспірант кафедри права і законотворчого процесу
Одеського регіонального інституту державного управління

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПРАВА І ФІНАНСОВИХ НОРМАТИВІВ

Анотація. Стаття звернена до малодослідженої проблеми юридичній і управлінській науці – фінансовим нормативам. Як їх розглядаються показники бюджету, податки, ліміти, квоти, мита, ціни і інші. Показаний механізм впливу фінансових нормативів на управління національної економіки.

Ключові слова: фінанси, нормативи, право, податки, бюджет, квоти, ліміти, ціни, мита, державне регулювання.

Марущак В.П.,
д.держ упр., професор
зав. кафедри права и законотворческого процесса
Одесского регионального института государственного управления;

Юрченко А.В.,
аспирант кафедры права и законотворческого процесса
Одесского регионального института государственного управления

ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРАВА И ФИНАНСОВЫХ НОРМАТИВОВ

Аннотация. Статья обращена к малоисследованной проблеме юридической и управленческой науке – финансовым нормативам. В качестве их рассматриваются показатели бюджета, налоги, лимиты, квоты, пошлины, цены и другое. Показан механизм влияния финансовых нормативов на управление национальной экономики.

Ключевые слова: финансы, нормативы, право, налоги, бюджет, квоты, лимиты, цены, пошлины, государственное регулирование.

Maruschak V.P.,
d.derzh Exercise, professor
Head. of Law and Legislative Process
Odessa Regional Institute of Public Administration;

Yurchenko O.V.,
Postgraduate student of law and the legislative process
Odessa Regional Institute of Public Administration

THE RELATIONSHIP OF LAW AND FINANCIAL REGULATIONS

Annotation. The article is addressed to the least investigated the problem of legal and management science - financial regulations. As they are considered indicators of the budget, taxes, limits, quotas, duties, rates and more. The mechanism of the impact of financial regulations on the management of the national economy.

Financial ratios economic activities play an important role in public administration. In fact, they not only carry out the redistribution of funds in the system of state control and market economy, but also shape the relationship between the state and entrepreneurs, between them and hired labor (employees), ensuring the effectiveness of economic activity. However, the values of financial ratios in public administration underestimated that, in the end, affects economic activity. Understanding the importance of financial ratios for the state government to a great extent can be determined through an understanding of their legal nature and their application in routine activities of public authorities. The question of the legal significance of financial ratios in modern conditions is an important component in a market economy, because it is clearly a legislative solution to this problem is a prerequisite for the development of economic activity. Legislative strengthening financial ratios gives them the quality of legal norms. However, the fact that the standards become legal norms because of their legislative, is insufficient, and the proof of this provision is to be found in the content of financial ratios. The ratios represent the relative values of financial indicators of economic activity. But it is the outer side of the issue. In economic norms laid the distribution relationship between the state and business entities in the sphere of economy and newly created value. Feature of financial ratios is output on quantitative indicators. Therefore, they contain a qualitative and quantitative perspective. Quality party is the purpose of financial regulation. The qualitative aspect gives the opportunity to exercise control by the state over the activities of the economic entity. The quantitative aspect of the standard is its volume. Quantitative and qualitative side, merged together, and realize the impact on participants of entrepreneurial activity through their interaction. The legal nature of financial ratios indicated by the fact that these indicators are quantitative and qualitative sides are forced to engage in the primary activity, and consequently, to carry out certain actions to achieve a set goal. Thus they build their economic activities, and if they refused to build its activities in accordance with the financial regulations, it would have violated state discipline. This system of legal regulation of the economy pulls the subjects of entrepreneurial activity in various spheres of material production and defines the parameters of their activity.

The study of the right nature planned financial ratios leads to the conclusion that they can be legal norms, legal facts, or to contain first and second. Depending on the nature of financial regulations can regulate financial processes and threads, to form effective linkages between actors in the market economy, to overcome the negative economic phenomena.

Keywords: the finance, specifications, the right, taxes, the budget, quotas, limits, the prices, duties, state regulation.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичним завданнями. В умовах економічно-фінансового кризису зростає значення правового регулювання фінансових відносин. Планові фінансові нормативи відображають відносини суб'єктів економічної діяльності з державним управлінням, а право є ефективним інструментом регулювання фінансових відносин. А тому дослідження правової природи фінансових нормативів має важливе значення для державного управління та ринкового господарства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Проблема правової природи планових фінансових нормативів є білою плямою як в юридичній, так управлінській науці, яка і по існуючий час є за межами наукового дослідження.

Формування мети (постановка завдання). Метою даної статті є дослідження правої природи планових фінансових нормативів, які впливають на суспільне виробництво та відносини, що складаються між суб'єктами економічної діяльності та державним управлінням.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням наукових результатів. Фінансові нормативи економічної діяльності відіграють важливу роль в державному управлінні. Фактично вони не тільки здійснюють перерозподіл фінансових засобів в системі державного управління та ринкової економіки, а також формують відносини між державою та підприємцями, між ними та найманою робочою силою (працівниками), забезпечують результативність економічної діяльності. Втім, значення фінансових нормативів в державному управлінні недооцінюється, що, врешті-решт, позначається на економічній діяльності. Розуміння важливості фінансових нормативів для державного управління значною мірою може бути визначено через з'ясування їх правової природи та застосування їх в плановій діяльності органів державного управління. „Нормативне регулювання складається з того, що держава встановлює сукупність нормативів, параметрів, що пов'язують одні економічні величини з іншими, обов'язковими для цих суб'єктів, і контролює їх виконання” [1, с. 203]. Питання про юридичне значення фінансових нормативів у сучасних умовах є важливою складовою в ринковому господарстві, бо чітке законодавче рішення цієї проблеми складає передумову розвитку економічної діяльності. Законодавче закріплення фінансових нормативів надає їм якість правової норми. Однак те, що нормативи стають правовими нормами внаслідок їх законодавчого закріплення, є недостатнім, і доказ цього положення слід шукати в змісті фінансових нормативів. Нормативи являють собою відносні величини фінансових показників економічної діяльності [2, с. 10]. Але це зовнішній бік питання. В економічних нормативах закладені розподільчі відносини між державою і суб'єктами підприємницької діяльності в сфері економіки і знов створеної вартості. Вони „відображають суспільні вимоги до результатів діяльності, характеризують необхідний рівень використання ресурсів на кінцевий результат чи регламентують відносини у процесі розподілу результатів діяльності” [3, с. 51]. Так, нормативи по формуванню бюджету держави показують, як формуються і розподіляються засоби бюджету між різноманітними рівнями соціально-економічної системи і як в цьому процесі беруть участь суб'єкти підприємницької діяльності. Тому фінансові нормативи по формуванню бюджету – це правила економічної поведінки учасників економічної діяльності, встановлені бюджетним плануванням на певний термін. У такому розумінні фінансові нормативи виступають як правові норми.

Особливістю фінансових нормативів є їх вихід на кількісні показники. Тому вони містять в собі якісну і кількісну сторони. Якісною стороною є призначення фінансового нормативу, як, наприклад, мінімальний розмір статутного фонду. Якісна сторона дає можливість здійснити контроль з боку держави за діяльністю суб'єкта економічної діяльності. Кількісна сторона нормативу – це його обсяг. Кількісна і якісна сторони, злиті разом, і здійснюють вплив на учасників підприємницької діяльності через їхній взаємозв'язок. На юридичний характер фінансових нормативів вказує і та обставина, що ці показники з кількісної і якісної сторін змушують займатися основною діяльністю, а отже, здійснювати певні дії на досягнення поставленої мети. Тому на їх основі вони будують свою економічну діяльність і планову роботу, а якщо б вони відмовилися від побудови своєї діяльності у відповідності до фінансових нормативів, то цим би порушили державну дисципліну. Така система правового регулювання економіки втягує суб'єктів підприємницької діяльності в різноманітні сфери матеріального виробництва і визначає параметри їхньої діяльності.

Наявність якісної сторони фінансових нормативів відрізняє їх від звичайних правових норм. В правовій нормі кількісні нормативи зустрічаються в санкції як кількісна міра впливу на неправомірну поведінку. Інколи кількісні нормативи можуть зустрічатися і в гіпотезі правової норми. Наприклад, письмова форма угоди повинна бути за певної суми її укладення. В фінансовому нормативі як правовій нормі кількісна сторона знаходиться в диспозиції правової норми. Це відрізняє її від звичайних правових норм. В той же час можна вважати, що вона не випадає з тієї правової конструкції, якою є правова норма. Водночас наявність кількісного нормативу в диспозиції правової норми визначає її специфіку.

Різновидом фінансових нормативів, що мають плановий характер, є в податковому законодавстві ставки оподаткування різноманітних видів діяльності і структури формування вартості товарів, робіт і послуг. Податкові ставки закріплені в нормативних актах і, таким чином, мають обов'язкову силу. З точки зору правової конструкції, податкові ставки слід віднести до правової норми, але не її саму, а структуру, за якою вона створена. Сама можливість суб'єктів підприємницької діяльності здійснювати діяльність, що оподатковується, являє собою гіпотезу в податковій ставці. Хоча сама можливість їх вступу в правовідносини може бути підставою для інших правових конструкцій. Диспозиція податкової ставки – це не тільки відсоток відрахувань в бюджет якихось сум від дій у господарській сфері, але й дії суб'єктів підприємницької діяльності, спрямовані на виконання встановленого імперативу. Тому, характеризуючи правову природу податкової ставки, не слід замикатися на її абсолютній величині, що може періодично змінюватися, а на регулювання тих відносин, що втягуються в її сферу. Санкція як частина податкової ставки – це

відповідальність тих осіб, що порушують податкове законодавство. Разом з тим, податкові ставки, що визначаються державою до початку акту самого процесу господарювання, ставлять суб'єкта економічної діяльності у становище, коли він повинен свою діяльність прораховувати ще до початку акту виробництва. Таким чином, ставка оподаткування викликає необхідність у товаровиробника здійснювати планові дії в процесі підготовки і організації виробництва.

Ліміти, які встановлюються органами державного управління суб'єктам підприємницької діяльності, засновуються на планових розрахунках. В зв'язку з цим підприємницька діяльність набуває планового характеру. Ліміти ведуть до формування відносин між органом, що їх встановив, і суб'єктами підприємницької діяльності з приводу виконання меж їх використання. Ці відносини мають правовий характер, бо, з одного боку, суб'єкт економічної діяльності бере на себе зобов'язання з приводу їх виконання, хоча його згода є не обов'язковою умовою для формування цих відносин. Відносини обов'язковості виникають у нього із змісту самого ліміту, хоча граничні його розміри можуть не влаштувати суб'єкта підприємницької діяльності. Він може тільки відмовитися від виду діяльності, що регламентований лімітом. Але через свою економічну діяльність, як правило, відмовитися не в змозі, бо це може призвести до припинення діяльності як такої. Невиконання зобов'язань по лімітах веде до негативних правових наслідків. Виникають різноманітні види правової відповідальності аж до кримінальної, в залежності від тих наслідків, з якими пов'язане те чи інше правопорушення. Все це є підставою кваліфікувати ліміти як юридичні факти.

Квоти використовуються державою як регулюючий інструмент економічних відносин. Певною мірою вони виконують функцію планування ринкового господарства. З одного боку, держава планує рух капіталу на певних напрямках, а з іншого боку, суб'єкти підприємницької діяльності самі планують свою діяльність. Квоти можуть використовуватися як у виробничій діяльності, так і в зовнішньоекономічній. Практично квотами охоплюється зовнішньоекономічна діяльність суб'єктів економічної діяльності і пов'язані вони з ввезенням або вивезенням створюваної продукції. Мета їх – збереження і стимулювання внутрішнього ринку. Експортна квота передбачає забезпечення внутрішнього ринку достатньою кількістю товарів, дозволяючи тільки надлишок вивозити за кордон. Імпортна квота виступає як міра захисту вітчизняного виробника від потоку імпортних товарів.

В зовнішньоекономічній діяльності використовуються глобальні, групові, експортні і індивідуальні квоти. Загальним у цих видах квот є обмеження на ввезення або вивезення товарів. Відмінність полягає в ступені їх конкретності. Якщо глобальними квотами не визначається суб'єктний склад їх учасників, то індивідуальні квоти визначають конкретного суб'єкта

цих правовідносин. Закон про зовнішньоекономічну діяльність не містить у собі порядку квотування і не визначає конкретної відповідальності, пов'язаної з порушенням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності обмежень по квотах. Практично закон містить у собі тільки визначення термінів квот. В той же час їхні дії можуть не підпадати під ст. 33 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [4, с. 377], що передбачає вид і форми відповідальності в зовнішньоекономічній діяльності, хоча такі порушення в цій сфері можуть бути. Відсутність належної правової регламентації діяльності по квотуванню негативно впливає на стабілізацію національної економіки, створюючи можливість порушень в цій сфері як з боку органів державного управління, так і з боку суб'єктів підприємницької діяльності. Існуючі квоти, з точки зору їх правового впливу, можна поділити на загальні та індивідуальні. Загальні квоти безвідносні до суб'єктів квотування і містять у собі загальні межі ввезення або вивезення якогось товару або групи товарів. Індивідуальна квота персоніфікована суб'єктом підприємницької діяльності, що ввозить або вивозить будь-який товар з української території. В загальних квотах, що відносяться до групових або індивідуальних, за суб'єктом закріплюється країна або група країн, в які ввозиться або з яких вивозиться товар або група товарів. Конкретні суб'єкти, що беруть участь в них із-за кордону, як правило, не вказуються. Незважаючи на відмінності між квотами загального і індивідуального характеру, спільним у них є виникнення правовідносин між конкретними суб'єктами підприємницької діяльності, а в сфері державного управління – між ними і органами державного управління. Тому квоти – це ті обставини, на основі яких виникають, змінюються або припиняються правовідносини, тому їх правомірно відносити до юридичних фактів.

Мито [5, с. 319] нарівні з квотами є істотним чинником, що впливає на зовнішньоекономічну діяльність, а отже, на виробництво і ринкову економіку в цілому. Встановлення того чи іншого мита знаходиться в прямій залежності від їх планового опрацювання. Їх встановлення повинне відбуватися в контексті функціонування ринкової економіки з тим, щоб цей платіж був не стільки фіскальним, скільки таким, що стимулює розвиток внутрішнього ринку і виробництво, а також засобом охорони національної економіки від тиску зовнішнього ринку і каналом підсилення експортної можливості вітчизняних товарів. Виконати це завдання мита можуть тільки в тому випадку, якщо встановлення видів мит і їх розмірів буде здійснюватися в плановому порядку. В іншому випадку стихійне встановлення мит і їх розмірів може негативно вплинути на стабілізацію економічного розвитку, викликаючи застійні, а то й кризові явища на ринку товарів, робіт і послуг. Існуюча система формування і функціонування мита є неефективною. Часто вона стримує експортні можливості вітчизняної продукції, бо конкурентоздатність її на світовому ринку через високі ставки

різко знижується, в той же час непродумана митна політика щодо імпортованих товарів тисне вітчизняне виробництво.

Ставки мита не є стабільними і досить часто переглядаються. Певною мірою це можна пояснити нестабільністю стану економіки і зміною кон'юнктури ринку. І все ж причини такого становища бачаться в іншому – у відсутності чіткої системи правового регулювання планування мита. Їх зміна іде по ходу самого процесу зовнішньоекономічної діяльності, коли виявляються помилки або недоліки в оперативному регулюванні діючих мит. Така нестабільність веде до негативного впливу на рух товару через митний кордон як в одну, так і в іншу сторону, до втрат суспільного капіталу. Тому не випадково в договорах і угодах у зовнішньоекономічній діяльності досить часто серед форс-мажорних обставин зустрічаються умови, пов'язані з діяльністю держави і її органів, що, як правило, перешкоджають виконанню договору або роблять його виконання неможливим. Отже, сама стабільність мита – це стабільність відносин між резидентами і нерезидентами. Тобто важливість мають не просто величини мит, а їх стабільність протягом певного тимчасового інтервалу, що дає можливість суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності планувати свої дії на цьому ринку діяльності.

Правове регулювання мита покликане стабілізувати відносини в зовнішньоекономічній діяльності і стимулювати розвиток ринкових відносин, яке неповністю виконує дану функцію. Якщо його розглядати як інструмент, котрий регламентує з боку державного управління діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що не стикається зі змістом цієї діяльності, то правове регулювання виконує тільки функцію формалізації цих відносин без врахування природи відносин, що складаються на цій основі. Тому таке правове регулювання не може бути ефективним і виконувати функцію стимулювання ринкової економіки. Ефективність може бути досягнута тільки тоді, коли економіка і право будуть розглядатися у взаємозв'язку і взаємодії, тобто як економіко-правове явище. Це передбачає оцінку з боку правового регулювання змісту мита як інструменту державного управління, що відповідає природі ринкової економіки. Такий підхід веде до необхідності планового опрацювання видів і ставок мита, а також самого процесу митного регулювання, починаючи від його завдань, функцій, компетенції, гарантій до відповідальності суб'єктів економічної діяльності, включаючи і органи державного управління, за порушення митного законодавства. Тому мита і ставки слід розглядати як правові явища планового характеру.

Мита встановлюють певні правила поведінки суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а ставки – суму коштів, яку ті зобов'язані сплатити до бюджету при перетинанні товару через кордон. Ставки мит відрізняються від ставок оподаткування тим, що в першому випадку вони, як правило, є величинами абсолютними, а в другому випадку – відносними.

Хоча в цілій низці випадків можна стикатися зі ставками мита у вигляді відносних величин, що, певно, пов'язане з нестабільністю економічного становища. Сама ставка має імперативний характер, тому суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності, що вступає у такі відносини, зобов'язаний її сплатити. Несплата тягне за собою настання несприятливих наслідків для правопорушника у вигляді різноманітних форм відповідальності, як правило, майново-фінансового характеру. Тому ставка мита набуває рис правової норми, де гіпотезою є вступ суб'єктів у відносини, пов'язані з перетинанням митного кордону їх товаром (роботами, послугами), диспозицією є сама митна ставка, що вимагає від них виконання дій, пов'язаних з внесенням коштів у бюджет, санкцією – правові наслідки для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, пов'язаними з невиконанням платежу або його заниженням. Ця конструкція повністю не відображається в одній статті нормативного акту, а, як зазвичай, її частини містяться в окремих статтях нормативних актів, але сама правова природа митної ставки може оцінюватися як правова норма. Разом з тим, її особливістю є те, що вона виступає як фінансовий норматив в зовнішньоекономічній діяльності, має плановий характер і диспозиція виражена як абсолютна величина.

«Бюджет нині виступає невід'ємним атрибутом будь-якої держави. За своїм призначенням він є надзвичайно важливим інструментом політики» [6, с. 5]. Державний бюджет – закон, що планує фінансову діяльність держави. Основу бюджету складають бюджетні нормативи його прибуткової і видаткової частин. За своїм змістом вони є абсолютними величинами прибутку або видатку Державного бюджету. Самі по собі вони безособові, але, разом з тим, бюджетні нормативи є величинами імовірними, бо в їх основі лежать планові розрахунки, що на рівні макроекономіки, як правило, є варіантними. В той же час бюджетні нормативи мають законну силу, тобто обов'язкові до виконання. Все це робить непростим вирішення питання про правову природу бюджетних нормативів.

Особливістю Державного бюджету є фактична відсутність суб'єктної бази. Такий висновок виглядає досить парадоксально, однак для цього є певні підстави. Правова норма своїм суб'єктом має абстрактну особу, що може вступити або вступає в певні правовідносини. Але бюджетний норматив має загальний характер, і жодний суб'єкт реально не вступає в правовідносини на рівні цифри, відбитої в ньому, за винятком держави як такої. Тільки конкретизація цієї цифри через рівні бюджетів досягає свого певного суб'єкту. Адресність його всім учасникам бюджетного процесу і в той же час безособовість бюджетного нормативу до його суб'єктів дозволяє оцінювати їх як юридичні факти, бо на їх основі виникають правовідносини з формування і розподілу бюджетних коштів.

Бюджетні нормативи є, з одного боку, збірними юридичними фактами, а з іншого боку, – ділимими. Прибуткова частина бюджету не

встановлюється апріорно, а формується плановим шляхом на основі фактів економічної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності попереднього періоду з урахуванням прогнозу її в плановому періоді, з обрахуванням прибуткової частини через різноманітні види фінансових нормативів (податки, збори, платежі, мита та інше). Таким чином, прибуткова частина має під собою певну об'єктивну базу свого формування. Таке планове посилення спрямовує дії органів державного управління на виконання прибуткової частини бюджету. А отже, виконання прибуткової частини бюджету формується на планових фінансових нормативах через діяльність органів державного управління. Спостерігається перехід дії правових норм по формуванню бюджету в юридичний факт, що є спершу причиною їх функціонування, а згодом –наслідком реалізації правових норм.

Видаткова частина бюджету відрізняється від прибуткової, бо її бюджетні нормативи не мають об'єктивної правової бази формування у вигляді фінансових нормативів. Видаткова частина бюджету більше пов'язана зі структурою суспільних відносин, що склалися, і фінансового забезпечення їх функціонування. Але, разом з тим, в бюджетах окремих країн існують нормативи розподільчого характеру видаткової частини бюджету. Наприклад, у бюджеті Японії – норматив на оборону. В Державному бюджеті є дотаційні нормативи на фінансування видатків місцевих бюджетів, що не покриваються прибутками. Вони також виступають як обставини, у зв'язку з якими виникають, змінюються і припиняються фінансові відносини. Таким чином, правова природа бюджетних нормативів виступає як юридичні факти.

«Необхідною умовою економічного зростання є стабільність цін» [7, с.110]. Її структура аналогічна вартості товару, а тому правове регулювання також впливає на її формування, як і на вартість товару. Правова природа цін визначається сутністю їх функціонування в ринковому господарстві. Ціни є регулятором ринкового господарства, істотно впливаючи на результати економічного розвитку [8, с. 243]. Оскільки ціни є регулятором товарного виробництва і істотно впливають на його економічні результати, оскільки вони різноманітні в своєму функціональному спрямуванні і відбивають в собі сукупність економічних явищ.

Хоча ціни складаються під впливом регуляторів ринкової економіки, однак в основі лежить не стихійність її формування, а їх розрахунок на планових засадах. Жодне виробництво не буде почате, якщо планові розрахунки будуть вказувати, що результат, реалізований через ціни, не забезпечить власнику капіталу певну прибутковість. Реалії ринку можуть призвести до збитковості функціонування капіталу, але це наслідок, як правило, недоліків бізнес-планування, як і неврахування правового поля, в якому функціонує виробництво. Стосовно правової природи договірної або вільної ціни можна відзначити, що договірна ціна не формує варіанту

належної і можливої поведінки для необмеженого кола осіб. Вона викликає численні зобов'язання між власником товару і покупцями. Так, товар повинен відповідати споживчим властивостям, що знаходять своє відображення через ціну. Наприклад, власник зобов'язується перед споживачем вкластися за нормативний рівень якості, закладений в товар, а споживач зобов'язується за товар, що купується, сплатити означену ціну. Покупця не цікавить структура вартості, його цікавлять ті споживчі властивості товару, що можуть задовольнити його потреби. Тому віднести договірні або вільні ціни до норми права неможливо, бо вони не містять у собі імперативу, тобто обов'язків для іншої сторони. В той же час цей різновид цін повністю відповідає конструкції юридичного факту, тобто ціна є тією обставиною, на основі якої виникають, змінюються або припиняються правовідносини. Причому таким юридичним фактом, що містить у собі плановий елемент при формуванні ціни.

Ціни є також об'єктом регулювання з боку державного управління. Наприклад, Постанова від 16 червня 2006 року № 817 «Про затвердження переліку об'єктів державного цінового регулювання на 2001-2007 маркетингові роки». Юридична природа регульованих державою цін значно складніша. Так, індикативні ціни – це ціни, що зобов'язують власника товару або покупця не продавати його нижче встановленої державою ціни. Такою є Постанова Кабінету Міністрів від 24 липня 2006 року № 1003 «Про затвердження мінімально допустимого рівня цін на молоко і вершки на 2006 рік». Індикативні ціни слід визнати плановим актом держави по регулюванню цін. При становленні такої ціни відштовхуються від аналізу багатьох чинників, наприклад, від рівня світових цін на цю продукцію, забезпеченості внутрішнього ринку цим товаром та інше. Тому формування індикативної ціни можна розглядати як плановий акт держави. Стосовно правової природи індикативної ціни можна зробити висновок. По-перше, вона імперативна, по-друге, розповсюджується на невизначене коло осіб, діє в просторі і в часі. Таким чином, вона містить всі ознаки правової норми і тому може бути правомірно віднесена до неї. В правовому регулюванні ціноутворення є і зворотний процес, коли встановлюються «граничі» цін на товар, що продається. Ці межі можуть бути абсолютними і відносними, тобто гранична ціна може бути фіксованою або «граніця» ціни визначається рівнем рентабельності виробу або граничною націнкою на товар. В даному випадку такі ціни можуть розглядатися як планові економічні нормативи. Саме встановлення нормативу має відштовхуватись від розрахункової бази, тобто дії мають плановий характер. До того ж такі межі змушують власників капіталу планувати формування ціни з тим, щоб досягти прибутковості від продажу товарів. Такі ціни є загальнообов'язковими для сторін, що беруть в цьому участь, і за своєю правовою природою аналогічні індикативним цінам, тобто є правовими нормами.

Висновки. Дослідження правої природи планових фінансових нормативів доводить до висновку, що вони можуть бути правовими нормами, юридичними фактами, або містити перше і друге. В залежності від природи фінансових нормативів можна регулювання фінансові процеси і потоки, формувати ефективні взаємозв'язки між суб'єктами ринкового господарства, долати негативні економічні явища.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В., Князев В., Сурмін Ю.П. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник Української Академії державного управління. – К. : УАДУ, 2003. – № 2. – С. 34–42.
2. Анулич И.В. Государственное управление экономическим развитием // И. Анулич // Проблемы теории и практики управления. - № 10. – 2007. – С. 9–19.
3. Чечетов М. Організаційно-правове забезпечення приватизації в Україні / М. Чечетов // Економіка України. – 2005. – №2. – С. 75–87.
4. Закон України від 16 квітня 1991 року № 959-ХІІ “Про зовнішньоекономічну діяльність” // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 29. – С. 377–457.
5. Орлюк О.П. Банківське право / О. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 379 с.
6. Музыка О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством / О. Музыка. – К. : Атака, 2004. – 343 с.
7. Державне управління: теорія і практика ; [за ред. В.Б. Авер'янова; В.В. Цветков, В.М. Шаповал, В.М. Кампо, Н.Р. Нижник та ін.]. - К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
8. Мосієнко Ю. Урегулювання міжбюджетних відносин в контексті адміністративної реформи в Україні / Ю. Мосієнко Збірник наукових праць Національної академії державного управління. – К. : НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 187–196.

References

1. Bakumenko Century, KNASP Century, Srmn Y. P. Methodology sovereign upravlinnia: issues of Stanovlenie podloga development / Century Bakumenko, Century KNASP, Y. Armn // Bulletin Of the Ukrainian Academy sovereign upravlinnia. - K. : UAD, 2003. No. 2. - S. 34-42.
2. Enolic I. C. State Department of economic development // Imperial Enolic // problems of theory and practice of management. No. 10. - 2007. - S. 9-19.
3. Chechetov M Organzation-pravova; PC privatizat in Ukraine / M Chechetov // Economy of Ukraine. - 2005. No. 2. - S. 75-87.
4. The law of Ukraine from 16 Quine 1991 No. 959-XII “About soundname DALnet” // Domest Verkhovna Sake. - 1991. No. 29. - S. 377-457.
5. Orlyuk from O. P. Bankside right / O. orlyuk from. - K. : Urenco Nter, 2005. - 379 S.6.
6. Musica O. A. Dohody msavi budget for the Ukrainian zakonodavstvo / O. Musica. - K. : Attack, 2004. - 343 S.
7. Derzhavna upravlinnia: theory and practice ; [Ed. Century V. Over Janov; centuries Dow, V. M. Shapoval, V. M. Campo, N. R. Nizhnik that in.]. - K. : Urenco Nter, 1998. - 431 S.
8. Mona Y. Uregulowana mybudget vdesign in the context of administrative overhaul in Ukraine / South Mono Coll. scientific proceedings of the National Academy sovereign upravlinnia. - K. : NADU, 2005. - VIP. 2. - S. 187-196.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 351.91: 354.1: 338.2

Миколайчук М. М.,
д. держ. упр., професор,
професор кафедри економічної
та фінансової політики
Одеського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ

Анотація. У статті проаналізовано нинішній стан і проблеми розвитку портового господарства України. Розглянуто шляхи розвитку концепції сталого розвитку регіону в контексті функціонування морських портів України, сформульовано рекомендації щодо їх розвитку.

Ключові слова: концепція сталого розвитку регіону, розвиток морських портів, механізми державного управління, транспортна інфраструктура держави, морський транспорт, міжнародні перевезення вантажів, переробка вантажів.

Миколайчук Н. Н.,
д. гос. упр., професор,
професор кафедри економічної і фінансової політики
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

КОНЦЕПЦІЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА В КОНТЕКСТЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МОРСКИХ ПОРТОВ УКРАИНЫ

Аннотация. В статье проанализировано нынешнее состояние и проблемы развития портового хозяйства Украины. Рассмотрены основные направления развития концепции устойчивого развития региона в контексте функционирования морских портов Украины, а также предоставлены практические рекомендации относительно их развития.

Ключевые слова: концепция устойчивого развития региона, развитие морских портов, механизмы государственного управления, транспортная инфраструктура государства, морской транспорт, международные перевозки грузов, переработка грузов.

Mykolaichuk M. M.
Doctor of science in Public Administration Economic and Finance
Policy Department, Odessa Regional Institute
of National Academy of Public Administration

THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE REGION IN THE CONTEXT OF THE FUNCTIONING OF SEAPORTS OF UKRAINE

Annotation. The present state of relations and problem of development of ports economy of Ukraine are analyzed in the article. The development of the concept of sustainable development in the region in the context of the functioning of seaports of Ukraine and practical recommendations to their development are given and realization.

Keywords: The concept of sustainable development of the region, the development of sea ports, mechanisms of public administration, transport infrastructure of the state, marine transport, international transportations of loads, processing of loads.

Постановка проблеми. Реформа морських портів України відбувається відповідно до положень Закону “Про морські порти України” від 13 червня 2013 р., за напрямками: докорінна модернізація портового господарства, міжнародне інвестування в перевантажувальні термінали, гідротехнічні споруди, складські комплекси, а також залучення приватними інвесторами нових видів і обсягів вантажопотоків [1].

У 2013 р. створене державне підприємство “Адміністрація морських портів України” об’єднало 18 портів галузі та два підприємства – “Дельта-лоцман” і “Керченська поромна переправа”. У новій структурі портової галузі у 2013 р. працювало майже 11 тисяч осіб [2].

Стратегія розвитку морських портів до 2038 року [3] була прийнята в 2013 р. у відповідності до Закону “Про морські порти України”.

Потребують розвитку методичні засади розробки системи узгоджених стратегічних планів розвитку регіону, районів області, окремих галузей та підприємств. Перш за все механізм регулювання процесів стратегічного планування різних суб’єктів господарювання у морському порту має стимулювати розробку амбіційних, спрямованих на досягнення найвищих результатів, стратегій. Другою дуже важливою проблемою є удосконалення методів обґрунтування пріоритетних напрямків розвитку портових підприємств, галузей, територій; виявлення та врахування взаємозв’язку між ними, оцінки синергетичного ефекту, а також стимулювання надання переваги загально регіональним інтересам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З точки зору економічної безпеки держави, підвищення конкурентоспроможності економіки країни на світових ринках, необхідно здійснювати стратегічне управління сталим розвитком на державному та регіональному рівнях. При цьому треба враховувати вплив зовнішнього середовища, вимоги світового співтовариства щодо дотримання певних стандартів сталого розвитку. Стратегічні плани держави визначають орієнтири розвитку, бажаний внесок кожного регіону у досягнення стратегічних цілей.

Питання стійкого розвитку регіонів розглядаються у роботах А. Ахламова, Л. Зайцевої, О. Крайнік, О. Кулініча, В. Мамутової, О. Осауленка, Н. Парфьонцевої та інших.

Питання підвищення ефективності портових підприємств розглядалося такими дослідниками, як Кравченко А.В., Білоус Е.В., Махуренко Г.С., Смирнов И.С., Ковалевич В.М., Леснік О.С., Кібік О.М., Щипцов А.А., Сударєв В.О. та іншими науковцями.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретичні засади втілення концепції стійкого розвитку в ефективне функціонування приморських регіонів, зокрема, морських портів України, залишаються не вирішеними.

Мета дослідження. Метою статті є визначення особливостей діяльності морських портів України для різних рівнів управління та втілення у їх функціонування концепції сталого розвитку регіону, що сприятиме взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування та представниками підприємств і організацій.

Виклад основного матеріалу. Основними завданнями регіональної економічної політики функціонування морських портів та приморських регіонів слід вважати: формування та ефективне використання потенціалу сталого розвитку регіону; зменшення розбіжностей у соціально-економічному розвитку районів області, у межах якої знаходиться морський порт, зростання зайнятості, підвищення ефективності управління.

Позитивний вплив на загальноекономічні досягнення національної економіки справляє розвиток туризму, який зумовлений можливістю швидкого створення нових робочих місць у морському порту, невеликим розміром стартового капіталу та його швидкою окупністю, високою рентабельністю. За розміром доходів від світового експорту туризм поступається лише експорту нафти, нафтопродуктів, автомобілів [5, с.84].

Привабливість туризму полягає ще й в тому, що він стимулює розвиток транспорту, зокрема морського, зв'язку, будівництва, торгівлі, оздоровчих послуг, сільського господарства, товарів широкого вжитку, оновлення пам'яток історії, архітектури, культурних споруд, а також сприяє розвитку інтелектуальних та фізичних здібностей людини шляхом задоволення різноманітних потреб людей (пізнавальних, спортивно-оздоровчих, лікувальних, естетичних і т.п.).

Туризм не тільки відкриває нові можливості для підприємництва та приватної ініціативи, але й стає визначальним чинником соціальної і культурної інтеграції, поглиблення знань людей і народів одне про одного, їхнього взаєморозуміння. Країнами-постачальниками туристів вважають високорозвинені країни, які переважно здійснюють обмін туристами між своїми країнами. Хоча мешканці цих країн виїжджають і в країни, що розвиваються [5, с. 157].

Поряд з позитивним впливом на соціально-економічний розвиток морського порту та регіону збільшення туристичних потоків створює і певні проблеми: протидія населення, погіршення його життєвих умов, порушення екологічної рівноваги, негативний вплив на тваринний та рослинний світ, забруднення повітря транспортними засобами та ін. При цьому туристи дбають лише про задоволення своїх потреб у відпочинку а місцеве населення стурбовано можливістю втрати природою первозданної краси та зменшення привабливості регіону для туризму [6, с. 64].

Туристична галузь в морських портах може забезпечити значний внесок у розвиток економіки України, бо досвід Аргентини, Бразилії, Мексики, Єгипту, Тунісу, Перу свідчить про можливість розвитку туризму навіть в період економічних криз завдяки витратам на створення одного робочого місця у 20 разів меншими ніж у промисловості а оборотності капіталу вищій ніж в інших галузях майже у 4,2 рази [4, с.16].

Нині в Україні туризм з урахуванням залучення до обслуговування туристичних потоків працівників інших галузей забезпечує зайнятість 1,8-2,0 млн. осіб та обсяг споживання майже на 22 млрд. гривень [4, с.29].

Планування розвитку туристичної справи у морському порту неможливо без проведення маркетингових досліджень, які забезпечують обізнаність щодо функціонування туристичного ринку, попиту на туристичний продукт, дозволяють виявляти можливості туристичного бізнесу в регіоні щодо посилення конкурентних позицій на українському та світовому ринку послуг, усунути або зменшити ризик у цій сфері діяльності. Для прогнозування та удосконалення туристичної справи велике значення має інформація про навколишнє середовище, яке включає демографічні, науково-технічні, політико-правові, соціально-культурні, природні та економічні чинники.

В Україні найкраще забезпеченим рекреаційними ресурсами вважається Причорноморський економічний район, до якого входять АР Крим, Одеська, Миколаївська та Херсонська області, а найціннішим ресурсом є морське узбережжя, тривалість купального сезону складає 114-130 днів, а оздоровчого відпочинку – 145-150 днів [6, с. 856].

Основними рекреаційними ресурсами Миколаївської області вважають морські піщані пляжі, протяжність яких перевищує 70 км, береги Південного Бугу та водосховищ [7, с. 312]. Ще більш сприятливі умови для лікування та відпочинку у Херсонській області: річки Дніпро та Інгулець, Каховське водосховище, Дніпровський лиман, Чорне та Азовське море, солоні озера з лікувальними грязями та ропою.

Приваблюють можливості відпочинку з дітьми завдяки теплій воді та мілководдю (у Скадовську, на Арабатській стрілі), спортивного та пізнавального туризму. У Херсонській області багато пам'ятників архітектури, загальна площа територій природно-заповідного фонду

перевищує 123 тис.га, серед них “2 біосферні заповідники (Асканія-Нова та частина Чорноморського біосферного заповідника), 5 заказників (Бакайський, Березові Колки, Джарилгацький, Ягорлицькій, Саги) [7, с. 480].

Великі можливості лікувально-оздоровчої та туристичної діяльності має Одеська область, яка за своїми рекреаційними ресурсами та кількістю курортно-оздоровчих установ поступається тільки АР Крим [7, с.333].

Забезпечення сталого збалансованого розвитку регіону вимагає розв’язання цілої низки проблем, які пов’язані з формуванням інформаційної бази для створення можливості бенчмаркінгового порівняння ключових результатів розвитку регіонів, районів області, підприємств та організацій; удосконалення методів розробки взаємоузгодженої системи стратегічних планів; формування системи збалансованих показників для структурних одиниць регіону; здійснення державного регулювання регіонального розвитку.

З метою забезпечення сталого розвитку морського порту та кожного регіону потрібно визначити основні екологічні проблеми, можливі напрями та необхідні результати економічної діяльності (у першу чергу фінансові), забезпечити збалансування екологічних та економічних цілей. Дійсно, саме економічний розвиток забезпечує можливість інвестицій у збереження та відновлення навколишнього середовища, освіту, охорону здоров’я населення, створення комфортних умов життя.

Найбільш складним завданням є адаптація господарської діяльності до вимог збереження довкілля. Стічні води підприємств містять широкий спектр шкідливих речовин, створюють великі проблеми і тверді відходи. Тому для регіону при розробці стратегії його розвитку необхідно оптимізувати структуру господарського комплексу.

Для кожного регіону важливо визначити галузі промисловості, які доцільно розвивати з урахуванням екологічних обмежень. Наприклад, з урахуванням природної водозабезпеченості Херсонської області, фахівці визнають можливим у цьому регіоні розвиток машинобудування і металообробки, лісової, деревообробної та целюлозно-паперової промисловості, легкої та харчової промисловості. У сільському господарстві доцільне зрошувальне землеробство.

Екологічні проблеми регіону негативно впливають на стан здоров’я та умови проживання населення але існує і зворотній зв’язок. Зростання добробуту населення та підвищення комфортності його життя супроводжується забрудненням оточуючого середовища. Економічно розвинені країни досягли високого рівня комфортності життя при одночасному забезпеченні раціонального споживання природних ресурсів. В Україні, нажаль, значне споживання ресурсів поєднується з невисокою комфортністю життя [9, с. 48].

Розв'язання цієї проблеми можливо не тільки за рахунок розвитку індустрії утилізації відходів, але й формування екологічної культури населення. Уявлення про те, що природні ресурси не мають власника і є майже невичерпними, супроводжується варварським відношенням до оточуючого середовища. Змінити ставлення людей до природних ресурсів можливо лише за умови моральної та економічної відповідальності за нанесену шкоду довкіллю. Поряд з роз'яснювальною та виховною діяльністю необхідно запровадити економічно обґрунтовані санкції за певні види заподіяної шкоди не тільки підприємствами але й кожною людиною. Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми є формування господарських комплексів у морському порту та регіону, які забезпечать загальне зменшення відходів за рахунок використання відходів одних підприємств у якості сировини для інших. Наприклад, науковці Херсонського Національного Технічного Університету запропонували використовувати відходи текстильного виробництва для виготовлення плитки, яка допоможе обладнати та прикрасити тротуари міста.

З урахуванням стратегічних цілей людського розвитку визначаються необхідні обсяги промислового виробництва та сфери послуг, екологічні наслідки господарчої діяльності та взаємодії населення та туристів з оточуючим середовищем, необхідні заходи та обсяги робіт з відновлення природних ресурсів та утилізації відходів

Цей баланс доцільно розробляти узгоджено з іншими балансами: виробництва та міжрегіональних зв'язків; кадровий баланс; фінансовий баланс.

Перший – баланс виробництва та міжрегіональних зв'язків має забезпечити задоволення потреб регіону за рахунок власного виробництва та постачання з інших регіонів, забезпечення виконання державних замовлень, можливість реалізації надлишків товарів у інших регіонах. Саме на цьому етапі планування необхідно визначити пріоритетні галузі регіону (крім вже окреслених стратегією держави).

Другий баланс – кадровий. Сукупний людський капітал регіону, в першу чергу залежить від освіти, особистих якостей, здоров'я кожної людини та кількості працездатного населення, відображає потенційні можливості трудових ресурсів регіону. Слід враховувати, що будь-які досягнення у спорті, культурі, мистецтві, позитивно впливають на імідж регіону та країни. Але для забезпечення економічного зростання велике значення має задоволення потреб народного господарства у кваліфікованих фахівцях, які здатні вирішувати специфічні проблеми, властиві окремим сферам діяльності та їх стратегічним завданням. Тобто важливо мати необхідну кількість працездатного населення з певною фаховою підготовкою. Тому вважаємо доцільним для регіонального та державного рівня управління використовувати поняття “кадровий потенціал”, який на

відміну від людського капіталу визначає спроможність працездатного населення не до вирішення складних завдань взагалі а саме до цілеспрямованої реалізації стратегічних завдань регіону, країни. Тобто важлива фахова структура і вона має бути мобільною.

На етапі професійної підготовки персоналу приморського регіону зростає роль бізнесу, яка полягає у : формуванні специфічних вимог до освітніх програм; сприянні налагодженню стійкої взаємодії вищих навчальних закладів з підприємствами регіону, розвитку їх матеріально-технічної бази, визначенні потреб регіону у фахівцях різних спеціальностей; створенню умов для використання творчого потенціалу працівників підприємств та підвищення їх кваліфікації; забезпечення гідного рівня заробітної плати.

Виконання останньої умови гарантує залишення кваліфікованих кадрів у приморському регіоні.

Успішність реалізації стратегічних планів залежить від фінансового забезпечення морського порту та регіону. Тому кожен з наведених раніше балансів має трансформуватись у фінансові результати та необхідні витрати. Поєднання фінансових результатів та витрат за різними балансами дозволить сформуванню загального фінансового балансу, який надасть змогу оцінити реальність

Фінансовий результат діяльності морського порту, промислового комплексу, сільського господарства, ділової складової сфери послуг забезпечує формування фінансових ресурсів регіону. Вони частково використовуються на фінансування подальшого розвитку господарського комплексу. Дефіцит ресурсів для реалізації стратегії довгострокового розвитку господарського комплексу потребує залучення зовнішніх інвестицій. У цьому випадку частина фінансового результату має бути спрямована на виплату доходів інвесторам. Фінансових ресурсів має бути достатньо для формування кадрового потенціалу регіону, реалізації інших соціальних та екологічних програм, які створюють передумови для підвищення ефективності господарської діяльності та забезпечення подальшого зростання економічних результатів

Розробка та узгодження наведених балансів сприятиме зменшенню протиріч при розробці стратегічних планів та формуванні бюджету регіону. Узгодження будь-яких планів з фінансовими можливостями дозволить розробляти реальні плани та підвищувати імовірність їх реалізації.

Надзвичайно важливо не допускати погіршення результатів за будь-якою складовою сталого розвитку у порівнянні з попереднім періодом або зменшувати загальні результати.

Висновки з даного дослідження. Формування економічної політики приморського регіону має здійснюватись з урахування пріоритетів розвитку економіки України та особливостей функціонування морських портів у

регіоні. Державна підтримка має здійснюватись переважно для реалізації стратегічних програм державного значення.

Основний тягар та відповідальність за соціально-економічні досягнення та ефективність використання природних ресурсів у порту та регіоні несе регіональна влада. Саме від її спроможності створити умови для формування оптимальної структури морського господарського комплексу, розвитку людського капіталу, консолідації зусиль бізнесу, влади і громади на забезпеченні “прориву” у соціально-економічному розвитку, залежать реальні досягнення окремого морського порту, регіону та країни в цілому.

Перспективи подальших розвідок. При вирішенні проблем регіонального розвитку приморських регіонів доцільно звернути особливу увагу на формування кадрового потенціалу та євроінтеграційні процеси. Остаточний вибір форми реалізації інтеграційних процесів у регіоні має здійснювати регіональна влада разом з представниками бізнесу та громадськості.

Використані джерела інформації

1. Закон України “Про морські порти України” від 17.05.2012 № 4709-VI. Редакція від 11.08.2013.
2. Матеріали сайту Державного підприємства “Адміністрація морських портів України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.uspa.gov.ua.
3. Розпорядження КМУ “Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року”. Стратегія від 11.07.2013 № 548-р.
4. Школа І.М. та ін. Менеджмент туристичної індустрії: Навчальний посібник / За ред. проф. І.М.Школи. – Чернівці, 2003. – 596с.
5. Миколайчук М.М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації : монографія. – Київ : “К.І.С.”, 2009. – 228 с.
6. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка : підручник / С.І.Дорогунцов, Т.А.Заяць, Ю.І.Пітюренко, та ін.; за заг.ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАН України С.І.Дорогунцова. – К. : КНЕУ, 2005. – 988 с.
7. Чернюк Л.Г., Клиновий Д.В. Економіка та розвиток регіонів (областей) України : навчальний посібник. – Київ : ЦУЛ, 2002 – 644с.
8. Туниця Т.Ю. Збалансоване природокористування: національний і міжнародний контекст / Т.Ю.Туниця. – К. : Знання, 2006. – 300 с.

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine “About sea ports of Ukraine”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4709-17> (Accessed 17 June 2014).
2. The official site of the State Enterprise “The sea ports of Ukraine” (2013), “Integration movement of Ukraine will continue”, available at: <http://www.uspa.gov.ua/ua/pres-tsentr/analitika/analitika-2013> (Accessed 10 June 2014).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), Order “Strategy of development of marine ports of Ukraine for the period up to the year 2038”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-p> (Accessed 11 June 2014).
4. Schola, I. (2003) and others, “Management of tourism industry: study guide”, Chernivtsi, 596 pp.
5. Mykolaychuk, M. (2009), Economic policy of regional development in conditions of

- globalization: monograph”. – Kyiv: “K.I.S”, 228 pp.
6. Doroguncov, S., Zayats, T., Piturenko, Y. (2005), Placement of productive forces and regional economy : a tutorial, Kyiv, KNEU, 988 pp.
 7. Chernyuk, L., Klynovy, D. (2002), “Economy and development of the regions (oblasts) of Ukraine: tutorial”, Kyiv, CUL, 644 pp.
 8. Tunytsya, T. (2006), “Balanced nature management: national and international context”, Kyiv, Znannya, 300 pp.

Рецензент: Малиш Н.А., д.держ.упр., професор

УДК 351:316.3/4

Поспелова Т. В.,

д.держ.упр.,
завідувач кафедри державного управління та
управління освітою
Інституту суспільства Київського університету
імені Бориса Грінченка

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Аннотація. У статті визначено значення людського розвитку в забезпеченні сталого розвитку суспільства, обґрунтовано теоретичні засади державного управління людським розвитком в умовах трансформації українського суспільства.

Ключові слова: людський розвиток, людський потенціал, державне управління, державна політика, соціальний характер, трансформаційні процеси.

Поспелова Т. В.,

д.гос.упр.,
заведуюча кафедрой государственного управления
и управления образованием
Института общества Киевского университета
имени Бориса Гринченка

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. В статье определено значение человеческого развития в обеспечении устойчивого развития общества, обоснованы теоретические основы государственного управления человеческим развитием в условиях трансформации украинского общества.

Ключевые слова: человеческое развитие, человеческий потенциал, государственное управление, государственная политика, социальный характер, трансформационные процессы.

Pospelova T. V.,

Doctor of Sciences in Public Administration
Head of Department of Public Administration and
Education Management
of Institute of Society
in Borys Grinchenko Kyiv University

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF HUMAN DEVELOPMENT UNDER THE TRANSFORMATION OF THE UKRAINIAN SOCIETY

Annotation. The article discovers the role of human development in the sustainable development of society; theoretical foundations of public administration in the sphere of human development under the transformation of the Ukrainian society are grounded. The human development, social character, self-actualization of the person, public policy and public administration as key elements in public administration of human development system has been discovered.

Human potential is an integral characteristic of a society (country, state) as a subject of self-reproduction, self-development and interaction with other societies. It reflects the most important vitality factor of the society, namely the readiness and ability of the national community to the active self-development. Human development depends on two groups of factors. The first group can be relatively called as external factors. They characterize the conditions which are created in the society for the development, preservation and using the human potential. The second group presents internal factors that characterize value and motivation basis for human development. It predominantly depends on a man, his values, needs and wishes if one can fully use good education, strong health and financial capacity to the society advantage, or not. Therefore it is important to take into consideration both groups of factors unlike the common practice to find the means for creating appropriate conditions in the state for human development and neglecting valuable and motivational background.

The social character reflects values, causes thoughts, feelings and actions of people. What ideas will find support in the society depends on the specific needs and values of people of the common social character. That's why its investigation, consideration and adjustment are considered to be the important tasks for public administration in the sphere of human development.

Public administration in the sphere of human development can be called as authoritative mechanism of implementing targeted conscious influence on the formation of the conditions, preconditions, grounds for human potential development and its implementation through self-actualization. Public policy of human development is understood as a course of actions (or refraining from actions), the system of state power to form a fruitful type of social character as dominant in the Ukrainian society and environment for human potential development and its implementation through self-actualization.

Key words: human development, human potential, public administration, public policy, social character, transformation processes.

Постановка проблеми. Соціальну спрямованість національної економіки закріплено в Конституції України, де людину проголошено найвищою цінністю. У 2000 р. на Саміті Тисячоліття в Нью-Йорку Україна підписала Декларацію і взяла на себе зобов'язання досягти Цілей Тисячоліття до 2015 р. Першочерговими завданнями національного

розвитку визнано забезпечення збереження людського потенціалу в Україні та створення безпечного середовища для його подальшого розвитку. Між тим, аналіз статистичних даних за 2000–2013 рр.[1] за допомогою національної методики розрахунку регіонального індексу людського розвитку дав змогу виявити стійку негативну тенденцію до деформації людського потенціалу. Найбільше занепокоєння викликають такі складові, як: демографічний розвиток, матеріальний добробут, умови життя населення, освіта, соціальне середовище. Деформація людського потенціалу, його знецінення не єдиний індикатор соціального неблагополуччя. Держава зазнає суттєвих втрат, пов'язаних із деградацією структури потреб, підривом принципу рівності стартових можливостей, істотною деморалізацією населення, відчуттям несправедливості того, що діється навколо, втратою довіри до держави.

Ситуація ускладнюється тим, що Україна за останні десятиліття пережила повне соціальне, економічне та політичне переродження, як і багато інших пострадянських країн. Колишнє егалітарне суспільство змінилося суспільством, якому притаманний дуже високий ступінь нерівності як економічної, так і соціальної, політичної, культурної. Серед науковців немає єдиного підходу щодо того, з якого і в який тип трансформується українське суспільство. Наявні соціально-економічні тенденції викликають необхідність глибокого аналізу й осмислення особливостей трансформаційних процесів українського суспільства, пошуку нових підходів, методів, засобів державного управління у сфері людського розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціально-економічним питанням людського розвитку приділяється увага як у доповідях та звітах міжнародних організацій (Програма розвитку ООН, Організація економічного співробітництва та розвитку, Світовий банк), так і в роботах окремих вітчизняних фахівців (М.Ажажа, В.Антонюк, Д.Богиня, Н.Верхоглядова, Н.Власенко, О.Власюк, С.Вовканич, В.Геєць, О.Грішнова, І.Джаїн, І.Дунаєв, С.Задорожна, Т.Заяць, А.Колот, І.Кочума, І.Куценко, Е.Лібанова, О.Новікова, В.Онiкiєнко, Й.Радецький, Л.Семів, В.Семиноженко, О.Стефанишин, Н.Томчук, А.Халецька, А.Чухно, К.Якуба та ін.). Завдяки їх науковим розробкам можна стверджувати, що сьогодні наука державного управління має чимало здобутків, зокрема щодо формування соціально орієнтованої ринкової економіки та розбудови соціальної держави й ефективної системи соціального захисту населення[2].

Водночасу зарубіжній і вітчизняній літературі досі відсутнє усталене трактування державного управління людським розвитком; не надано всебічної характеристики сутності державного управління у сфері людського розвитку в умовах трансформації українського суспільства.

Метою статті є дослідження концептуальних засад державного управління у сфері людського розвитку в умовах трансформації українського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Першопричиною трансформаційних процесів у суспільстві є людський розвиток, що відображається передусім у зміні домінуючих цінностей. У практиці державного управління людський розвиток розглядається, з одного боку, як процес розширення людського вибору на довге і здорове життя, здобуття освіти та ін., з другого – як досягнутий рівень добробуту людей. Вибір серед безмежного кола варіантів, що протягом розвитку людства розширюється, викликав сьогодні низку глобальних проблем як екологічного, так і психологічного характеру, тобто без якісних змін у ціннісно-мотиваційній системі людини розширення можливостей вибору супроводжується значними проблемами. Досягнутий рівень добробуту також не може слугувати надійним показником людського розвитку, оскільки, по-перше, свідчить лише про наявність необхідних умов для розвитку, що є важливою, але не достатньою умовою; а, по-друге, згідно з “теорією скарг” А. Маслоу задоволення матеріальних потреб має відносний і тимчасовий характер та згодом приносить відчуття ще більшого незадоволення. Зважаючи на зазначене, пропонуємо, крім традиційних показників, за якими визначається рівень людського розвитку, оцінювати ціннісно-мотиваційні настанови, що домінують у суспільстві [3].

Узагальнення історичного досвіду [2] дало змогу констатувати, що більшу частину історії людства домінуючими були матеріалістичні цінності та мотиви діяльності. Постматеріалістична система почала формуватись не так давно і характеризує здебільшого економічно розвинені суспільства. Однак сам по собі матеріальний добробут не гарантує постматеріалістичної мотивації. Підвищення доходу може сприйматись і як можливість задоволення базових потреб усе більш коштовними речами. Не останню роль у цьому процесі відіграють і засоби масової інформації, що сприяють формуванню суспільства із споживацьким ставленням до навколишнього світу. Відбувається штучне “гальмування” людського розвитку, пропагування здебільшого матеріальних цінностей, що не може залишатися поза увагою державного управління. Сучасні глобальні проблеми та еволюційні тенденції підводять до висновку, що сталий розвиток можливий лише за умови домінування цінностей самоактуалізації особистості й повного розвитку її потенціалу на благо суспільства.

Наразі в державному управлінні ідеї теорії самоактуалізації не отримали свого розвитку. А тим часом результатом акту самоактуалізації завжди є комплексна, багатовимірна, сутнісна зміна, що стосується не тільки психології особистості. Здійснені акти самоактуалізації дозволяють людині виявляти в поведінці, спілкуванні, взаємодії з іншими людьми якості (знання, уміння, компетентності), що відповідають все більш високим

стандартам, які пред'являє їй суспільство, орієнтоване на сталий розвиток [4].

Людський потенціал є інтегральною характеристикою суспільства (країни, держави) як суб'єкта власного відтворення, розвитку і взаємодії з іншими суспільствами. Він відображає найважливіший чинник життєздатності суспільства, а саме: готовність і здатність національної спільноти до активного саморозвитку. Структуру цього феномену утворюють чотири взаємозалежних, але відносно самостійних елементи: соціально-демографічний, соціально-економічний, соціокультурний та діяльнісний потенціали [5].

Людський розвиток залежить від двох груп чинників. Першу групу умовно можна назвати зовнішніми чинниками. Вони характеризують умови, які створюються в суспільстві для розвитку, збереження та використання людського потенціалу, що здебільшого позначаються насочіально-демографічному та соціально-економічному компонентах. Друга група – це внутрішні чинники, які характеризують ціннісно-мотиваційне підґрунтя людського розвитку та позначаються насочіокультурному й діяльнісному компонентах. Передусім від людини, її цінностей, потреб, бажань та прагнень залежить, чи використає вона повною мірою якісну освіту, міцне здоров'я і фінансові можливості на користь суспільству, чи ні. Тому принципово урахування як першої групи чинників, так і другої, на відміну від поширеної практики пошуку засобів створення державою належних умов для людського розвитку та нехтування ціннісно-мотиваційним підґрунтям.

Для пояснення взаємодії між індивідом і суспільством, виявлення ролі психологічного чинника в соціальному процесі. Доцільно використовувати в теорії та практиці державного управління у сфері людського розвитку концепції соціального характеру, що була розроблена в соціології. Соціальний характер віддзеркалює цінності, зумовлює думки, почуття та дії його носіїв. Які ідеї знайдуть підтримку в суспільстві, залежить від специфічних потреб та цінностей людей найпоширенішого соціального характеру. Тому його дослідження, урахування та коригування є важливими завданнями державного управління людським розвитком [6].

Згідно класифікації Е. Фромма [6], за якої із домінуючого способу ставлення до себе, іншої людини й світу взагалі соціальні характери поділені на два типи: характери з неплідною й характери з плідною орієнтацією. Неплідні характери мають однакову "цінність" у контексті державного управління, оскільки активність їх представників має ірраціональний характер. В її основі лежить не віра у власні сили та прагнення до реалізації потенціалу, а реакція на тривогу (гостру або хронічну, свідому чи ні). Це може бути заздрість, ненависть, мазохізм, жадібність тощо. В основі суджень лежать стереотипи. Превалювання неплідного типу соціального характеру

негативно впливає на суспільство, оскільки в найгіршому варіанті призводить до антисоціальних та незаконних проявів, а в усіх інших – до патерналістських настроїв. Водночас характер з плідною орієнтацією спонукає людину до повної реалізації власного потенціалу [2].

На підставі узагальнення теоретичних концепцій щодо змісту та особливостей трансформаційних процесів на пострадянському просторі зроблено висновок, що процес трансформації суспільства відбувається у типологічному просторі, утвореному трьома пов'язаними між собою характеристиками: ефективністю інституційної системи, якістю соціально-групової структури й рівнем людського потенціалу. Особливість і напрям трансформаційних процесів у суспільстві характеризується станом і якістю змін цих характеристик. Поєднання трьох вимірів забезпечує комплексну характеристику суспільства, дає змогу відстежувати траєкторію його якісної трансформації [5].

Таким чином, ключовими елементами концептуальних засад у сфері державного управління людським розвитком є людський потенціал, самоактуалізація особистості, соціальний характер, державна політика, де державне управління – це владний механізм впровадження цілеспрямованого свідомого впливу на формування умов, передумов, підстав для розвитку людського потенціалу та його реалізації шляхом самоактуалізації особистості, а під державною політикою людського розвитку розуміється курс дій (або утримання від дій), системи органів державної влади для формування плідного типу соціального характеру як домінуючого в українському суспільстві й умов для розвитку людського потенціалу і його реалізації шляхом самоактуалізації особистості.

Висновки. Першопричиною трансформаційних процесів у суспільстві є людський розвиток, що відображається передусім у зміні домінуючих цінностей, тому, крім традиційних показників, за якими визначається рівень людського розвитку необхідно оцінювати ціннісно-мотиваційні настанови, що домінують у суспільстві. Ключовими елементами концептуальних засад у сфері державного управління людським розвитком є людський потенціал, самоактуалізація особистості, соціальний характер, державна політика, державне управління.

Список використаних джерел

1. Регіональний людський розвиток: статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Поспелова Т. В. Механізми державного управління людським розвитком в Україні : монографія / Т. В. Поспелова. – Донецьк : Ноулідж (Донецьке відділення), 2011. – 350 с.
3. Маслоу А. Мотивация и личность / А. Маслоу. – 3-е изд.; пер. с англ. – СПб.: Питер, 2006. – 352 с. – (Мастерапсихологии)

4. Поспелова Т. В. Стійкий розвиток суспільства на основі концепції самоактуалізації особистості / Т. В. Поспелова // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління : зб. наук. пр. ДонДУУ. Т. X, вип. 115. Соціальні аспекти державного управління. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – С. 61–66. – (Серія “Державне управління”)
5. Заславская Т. И. Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе / Т. И. Заславская // Общественные науки и современность. – 2005. – № 3. – С. 5–16. – Библиогр.: с. 16.
6. Психология и психоанализ характера: Хрестоматия по психологии и типологии характеров. – Самара: Издательский Дом «БАХРАХ-М», 2005. – 640 с.

References

1. Rehional'nyj liuds'kyj rozvytok: statystychnyj biuletyn' / Derzhavnyj komitet statystyky Ukrainy [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: //http://www.ukrstat.gov.ua.
2. Pospelova T. V. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia liuds'kym rozvytkom v Ukraini : monohrafiia / T. V. Pospelova. – Donets'k : Noulidzh (Donets'ke viddilennia), 2011. – 350 p.
3. Maslou A. Motyvatsiia y lychnost' / A. Maslou. – 3-e yzd.; per. s anhl. – SPb.: Pyter, 2006. – 352 p. – (Masterapsykholohyy)
4. Pospelova T. V. Stijkyj rozvytok suspil'stva na osnovi kontseptsii samoaktualizatsii osobystosti / T. V. Pospelova // Suchasni suspil'ni problemy u vymiri sotsiolohii upravlinnia : zb. nauk. pr. DonDUU. Т. Kh, vyp. 115. Sotsial'ni aspekty derzhavnoho upravlinnia. – Donets'k : DonDUU, 2009. – pp. 61–66. – (Seriiia “Derzhavne upravlinnia”)
5. Zaslavskaia T. Y. Chelovecheskyj potentsyal v sovremennom transforma-tsyonnom protsesse / T. Y. Zaslavskaia // Obschestvennye nauky y sovremennost'. – 2005. – № 3. – pp. 5–16. – Byblyohr.: p. 16.
6. Psykholohiia y psykhoanalyzkharaktera: Khrestomatiya po psykholohyy y typolohyykharakterov. – Samara: Yzdatel'skiy Dom «BAKhRAKh-M», 2005. – 640 p.

Рецензент: Халецька А.А., д.держ.упр., професор.

УДК 351:323.39

Сурай І.Г.,

д.держ.упр., с.н.с., доцент,
професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України

СУЧАСНІ ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ЕЛІТИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Анотація. Висвітлено результати дослідження сучасних особливостей визначення еліти в державному управлінні України. Доведено необхідність застосування основних теоретичних підходів (стратифікаційний, альтиметричний, аксіологічний, моністичний) для розкриття сутності й визначення поняття “еліта в державному управлінні”, а також для її формування й розвитку.

Ключові слова: еліта в державному управлінні, теоретичні підходи: стратифікаційний, альтиметричний, аксіологічний, моністичний.

Сурай И.Г.,

доктор гос.упр., с.н.с., доцент,
профессор кафедры парламентаризма и
политического менеджмента
НАГУ при Президенте Украины

СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭЛИТЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ УКРАИНЫ

Аннотация. Отображены результаты исследования современных особенностей определения элиты в государственном управлении Украины. Обоснована необходимость применения основных теоретических подходов (стратификационный, альтиметрический, аксиологический, монистический) для раскрытия сущности и определения понятия “элита в государственном управлении”, а также для ее формирования и развития.

Ключевые слова: элита в государственном управлении, теоретические подходы: стратификационный, альтиметрический, аксиологический, монистический.

Suray I.G.,

Doctor in Public Administration, Associate Professor,
Full Professor of the Department of Parliamentary
and Political Management,
NAPA under the President of Ukraine

MODERN FEATURES IN DEFINITION OF ELITE IN PUBLIC ADMINISTRATION UKRAINE

Annotation. The issue of formation and development of elite in public administration in Ukraine nowadays is directly related to the definition of the concept and its current features. The purpose of this article is to study modern features in definition of public administration elite in Ukraine.

As a result of the study we can make following conclusions. We identified the main theoretical approaches to the determination of the essence and definition of "public administration elite": stratification, altimetry, axiological, monistic.

We believe that it is impotent to follow the stratification theory when studying the essence and the definition of public administration elite, its formation and development in Ukraine. The theory mentioned is the best sociological scientific approach to achieve the purpose of the research. Elite and out of elite groups have different levels in relation to the authorities and different share in strategic decision-making process. That is why the stratification (differentiation) of our society into these groups is justified.

Therefore, to define the elite according to essential characteristics, we should determine the function of impact on strategic decision-making process in our society, and then determine the position in public administration. We call this approach in generic term as "altimetry". Due to altimetry approach we can conclude: the individuals are supposed to belong to the elite have a real power; they influence without direct (mandatory) connection with their intellect, moral and ethical qualities.

Axiological (value) approach is based on the initial sense of the term "elite" (ie, "better"). It means that individuals belonging to elite possess higher intellect, talents, ability, competences, as well as higher morality and ethics as compared to the average ones in our society. We believe that axiological approach includes the merit criterion in current world.

Our conceptual position is: to provide the efficiency of public administration in current conditions we are required to follow alimetry and axiological approaches to form and develop elite circulation and moving of individuals from out of elite and pro-elite groups into elite group. The implementation of the only one of the approaches described can result the disruption of social balance, including incompetence. The loss of values (dominant value) causes crises in society.

To determine the definition of "public administration elite" we use the term "public administration" in a broad sense as purposeful, organizing, regulating influence of the State (through its agencies and officials) on social processes, consciousness, behavior and activities of people.

According to our definition the "public administration elite" is an integral and important part of society that arises from its social and political differentiation, officially empowered and possesses the right and capabilities to take part in decision-making process for the sake of society, coordinate the activity of all key institutions of society and has a leading role both in the State and society, and thus meets the elite axiological criteria.

In our opinion, the formation of public administration elite in Ukraine and its circulation in public administration should be analyzed by monistic approach. The public administration elite should be the only ruling power group that brings leaders from different spheres of public administration together united by national interests, national idea; similar mentality, psychological affinity, the best professional preparation.

Keywords: elite in government, theoretical approaches: stratification, alimetry, axiological, monistic.

Постановка проблеми. В сучасних умовах, коли світ швидко змінюється, а отже швидко, а іноді й кардинально змінюються зовнішнє середовище та внутрішні зв'язки між елементами великої складної системи – держави, роль еліти в державному управлінні, яка може адекватно діяти в умовах нових викликів, зростає. Набувають актуальності питання формування й розвитку еліти в державному управлінні як керованого процесу.

Поняття еліти в державному управлінні є відносно новим (не дивлячись на те, що саме слово “еліта” відомо здавен і сьогодні досить часто використовується в повсякденному житті). Часто так називають тих, хто елітою, по великому рахунку, не є. Отже, проблема формування й розвитку еліти в державному управлінні сучасної України прямо пов'язана з визначенням самого поняття по суті, його сучасних особливостей.

Аналіз останніх публікацій показав, що більшість сучасних досліджень ґрунтуються на працях: Н.Мак'явеллі, Р.Михельса, Г.Моски, В.Парета, Г.Ашина, О.Гаман-Голутвіної, Ж.Блонделя, Дж.Сарторі та інших широко відомих науковців. Нами також проаналізовано публікації: А.Гошка, Г.Дмитренка, Ю. Конотопцевої, О.Крюкова, Н.Нижник, В.Радаєва, Т.Ріктор, Н.Селютіної та інших сучасних дослідників еліти.

Серед **невирішених повністю частин загальної проблеми** формування й розвитку еліти в державному управлінні все ще залишається проблема визначення еліти в державному управлінні України.

Тому метою цієї статті є дослідження сучасних особливостей визначення еліти в державному управлінні України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до базисної концептуальної позиції та необхідності пристосування терміна “еліта” до конкретних обставин філософи, соціологи, політологи, дослідники державного управління, обирають різні ознаки, підходи, тому їх визначення еліти сутнісно різняться.

Як відомо, існує поділ концепцій еліти на нормативні (ціннісні) та функціональні. Перші ґрунтуються на тому, що еліта має бути носієм вищого рівня культури та цивілізованості, творцем та охоронцем таких цінностей, як свобода, справедливість, правовий порядок (стабільність), культурна самобутність (нації), добробут тощо (виразно репрезентована у Х.Ортеги-і-Гассета “Повстання мас”). Другі успадковують політичний реалізм Н.Макіавеллі і визначають еліту як будь-яку керівну меншину (без включення у це поняття ціннісних ознак). Нехтування ціннісними критеріями руйнує концепт еліти, бо відкриває можливість вважати елітою будь-яку групу, яка будь-якими засобами здобуває та утримує керівне становище.

Дж.Сарторі зауважує, що альтиметричний критерій все зводить до такого пояснення фактичної ситуації: вгорі той, хто має бути вгорі, а хто там знаходиться – той і “могутніший”, він володіє владою і володарює. Середньовіччя і суспільства феодального типу ґрунтувалися на тому принципі, що кожен повинен жити згідно своєму власному статусу; проте вже в середні віки було переглянуто тлумачення принципів: *valentior, melior* і *sanior pars* (наймогутніша, краща і розумніша частина). Попередній режим був скинутий якраз заради ціннісного критерію, згідно якому вертикальна структура (*fabric*) суспільства повинна бути довірена гідним (визнаних такими). Згідно цій точці зору, хтось не тому виявляється вгорі, що володіє владою, а як раз навпаки – особа володіє владою і знаходиться вгорі тому, що того заслуговує. Отже, інший критерій – критерій заслуги (*a merit criterion*). І ці два критерії є найважливішими [14, с. 81].

Крім того, зауважимо, що В.Парето у “Трактаті з загальної соціології” досить чітко указав, що атестація “еліта” відноситься до людей вищого рівня “компетентності” (“*capacity*”) у своїй сфері діяльності (...) Але щонайближче до повного визначення цього поняття В.Парето підійшов у ранішній своїй роботі (...): “Ці класи (“люди, що займають високе положення відповідно ступеню свого впливу і політичної, і соціальної могутності” і / або “так звані вищі класи”) складають еліту, “аристократію” (у етимологічному значенні слова: *aristos* – кращий). Доки зберігається стійка соціальна рівновага, більшість тих, хто до неї входить, як вбачається, в неабиякому ступені володіють визначеними якостями – неважливо, гарними чи поганими, – які забезпечують владу [11;14, с. 81–82]. Можна

погодитися з думкою Дж.Сарторі [14, с. 81], що поняття “еліта” у В.Парето насамперед, якісне, а імпліцитно (не явно) стає альтиметричним.

Зауважимо, що у наш час альтиметричний підхід до трактування терміну “еліта” є переважаючим. Чітких критеріїв приналежності до еліти, що можна перевірити, прихильниками ціннісного підходу не вироблено, та й аргументом є те, що термін “еліта” в значній мірі використовується як самоназва тієї частини соціуму, яка володіє реальною владою і впливом.

Також, зауважимо, що останнім часом в політичній науці намітилися два варіанти тлумачення влади: 1) як здатність впливати на осіб, і 2) як здатність впливати на ухвалення рішень. Прикладом першого розуміння може служити концепція політичного лідерства Ж.Блонделя, за якою владою є здатність “однієї особи, що знаходиться на вершині, примушувати інших робити те позитивне або негативне, що вони не робили б” [1, с. 9; 3, с. 98]. І якщо теорія політичного лідерства може виходити з обох інтерпретацій влади, то дослідження політичних еліт мають спиратися переважно на друге її трактування [3, с. 98]

Крім того, у науці вирізняють моністичний і плюралістичний теоретичні підходи до пояснення феномена еліти. Перший репрезентують Ч.Р.Міллз, Дж.У.Дамхофф, Ф. Хантер, Т.Мейно, П.Бірнабаум та інші, які вважають, що суспільством керує одна пануюча еліта. Вона об’єднує в своїх лавах тих лідерів, які обіймають стратегічні посади у таких сферах, як політична, економічна та військова. Характерною особливістю таких лідерів є величезна згуртованість, яка базується на єдності об’єктивних інтересів, особистій солідарності, що, у свою чергу, має корені в однаковому соціальному походженні, високому рівні освіти, матеріальному забезпеченні, схожій ментальності, психологічній спорідненості. Завдяки цьому існує циркуляція людей, які обіймають вищі керівні посади в політичному, економічному, військовому “трикутнику влади” і складають монолітну, уніфіковану, дисципліновану еліту влади. Певна річ, еліта намагається утримати цю монополізовану владу.

Принципово протилежні акценти в трактуванні природи еліти пропонують представники іншого дослідницького напрямку: Р.Арон, Д.Перрі, Д.Рісмен, Д.Трумен, Р.Даль. Вони відстоюють ідею про існування в суспільстві не однієї, а багатьох еліт, тобто відхиляють провідну тезу Ч.Р.Міллза про відносну щільність еліти, яка володіє владою в стратегічних напрямках. Наявність чисельних центрів влади, а отже й різноманітних еліт, є, на думку вчених, достатньою підставою для контролю над владними структурами, над спрямованістю їх діяльності. Конкурентна природа політичної та іншої суспільних сфер дає можливість гальмувати зростання монополістичної влади, приймати раціональні суспільні рішення та сприяє формуванню багатьох еліт [8, с. 20].

Переконливо змальовує плюралістичну модель тлумачення еліти

Р.Арон. Він вважає, що еліта об'єднує всіх тих, хто в різноманітних галузях діяльності досяг високих ступенів ієрархії, займає привілейоване становище, яке дає статус, престиж і добробут.

О.В.Гаман-Голутвіна вважає, що найважливішим методом ідентифікації еліти, насамперед політичної еліти, є включення до категорії осіб, які приймають найважливіші, стратегічні рішення (одним з розробників цього методу є Р.Путнем). Саме виходячи з цього вона визначає політичну еліту як “внутрішньо згуртовану, соціальну групу, яка складає меншість суспільства та є суб'єктом підготовки і ухвалення (або впливає на ухвалення/неприйняття) найважливіших стратегічних рішень і володіє необхідним для цього ресурсним потенціалом”. Найважливіша функція еліти, що є її конституючою видоутворюючою ознакою, – вироблення і ухвалення стратегічних рішень та забезпечення їх трансляції на рівень масової свідомості і поведінки [2, с. 99].

Вважаючи незадовільними такі підходи щодо трактування поняття “політична еліта”: 1) позиційний підхід встановлює ступінь політичного впливу тієї чи іншої особи виходячи з позиції в системі влади (до еліти відповідно до такого підходу належать, насамперед, члени уряду, парламенту та ін.) як занадто формалізований; 2) репутаційний підхід заснований на виявленні рейтингу політика завдяки експертним оцінкам як занадто залежний від суб'єктивного ставлення експертів, що обраховують рейтинг, О.В.Гаман-Голутвіна третій підхід, що базується переважно на виділенні осіб, які приймають стратегічні рішення (десізіонний критерій від англ. decision – рішення), вважає як найбільш відповідаючий завданням політологічної науки. Його перевага обумовлена ще й тим, що в основу його покладена та інтерпретація феномена влади, яка найбільш адекватна саме вивченню політичних еліт (на відміну від дослідження політичного лідерства) [2, с. 98].

Погоджуємося, що при розкритті сутності та дослідженнях інших питань еліти в державному управлінні є доцільним використання стратифікаційної теорії як найбільш близької серед соціологічних концепцій. Ця теорія виходить з уявлення про суспільство як сукупності багатьох різних соціальних груп, виокремлення яких відбувається за критеріями: професійним, демографічним, соціально-статусним, культурним, освітнім рівнем і характером доходів тощо. У рамках теорії стратифікації класовий поділ¹ може бути прийнятий як диференціація різних груп населення за характером і розміром власності на засоби виробництва, що є у них, обсягом виробленого продукту, а також рівнем отримуваних доходів і матеріального добробуту [12, с. 36–40, 48]. Виходячи з тієї ж

¹ тут класовий поділ вбачається як частковий випадок соціальної стратифікації, а не як протиставлення класовому підходу

теорії, підставою стратифікації (диференціації) суспільства на елітні та позаелітні групи буде різне їх положення щодо влади, а також неоднакова частка участі в ухваленні стратегічно важливих для соціуму рішень [2, с. 103].

На думку О.І.Крюкова, “політична еліта” в державному управлінні – це та частина суспільства, яка має доступ до інструментів влади. Тому судження про те, що впродовж останнього часу ми жили без еліти, є моральними, аксіологічними, а не соціально-політологічними чи кадрованими. Якщо мав місце політичний процес, то він обов’язково здійснювався певними інститутами влади, певними людьми. Саме в цьому – функціональному смислі часто й використовується термін “еліта” і саме цю позицію підтримує дослідник [7].

Найбільш змістовним визначенням терміна “політико-управлінська еліта” О.І.Крюков пропонує наступне. Це чиновники вищої ланки, які володіють формальною владою в організаціях та інститутах, займаються політичним управлінням і встановлюють правила організації життя в суспільстві [8, с. 29]. Структура політико-управлінської еліти неоднорідна. Необхідно розмежувати в її структурі – службовців середніх ланок державної влади і тих, хто має найвищі позиції в системі політичного управління державою. Особлива значущість найвищих позицій у структурах державної влади для функціонування всього суспільства передбачає й особливу увагу до якості людей, які займають ці позиції, їх особливу відповідальність та вміння відповідати соціальним очікуванням [8, с. 29].

О.І.Крюков та І.В.Шкурат вважають, що найбільш об’єктивним є запропонований ним критерій поділу суспільства – ресурси, оскільки він має надважливе значення для будь-якого суспільства, постійно актуальний, всеосяжний, визначає життя кожного члена суспільства, безумовно цінний і визначає життя всіх відомих суспільств у всі часи. Привілейоване становище еліти визначається тим, що робота, яку вона здійснює по управлінню процесом створення ресурсів є більш складною, ніж робота по їх створенню. Тому, використовуючи даний критерій дають таке визначення еліти – це соціальний суб’єкт суспільства, який організовує процес створення життєвоважливих для всього суспільства ресурсів і розпоряджається ресурсами які йдуть на його загальні потреби [9, с. 74–76].

Н.Ф.Селютіною запропоновано дефініцію: політико-адміністративна еліта – це група осіб, які мають відносну автономію у прийнятті політичних та адміністративних рішень, що закріплена на законодавчому рівні; виробляють та ухвалюють стратегічні рішення загальнонаціонального чи регіонального масштабу, здійснюють контроль їхнього виконання; посідають найвищі політичні й адміністративні позиції в суспільно-політичних інституціях [15].

А.О.Гошко, Г.А.Дмитренко, Т.Л.Ріктор вважають, що управлінську

еліту як вибрану частину суспільства (найбільш впливову, таку, що займає вищі позиції, складається з авторитетних, спеціально підготовлених людей) слід розглядати у всіх трьох сферах організації суспільства: політичній, економічній, культурній [4, с. 10–11; 5].

На думку Т.Л.Ріктор, враховуючи ситуацію, що сьогодні склалася в суспільстві та, передусім, в системі державного управління, глобальним завданням формування нової управлінської еліти нації стає органічне поєднання формально-посадової та сутнісно-ціннісної еліт. Тобто, кожний представник посадової еліти одночасно повинен бути професійно підготовленим та адекватним займаній посаді за своїми професійно-особистісними якостями і, нарешті, моральним [13].

Н.Р.Нижник, звертаючись до загальноприйнятих положень у різних концепціях еліт, відзначає, що державно-управлінська еліта – це необхідна складова будь-якої соціальної структури, що являє собою вищу привілейовану верству, посідає керівне місце в державі, здійснює функції державного управління та у зв'язку з цим має можливість впливати на безпосереднє ухвалення важливих рішень, на відміну від іншої частини населення, що виконує нетворчі, репродуктивні функції [10, с. 59–61].

На думку Ю.В.Конотопцевої, управлінська еліта – це сукупність керівників (суспільна група), наділених формально визначеними управлінськими повноваженнями, що визнаються об'єктами управління, в системі санкцій і покарань, завдяки чому здійснюють організуючий вплив на об'єкти управління шляхом реалізації владних повноважень. Подібно до того, як управлінська еліта є однією з форм еліти взагалі, “державно-управлінська еліта” також є формою еліти управлінської. При цьому функціонування державно-управлінської еліти має певні особливості, які впливають на формулювання визначення поняття цього явища: 1) вплив на сферу державного управління здійснюється у формі реалізації повноважень, якими формально та офіційно наділені посадовці; 2) носіями офіційних владних повноважень є виключно особи, які займають відповідальні посади в органах влади, тобто, керівниками, які здійснюють управлінський вплив, є особи, які обіймають державні посади; 3) нормативно-правова база, що визначає спосіб функціонування корпорації, у складі якої існує державно-управлінська еліта, та саму корпорацію частину великої управлінської системи. Характер державного управління як виду діяльності (вплив на суспільство) припускає, що об'єктом управління цієї системи є все суспільство. Тому важливою ознакою державно-управлінської еліти є визнання нею в якості об'єкта управління усього суспільства, включно з іншими видами еліт [6].

Проведене дослідження дозволяє зробити такі *основні висновки* щодо сучасних особливостей визначення еліти в державному управлінні України. Нами виділено такі основні теоретичні підходи до розкриття сутності й

визначення поняття “еліта в державному управлінні” [16, с. 128–130]: стратифікаційний, альтиметричний, аксіологічний, моністичний.

На нашу думку, при розкритті сутності поняття еліти в державному управлінні та дослідженнях її формування й розвитку в Україні слід виходити з стратифікаційної теорії як найбільш близької серед соціологічних для досягнення мети дослідження. Підставою стратифікації (диференціації) суспільства на елітні та позаелітні групи буде їх різне положення щодо влади, а також неоднакова частка участі в ухваленні стратегічно важливих для соціуму рішень.

Ми вважаємо, що дослідження еліти в державному управлінні мають спиратися на тлумачення влади як здатності впливати на ухвалення рішень. Тому для визначення еліти за сутнісними ознаками, ми виокремлюємо функцію впливу на стратегічні для суспільства рішення, а потім визначаємо позицію, посаду в системі державного управління. Цей підхід можна також назвати десізіно-позиційним або функціонально-структурним, але ми називаємо його більш загальним терміном “альтиметричним”, важлива сутність: виокремлення функції впливу на стратегічні для суспільства рішення (вироблення, ухвалення стратегічних рішень та забезпечення їх трансляції на рівень масової свідомості і поведінки), а потім – визначення посади в системі державного управління. Функціональна ознака є первинною по відношенню до структурної – місця у структурі (ієрархії) системи державного управління. Альтиметричний підхід вказує на приналежність до еліти за фактом володіння індивідуумами реальною владою і впливом без прямого (обов’язкового) зв’язку з їх інтелектом і морально-етичними якостями.

Аксіологічний (ціннісний) підхід базується на початковому сенсі поняття “еліта” (тобто “краще”). Мається на увазі, що індивідууми, які відносяться до еліти, володіють вищими інтелектом, талантом, здібностями, компетентністю, а так само вищою мораллю і моральністю в порівнянні з середніми показниками конкретного соціуму. Вважаємо, що у сучасному світі аксіологічний підхід включає в себе й критерій заслуги (a merit criterion).

Наша концептуальна позиція: забезпечення ефективності державного управління в сучасних умовах вимагає обов’язкового дотримання альтиметричного та аксіологічного підходів при формуванні, розвитку, циркуляції еліти та переміщеннях осіб із позаелітних (проелітних) груп до елітної групи. Застосування тільки одного з цих підходів веде до порушення суспільної рівноваги, зокрема, некомпетентність, втрата ціннісних орієнтирів (ціннісної домінанти) спричиняє кризові явища у суспільстві.

Для визначення поняття “еліта в державному управлінні” ми використовуємо поняття “державне управління” у широкому розумінні як цілеспрямований, організуючий, регулюючий вплив держави (через систему

її органів та посадових осіб в них) на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей.

За нашим визначенням “еліта в державному управлінні” – це невід’ємна і важлива частина суспільства, яка виникає в результаті його соціально-політичної диференціації, наділена офіційними повноваженнями та володіє правом і можливостями приймати управлінські рішення щодо життєдіяльності суспільства, організувати їх упровадження, координувати діяльність усіх ключових інститутів суспільства і таким чином займає керівне місце в державі й суспільстві, і при цьому відповідає аксіологічному критерію елітності.

На нашу думку, формування еліти в державному управлінні України та циркуляція її в системі державного управління має розглядатися із застосуванням моністичного підходу, тобто еліта в державному управлінні має бути єдиною правлячою владною групою, яка об’єднує лідерів різних сфер державного управління єдиною метою держави, державного управління; національними інтересами, національною ідеєю; подібною ментальністю, психологічною спорідненістю, найкращою професійною підготовкою. Завдяки цьому циркуляція людей, які обіймають найвищі керівні посади в системі державного управління складатимуть монолітну, уніфіковану, дисципліновану еліту в державному управлінні.

Циркуляція еліти в системі державного управління України має відбуватися постійно, а вхід до системи державного управління та просування до посад еліти за дотримання компетенційно-меритократичного підходу має бути відкритим. При демократичному режимі суспільні елітні групи є відкритими, а циркуляція еліти є демократичним механізмом, який перешкоджає монополізації влади. При цьому має забезпечуватися дотримання ціннісних характеристик осіб, що займуть елітні позиції в системі державного управління.

У перспективі подальші дослідження у даному напрямку мають стосуватися практичних рекомендацій щодо врахування сучасних особливостей визначення еліти при розробці механізмів формування й розвитку еліти в державному управлінні України.

Використані джерела інформації

1. Блондель Ж. Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу / пер. с англ. – М. : РАУ, 1992. – 135 с.
2. Гаман-Галутвина О. Определения основных понятий элитологии // Полис. – 2000. – № 3. – С. 97–103.
3. Гаман-Галутвина О. В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. – М. : Российская политическая энциклопедия, 2006. – 448 с.
4. Гошко А. А. Опорная концепция формирования управленческой элиты в Украине (и других восточнославянских государствах) / Гошко А.А., Дмитренко Г. А. – К., 2001. – 76 с.

5. Дмитренко Г. Стратегія формування управлінської еліти в Україні у сучасних умовах / Дмитренко Г., Ріктор Т. // Персонал № 6 – 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.personal.in.ua/article.php?id=522>
6. Конотопцева Ю. В. Державно-управлінська еліта як чинник державотворення в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Конотопцева Юлія Володимирівна. – Харків, 2009. – 171 с.
7. Крюков О. Ефективне політичне управління та якісна еліта: фантастика чи реальність? / Дзеркало тижня/людина – № 16 (744) 30 квітня – 15 трав. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/3000/3050/66098/>
8. Крюков О. І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : Монографія / За наук. ред. Е.А.Афоніна. – К. : НАДУ, 2006. – 252 с.
9. Крюков О., Шкурят І. Методологія дослідження та механізми формування еліти в умовах глобалізації // Публічне управління:теорія та практика – 2013. – № 2 (14) – С. 71–77.
10. Нижник Н. Проблеми сучасної державно-управлінської еліти України // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матеріали щорічної наук.-практ. конф. науково-педагогічного персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів Академії 29 трав. 1997. /За ред. В.Князева. – К. : УАДУ, 1997. – 312 с.
11. Парето В. Компендиум по общей социологии. / В. Парето ; пер. с итал. А. А. Зотова ; науч. ред., предисл. к рус. изд., указ. имен М.С.Ковалёвой ; науч. консульт. Н.А.Макашева. – 2-е изд. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. – 511с.
12. Радаев В. В. Социальная стратификация / Радаев В. В., Шкаратан О.И. : Учеб. пособ. – М. : Наука, 1995. – 237 с.
13. Ріктор Т. Л. Нова управлінська еліта України: стратегія формування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.confcontact.com/2012_05_25/1_riktor.php
14. Сарторі Дж. Вертикальная демократия // Полис. – 1993 – № 2. – С. 80–89.
15. Селютіна Н. Ф. Формування політико-адміністративної еліти і особливості прояву її суб'єктивного потенціалу на регіональному рівні : автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Н. Ф. Селютіна. – Х., 2007. – 20 с.
16. Сурай І. Г. Формування й розвиток еліти в державному управлінні України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сурай Інна Геннадіївна. – Київ, 2014. – 553 с.

References

1. Blondel J. Political Leadership: Towards a General Analysis / transl. from English. Moscow: Rau, 1992. - 135 p.
2. Haman-Halutvyna O. The definition of main notions in elitology // Polis. - 2000. - № 3. - P. 97-103.
3. Haman-Halutvyna O. Political elite of Russia: historical evolution. - Moscow: The Russian Political Encyclopedia, 2006. - 448 p.
4. Goshko A .The main concept of administrative elite formation in Ukraine (and other Eastern Slavonic states) / Goshko A. Dmitrenko G. - K., 2001. - 76 p.
5. Dmitrenko G. The strategy of administrative elite formation in Ukraine in current conditions / Dmitrenko G., Riktor T. // The Staff № 6 - 2007 [electronic resource]. - Access: <http://www.personal.in.ua/article.php?id=522>
6. Konotoptseva J. Public administrative elite as a factor of state building in Ukraine: disser. ... Candidate of Sciences in public administration: 25.00.01 / Konotoptseva J. - Kharkiv, 2009. - 171 p.

7. Kryukov O. Effective political management and qualitative elite: fantasy or reality? / Mirror of the week / person - № 16 (744) 30 April - 15 May. 2009 [electronic resource]. - Access: <http://www.dt.ua/3000/3050/66098/>
8. Kryukov O. Politico-administrative elite of Ukraine as a factor of state building: Monograph / science ed. Afonin E.- K: NAPA, 2006. - 252 p.
9. Kryukov O., Shkurat I. Research methodology and mechanisms of elite formation in the context of globalization // Public Management: Theory and Practice - 2013. - № 2 (14) - P. 71-77.
10. Nyzhnyk N. The problems of modern state-administrative elite in Ukraine // Actual problems of public administration reform: Proceedings of the annual scientific-practic. Conf., May 29. 1997 / ed. by Knyazev V. - K., UAPA, 1997. - 312 p.
11. Pareto V. Compendium in general sociology. / Pareto V.; translated from Ital. by Zotov A.; scientific ed. By Kovalyova M.; scientific consult.by Makasheva N. - 2nd ed. - Moscow:Ed. House VSHЭ PG, 2008. - 511p.
12. Radaev V. Social stratification / Radaev V., Shkaratan O.: Textbook - Moscow: Science, 1995. - 237 p.
13. Riktor T. The new administrative elite in Ukraine: the strategy of formation / [electronic resource]. - Access: http://www.confcontact.com/2012_05_25/1_riktor.php
14. Sartori G. Vertical democracy // Polis. - 1993. - № 2. - P. 80-89.
15. Selyutina N. The formation of political and administrative elite and the manifestations of its subjective potential on the regional level: Thesis for obtaining the PhD degree in public administration: spec. 25.00.01 "Theory and History of Public Administration" / Selyutina N. - H., 2007. - 20 p.
16. Suray I. Formation and development of public administration elite in Ukraine: disser.. ... Doctor in Public Administration : 25.00.03 / Suray I. - Kyiv, 2014. - 553 p.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК:35.354;33.338;61:614

Чала Н.Д.,

д.держ.упр., завідувач кафедри «Школа охорони здоров'я»,
факультет соціальних наук та соціальних технологій,
Національний університет «Києво-Могилянська академія»

МАКРОЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Анотація. У статті аналізуються економічні чинники, які прямо чи опосередковано впливають на сектор охорони здоров'я. Показано обмеження впровадження запропонованих заходів реформування системи охорони здоров'я в Україні з точки зору фундаментальних принципів макроекономіки.

Ключові слова: економіка охорони здоров'я; реформа системи охорони здоров'я; фінансування охорони здоров'я.

Чалая Н.Д.,

д.гос.упр.,
заведующая кафедры «Школа общественного здравоохранения», факультет
социальных наук и социальных технологий,
Национальный университет «Киево-Могилянская академия»

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье анализируются экономические факторы, которые прямо или косвенно влияют на сектор здравоохранения. Показаны ограничения внедрения предложенных реформ системы здравоохранения в Украине с точки зрения фундаментальных принципов макроэкономики.

Ключевые слова: экономика здравоохранения; реформа системы здравоохранения; финансирование здравоохранения.

Chala N.D.,

Doctor of Public Administration,
Head of School of Public Health,
National University of Kyiv-Mohyla Academy

MACROECONOMIC FUNDAMENTALS OF HEALTH CARE REFORM IN UKRAINE

Annotation. The priority reforms in Ukraine is the health care reform. The complexity of the health care reform is not only in the development of normative, organizational and economic instruments, but also in solution of the conflict between moral and ethical values and fiscal constraints. In the context of limited financial resources can reform reduced to a mere reduction, so that medical services are not available for most people. Under forecasts is expected to rapid growth the health care costs because of the sharp reduction in the number of people of working age, so it is extremely important to implement a system of effective financing this sector in coming years.

The article shows that relative indicators of government spending in Ukraine is at the European average, but the overall low productivity of the national economy is the cause of the low absolute indicators. The proposed concept of health care reform is to shift the costs of medical services to the local level, at the state level is planned to leave only the cost of specialized clinics. Analysis of financing health care sector and the cost structure of local budgets during the last years proves the falsity of this decision. Basic organizational activities reforming health care implementation of family medicine, the introduction of state social health insurance, improving the efficiency of financial resources in the area are declared in the national strategic documents from 2000-2002.

The macroeconomic analysis of health care reform shows that the increase in public sector financing is only possible due to the positive dynamics of economic growth in Ukraine. Optimization of medical institutions according to population and financial capacity of local budgets may release additional money at the same time underdeveloped infrastructure impairs the availability of medical care. Note that the optimization of the structure medical institutions while preserving the quality of medical services or increase will require additional investment resources for equipment and the introduction of innovative and more effective treatment technologies. Any initiative on the creation of new of state authorities (national agency for health financing, etc.) require further evaluation as it increases the level of administrative

burden hinders flexibility to respond to changing external conditions require additional funding and duplicate some existing features other government departments executive. The rapid aging of the population by 2020, leading to increased financial burden on the working population and budget, and requires the allocation of clear priorities for the development of certain types of care. The limitation of implementation of of health insurance at this stage is low disposable income and imperfect system of taxation.

Keywords: health economics; health care reform; health financing.

З набуттям незалежності Україна знаходиться у перехідному стані від командно-адміністративної управлінської моделі до демократичної. Такий перехідний стан поширився на всі сфери життєзабезпечення країни, у тому числі і на соціальну. Спізнення розвитку механізмів державного управління за поширенням впливу ринкової економіки призвело до викривлення структури цілих секторів та набуття деякими державними гарантіями [1] більш декларативного стану. У секторі охорони здоров'я було відмічено зростання приватних витрат домогосподарств на отримання медичних послуг (переважно третинного рівня) та купівлю медичних препаратів, а також зuboжінням сімей середнього класу, якщо хоча б в одного з членів родини виникло серйозне захворювання [2]. Оскільки людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнано в Україні найвищою соціальною цінністю [1], то пошук розв'язку накопичених проблем у секторі охорони здоров'я, забезпечення загального доступу та розподілу необхідної медичної допомоги не залежно від соціально-класової структури суспільства є терміновим завданням державного управління.

Водночас треба зазначити, що розбудовою ефективної системи охорони здоров'я стурбовані і розвинуті країни Східної та Західної Європи, США та інш. [3. 4]. Складність реформування системи охорони здоров'я полягає не тільки у розробці нормотворчих, організаційних та економічних заходів, але й у розв'язку конфлікту між морально-етичними цінностями та бюджетно-фінансовими обмеженнями. Актуальність зазначеної проблеми дослідження підтверджується численними публікаціями вітчизняних та іноземних науковців, серед яких варто назвати Акімову І., Бетлій О., Білинську М., Вороненка В., Гука А., Карамішева Д., Князевича В., Лехан В., Москаленка В., Поліщука М. та інших. У сучасних умовах різкого скорочення бюджетного фінансування та ведення військових дій на території країни необхідна не тільки розробка загальної концепції реформування системи охорони здоров'я, але й реалістична економічна оцінка ресурсного забезпечення передбачених заходів.

Метою цієї статті є оцінка економічних засад реформи охорони здоров'я в Україні та у відповідності до цього запропонувати можливі для реалізації кроки. Як правило, ключовим рушієм змін у сфері охорони здоров'я є намагання зменшити бюджетні витрати. Автори грузинської реформи системи охорони здоров'я вважають своїм основним здобутком зменшення бюджетних

витрат на фінансування медичної допомоги [5. с.26]. Водночас реформування з метою зменшення бюджетного фінансування може призвести до перекладання витрат на домогосподарства внаслідок чого погіршиться якість та доступність послуг. Отже, цією статтею спробуємо запропонувати зважений системний аналіз макроекономіки запропонованої реформи системи охорони здоров'я в Україні. Зазначимо, що у даній статті не аналізуються організаційні заходи та якість надання медичних послуг.

У загальному значенні реформи означають перетворення, або зміни. У державному управлінні під реформою розуміють перетворення, чи зміну стану суспільства, або якоїсь його сфери діяльності законодавчим шляхом, що проводиться владою за умови неможливості при наявному стані мати позитивний розвиток країни, або сфери суспільної діяльності [6. с.167]. За визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я система охорони здоров'я охоплює всі організації, інститути та ресурси, які призначено для виконання дій, основною метою яких є покращення здоров'я. Більшість національних систем охорони здоров'я включають державний, приватний, традиційний і неофіційний сектори. Національні системи охорони здоров'я виконують чотири основні функції: надання послуг, формування ресурсів, фінансування та управління [7]. Отже, аналізуючи макроекономічні засади реформи системи охорони здоров'я в Україні у першу чергу більш чітко окреслимо предмет аналізу.

Економічний аналіз вартості медичних послуг, на наш погляд, надзвичайно складно навести у загальному вигляді у межах однієї статті. Частково це пов'язано зі швидким зростанням вартості інноваційних медичних технологій лікування. Частково – з вирішенням дилеми чому надати перевагу: коштовному лікуванню у стаціонарі чи меншим витратам на профілактичне обслуговування, укріпленню потенціалу здоров'я, покращенню навколишнього середовища, тощо [8. с.791]. І, якщо витрати на надання послуг у стаціонарі легко розраховуються, то економічний аналіз результативності профілактичних заходів ускладнюється через імовірнісний характер суб'єктивних та об'єктивних чинників. Саме через це макроекономічний аналіз національних систем охорони здоров'я зазвичай зводиться до способів фінансування в охороні здоров'я та методів відшкодування витрат, або оплати за надані послуги, що лишає поза увагою безпосередньо змістовну складову послуг, які надаються. Витрати у національних системах охорони здоров'я можуть оцінюватися за відсотком від НВП, чи ВВП; у розрахунку на одну особу у грошових одиницях на рік, або у натуральних показниках на 1 тис. (10 тис.) населення: кількості ліжок, медичного персоналу; оберненості ліжок, тощо.

Але жоден з цих показників не дає об'єктивної оцінки національної системи охорони здоров'я, оскільки кількість ліжок-місць залежить від методів та технології медичної практики, демографічного складу населення,

рівня інвестицій у супутні сфери, економічних стимулів, тощо [8. с.792]. Зрозуміло, що більша рентабельність послуги швидкої медичної допомоги буде у наданні допомоги при алкогольній інтоксикації, ніж при інсульті. А інвестиції у розвиток автомобільних шляхів та належне їх освітлення зменшують кількість та тяжкість травм при ДТП [9]. Порівняльний аналіз національних систем охорони здоров'я є корисним, але не може бути визначальним. Показовим є наведений опис національних систем охорони здоров'я [8. с.794-862]. Дослідження показників охорони здоров'я у США та Канаді показує, що при подібних географічних, соціальних, демографічних та інших характеристиках витрати на медичне обслуговування у розрахунку на душу населення та як відсоток від ВВП у США більші, ніж у Канаді. При цьому близько 30% населення США взагалі не охоплені страхуванням, у той час, як Канадська система страхування здоров'я надає послуги усьому населенню. Водночас зворотним боком загального охоплення у Канаді є великі черги на планові оперативні втручання [8. с.796]. Таким чином, економічні показники реформи національної системи охорони здоров'я лише частково свідчать про результативність, основним показником для оцінки має лишатися якість та тривалість життя.

За прогнозами Інституту демографії до 2020р. менше половини населення України становитиме частка осіб працездатного віку, а близько третини осіб – становитиме категорія понад 60 років. [16] Це вказує на можливе стрімке зростання витрат у секторі охорони здоров'я, ресурси на фінансування яких повинні бути закумульовані у найближчі п'ять років. Європейські експерти, проаналізувавши реформи медичної галузі у пострадянських країнах [2] дійшли висновку, що реформа охорони здоров'я тісно пов'язана з загальною економічною ситуацією. Грузинські реформатори називають цю реформу найскладнішою з усіх інших [5]. Опосередковано, це підтверджується аналізом державних стратегічних документів України (програм діяльності урядів та послань Президентів України) де тривалий час проблема забезпечення населення медикаментами вирішувалася через стимулювання розвитку вітчизняного фармацевтичного сектору. Основні організаційні заходи реформування сектору охорони здоров'я: запровадження інституту сімейної медицини, впровадження державного соціального медичного страхування, підвищення ефективності використання фінансових ресурсів у галузі декларуються у державних стратегічних документах з 2000-2002 років.

З 2002 р. одним з пріоритетів розвитку сектору охорони здоров'я було проведення протекціоніських заходів щодо захисту вітчизняного виробника ліків. Саме цим зумовлено ускладнення процедур доступу на вітчизняний ринок ліків іноземних виробників, що постійно критикується міжнародними

організаціями та вітчизняними лікарями. Вперше задекларовано наміри лібералізації фармацевтичного ринку у Програмі діяльності КМУ від 11.12.2014р. Цікавим є те, що європейські експерти рекомендують в процесі реформування стримувати приватизацію медичної галузі, але підтримувати розвиток окремих сфер, у тому числі і виробництво ліків, де приватний капітал може відігравати важливу роль[2].

Порівняльний аналіз економічних показників, наведених у Таблиці 1 показує зростання витрат у секторі охорони здоров'я, причому темпи їх зростання значно більші за темпи зростання ВВП, або доходів домогосподарств. За останні 12 років Україна здобула зростання очікуваної тривалості життя на 3 роки, при цьому витрати у перерахунку на одну особу зросли у 8 разів. Отже, виникає питання: чи це достатній результат зростання витрат, чи за такої динаміки можна було би забезпечити кращий показник? Згідно офіційної статистики, поступово зменшується частка державного фінансування галузі до 55% та зростає рівень витрат домогосподарств. Уважний аналіз Таблиці 1 ставить принаймні ще одне питання: чи достатньо фінансується галузь і чи оптимальний розподіл витрат між державою та домогосподарствами?

Щодо показника очікуваної тривалості життя, то в середньому по ЄС цей показник на 10 років вищий, ніж в Україні і становить 77 років у Польщі; 81 рік – у Німеччині та Австрії; 83 – у Швейцарії. Для порівняння в Ізраїлі – 82 роки; Канаді – 81; США – 79 років. У колишніх радянських республіках показник очікуваної тривалості життя становить 65 років у Туркменістані; Білорусі – 72; Росії – 70; Грузії – 74. У середньому у країнах ЄС на охорону здоров'я витрачається від 6,7% ВВП, як у Польщі до 11,3-11,5% ВВП, як у Німеччині, Швейцарії, чи Австрії; в Ізраїлі цей показник становить 7,5% ВВП; Канаді – 10,9% ВВП; США – 17,9% ВВП. У колишніх радянських республіках витрати на охорону здоров'я знаходяться на рівні 2,0% ВВП – у Туркменістані; 5% - у Білорусі; 6,3% ВВП – у Російській Федерації; 9,2% ВВП – у Грузії [10]. Таким чином, бачимо, що рівень витрат на охорону здоров'я в Україні у відсотках до ВВП відповідає середнім показникам у ЄС, тому не коректно говорити про низький рівень фінансування галузі, радше треба звертати увагу на не ефективний перерозподіл ресурсів.

Водночас більш глибокий аналіз абсолютних показників покаже іншу картину: наприклад, 6,7% ВВП у Польщі становить витрати на рівні 854 дол. США на одну особу, а у Грузії 9,2% ВВП - 333 дол. США на одну особу [10]. Отже, при розробці і впровадженні реформи варто враховувати фундаментальні макроекономічні обмеження, які стосуються не тільки ВВП, але й наявного доходу населення, загального рівня оподаткування, тощо.

Таблиця 1 Фінансування сектора охорони здоров'я

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВВП; у млн. дол. США [10]	31.262	38.009	42.393	50.133	64.883	86.142	107.753	142.719	179.992	117.228	136.419	163.422	176.603	177.431
ВВП на душу населення; дол. США [10]	636	781	879	1.049	1.367	1.829	2.303	3.069	3.891	2.545	2.974	3.575	3.873	3.900
Витрати на охорону здоров'я у % ВВП [11, 10]	4,6	4,9	5,4	6,1	5,7	5,3	6,4	6,4	6,6	7,8	7,8	7,3	7,6	7,0
Загальні витрати на охорону здоров'я на 1 особу, дол. США [10]	36	44	55	73	90	117	147	194	257	198	231	262	293	-
Частка державних витрат у загальних витратах на охорону здоров'я, % [10, 11, 12]	62,0	62,3	62,1	66,6	77,8	99,0	60,8	61,8	57,7	55	56,6	55,7	54,9	54,7
Сукупні витрати в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, грн. [12]	541,3	607,0	658,3	736,8	903,5	1229,4	1442,8	1722,0	2590,4	2754,1	3072,7	3456,0	3591,8	3814,0
Частка витрат на охорону здоров'я у сукупному доході домогосподарства, % [12]	-	-	3,0	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5	2,7	3,1	3,1	3,1	3,4	3,4
Тривалість життя, років [10]	67,9	68,3	68,3	68,2	68,2	68	68,1	68,2	68,3	69,2	70,3	70,8	70,9	71

Звернемо увагу на інший важливий показник – це частка державних витрат у загальних витратах на охорону здоров'я. За останні 13 років цей показник суттєво скоротився з 62% у 2000 р. до 54,7% у 2013р. У більшості країн суттєво цей показник не змінювався, зокрема в Естонії він становить 79,9%; Німеччині – 76,3%; Польщі – 70,1%; для порівняння в Ізраїлі – 60,1%; Канаді – 70,1%; США – 46,4%; Великобританії – 82,5%. У більшості колишніх радянських республіках, які постійно знаходяться у пошуку оптимальної моделі державного фінансування соціального сектору, також цей показник більш-менш стабільний, зокрема в Грузії у 2000 р. він становив 17%, а у 2012р. – 18%; у Росії: у 2000р. – 59,9%, а у 2012р. – 61,0%; натомість в Armenії у 2000р. – 18,2%, а у 2012 р. – 41,8%. Висока частка державного фінансування у загальній структурі витрат сектору може свідчити про пріоритетність його розвитку.

Аналіз структури державних видатків за функціональною класифікацією показує, що за останні шість років частка фінансування сектору охорони здоров'я у загальних витратах державного бюджету зросла з 5% у 2007р. до 12,9% (12879,3 млн.грн.) у 2013р., у загальних витратах місцевих бюджетів зменшилася – з 25,2% (14269,5 млн. грн.) у 2006р. до 22,1% (48,7 млрд. грн.) у 2013р.[13] Впродовж 2014 року спостерігається погіршення державного фінансування охорони здоров'я і різке зменшення витрат на придбання медикаментів. Так, за січень - вересень 2014 р. видатки державного бюджету на охорону здоров'я становили 5869 млн.грн., а місцевих бюджетів - 33347 млн. грн., що на 4% менше за аналогічний період 2013р.[14] В абсолютних показниках у період до 2013р. спостерігається загальне збільшення фінансування, але це пов'язано в основному з динамікою зростання мінімальної заробітної плати. Показники 2014р. у зв'язку з анексією АРК, АТО у Донецькій та Луганських областях є складними для порівняння та аналізу. Водночас, зменшення ВВП, скорочення доходу населення, військові дії негативно позначиться в цілому на секторі охорони здоров'я. Також спостерігаємо, що зростання державних витрат у більшій мірі пов'язано з необхідністю утримання інфраструктури і перекладено на місцеві бюджети.

Отже, макроекономічний аналіз показує, що реформа охорони здоров'я має зводитися до зменшення фінансових витрат, що природньо пов'язано з оптимізацією та скороченням кількості закладів, їх реструктуризацією і перепрофілюванням у відповідності до потреб населення. З іншого боку це вступає у протиріччя із положеннями статті Конституції [1] та законодавства про охорону здоров'я [18]. У зв'язку з цим викликає подив запропонована у Національній стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на 2015-2025 роки [20] ініціатива створення нових бюрократичних структур, національних агентств, тощо. Серед запропонованих реформ фінансування охорони здоров'я [20]

рекомендується, щоб основна частина державного фінансування надходила із загальних податків з метою скорочення неформальних витрат домогосподарств. Проведений аналіз показав, що зараз, по суті так і відбувається через механізм бюджетного перерозподілу фінансових ресурсів. Іншою очікуваною проблемою при реалізації Стратегії може бути зростання навантаження на місцеві бюджети, з яких вже більше 20% витрачається на охорону здоров'я.

За підсумками 2013 р., частка видатків на медикаменти у структурі загальних витрат державного бюджету склала 0,8%, що становить 3625,1млн.грн. Не зважаючи на те, що за останні роки в абсолютних значеннях цей показник підвищився у 1,3 рази, але ці витрати лишаються виконаними на 97% у порівнянні з плановими. Тому, фактично усі необхідні для лікування, в тому числі й у лікарнях, лікарські засоби громадяни України змушені купувати за власні кошти, що особливо важким тягарем лягає на бюджети малозабезпечених сімей та пенсіонерів. Крім того, в Україні продовжує мати місце високий рівень готівкових виплат сімей за послуги охорони здоров'я. За оцінками ВООЗ, у 2010 р. він становив більше 40% від загальних витрат на охорону здоров'я, що у 2,5 рази вище, ніж в середньому в країнах – членах ЄС (16,5%) та в 1,3 рази вище, ніж у сусідній Російській Федерації (31,4%).[15] Враховуючи рівень середньої заробітної плати в Україні, наявний дохід населення та середні сукупні витрати домогосподарств бачимо обмежену спроможність оплати медичних послуг населенням.

Єдиним, додатковим механізмом фінансування галузі, яке поки що не використовується належним чином є впровадження медичного страхування. Вперше спроба впровадити загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування зроблена у 2002 р., коли було утворено Координаційний центр з питань впровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування [17]. У 2003р. ці наміри було задекларовано у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність». Пізніше, при впровадженні медичної реформи у пілотних регіонах було визнано, що впровадження медичного страхування є передчасним [19]. Стратегія побудови нової системи охорони здоров'я [20] передбачає розвиток медичного страхування у довгостроковій перспективі після 2018р. Вважаємо, що впровадження медичного страхування варто розглядати як механізм залучення додаткових фінансових ресурсів до медичної галузі тільки після внесення змін до оподаткування заробітної плати. За даними Світового банку у 2011 році в Україні 22,9% працюючих громадян офіційно не оформлювалися. Вітчизняні науковці оцінюють щомісячні тіньові заробітні плати на рівні 20 млрд.грн. Отже, основними стримуючими чинниками впровадження медичного страхування є низький наявний дохід населення, недосконалість

системи оподаткування доходу громадян і низька довіра населення до банківських установ та страхових компаній.

Отже, макроекономічний аналіз реформи охорони здоров'я показує, що збільшення державного фінансування галузі можливе тільки за рахунок позитивної динаміки економічного зростання в Україні. Оптимізація структури медичних закладів у відповідності до чисельності населення і фінансової спроможності місцевих бюджетів може вивільнити додаткові кошти, водночас без забезпечення належного розвитку інфраструктури може погіршитися доступність медичного обслуговування. Зазначимо, що оптимізація структури медичних закладів за умов збереження якості надання медичних послуг, чи їх підвищення, у короткотривалій перспективі потребуватиме додаткових інвестиційних ресурсів на устаткування та впровадження інноваційних, більш ефективних технологій лікування. Будь-які ініціативи утворення нових органів державної влади (національне агентство з фінансування охорони здоров'я, тощо) потребують додаткової оцінки, оскільки це збільшує рівень адміністративного навантаження, ускладнює гнучкість реагування на зміну зовнішніх умов, потребує додаткового фінансування і дублює окремі функції вже існуючих департаментів інших органів державної виконавчої влади. Стрімке старіння населення до 2020 року призводить до зростання фінансового навантаження на працююче населення та бюджет, а також потребує виділення чітких пріоритетів щодо розвитку окремих видів медичної допомоги. Обмеженням впровадження страхової медицини на даному етапі є низький рівень наявного доходу населення та недосконалість системи оподаткування.

Використані джерела інформації

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Rechel B., Richardson E., McKee M. Trends in health systems in the former Soviet countries.- World Health Organization 2014 [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/Trends-in-health-systems-in-the-former-Soviet-countries.pdf?ua=1
3. European Observatory on Health Systems and Policies [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory>
4. Ahtonen Annika Economic governance: helping European healthcare systems to deliver better health and wealth? Policy brief 02.05.2013. – European Policy Centre [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3497_economic_governance.pdf
5. Бендукідзе К., Редер Ф., Танер М., Урушадзе А. Реформа охорони здоров'я в Республіці Грузія: від радянської руїни до охорони здоров'я на ринковій основі. – 2014. – К.: Вид-во: ТОВ «НВП «Інтерсервіс». – 2014. – 52
6. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник/ В.Д. Бакуменко. П.І. Надолішній. М.М. Іжа. Г.І. Абараджи/ За заг. ред. Надолішнього П.І.. Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2009. – 394с.
7. World Health Organization [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://www.who.int/topics/health_systems

8. Тульчинский Т.Г., Вараваикова Е.А. Новое общественное здравоохранение: введение в современную науку. Иерусалим: Amutah for education and health. 1999. – 1049 с.
9. Al-Reesi H. Ganguly SS. Al-Adawi S. Laflamme L. Hasselberg M. Al-Maniri A. Economic growth, motorization, and road traffic injuries in the Sultanate of Oman, 1985-2009/ - [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23441951?otool=karolib&tool=karolinska>
10. World Bank Open Data: free and open access to data about development in countries around the globe. - [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://data.worldbank.org/>
11. Lekhan V., Rudiy V., Richardson E. Ukraine: Health system review. Health System in Transition, 2010; 12 (8):1-183
12. Офіційний сайт Державної служби статистики України. - [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>
13. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.
14. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2014 рік [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2014. – 70 с.
15. Рекомендації Парламентських слухань на тему: «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України» від 5.11.2013 [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
16. Лібанова Е., Курило І. Що очікувати українцям до 2050 року?// Урядовий кур'єр - [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/sho-ochikuvatiukrayincyam-do-2050-roku/>. – 2012. – 31.01
17. Постанова КМУ №1209 від 19.08.2002р. «Про утворення Координаційного центру з питань впровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування» [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
18. Закон України № 2801-ХІІ від 19.11.1992 «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
19. Акімова І. Якість медичної допомоги має підвищитися в найближчі роки, і це буде пов'язано зі зміною системи фінансування охорони здоров'я// Дзеркало тижня 4.02.2011. - [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://gazeta.dt.ua/POLITICS/irina_akimova_yakist_medichnoyi_dopomogi_mae_pidvischititsya_v_nayblizhchi_roki_i_tse_bude_povyazano.html
20. Національній стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на 2015-2025 роки. - [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://healthsag.org.ua/strategiya/>

References

1. Konstytutsiia Ukrainy [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Rechel B., Richardson E., McKee M. Trends in health systems in the former Soviet countries.- World Health Organization 2014 [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/Trends-in-health-systems-in-the-former-Soviet-countries.pdf?ua=1
3. European Observatory on Health Systems and Policies [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory>
4. Ahtonen Annika Economic governance: helping European healthcare systems to deliver better health and wealth? Policy brief 02.05.2013. – European Policy Center [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3497_economic_governance.pdf

5. Bendukidze K., Reder F., Taner M., Urushadze A. Reforma okhorony zdorov'ia v Respublitsi Hruzii: vid radians'koi ruiny do okhorony zdorov'ia na rynkovij osnovi. – 2014. – K.: Vyd-vo: TOV «NVP «Interservis». – 2014. – 52
6. Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka: Navchal'nyj posibnyk/ V.D. Bakumenko, P.I. Nadolishnij, M.M. Izha, H.I. Abaradzy/ Za zah. red. Nadolishn'oho P.I. Bakumenka V.D. – Odesa: ORIDU NADU. 2009. – 394s.
7. World Health Organization [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: http://www.who.int/topics/health_systems
8. Tul'chynskij T.H., Varavykova E.A. Novoe obschestvennoe zdravookhraneniye: vvedeniye v sovremennuiu nauku. Yerusalyim: Amutah for education and health. 1999. – 1049 s.
9. Al-Reesi H., Ganguly S.S., Al-Adawi S., Laflamme L., Hasselberg M., Al-Maniri A. Economic growth, motorization, and road traffic injuries in the Sultanate of Oman, 1985-2009/ - [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23441951?otool=karolib&tool=karolinska>
10. World Bank Open Data: free and open access to data about development in countries around the globe. - [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://data.worldbank.org/>
11. Lekhan V., Rudyk V., Richardson E. Ukraine: Health system review. Health System in Transition, 2010; 12 (8):1-183
12. Ofitsijnyj sajt Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. - [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://ukrstat.gov.ua/>
13. Biudzhetnyj monitorynh: Analiz vykonannya biudzhetu za 2013 rik [Zubenko V. V., Samchyn'ska I. V., Rudyk A. Yu. ta in.]; IBSED, Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsiatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennia», USAID. – K., 2014. – 80 s.
14. Biudzhetnyj monitorynh: Analiz vykonannya biudzhetu za sichen'-veresen' 2014 rik [Zubenko V. V., Samchyn'ska I. V., Rudyk A. Yu. ta in.]; IBSED, Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsiatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennia», USAID. – K., 2014. – 70 s.
15. Rekomendatsii Parlaments'kykh slukhan' na temu: «Suchasnyj stan, shliakhy i perspektyvy reformy u sferi okhorony zdorov'ia Ukrainy» vid 5.11.2013 [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua>
16. Libanova E., Kurylo I. Scho ochikuvaty ukraintsiam do 2050 roku?// Uriadovyj kur'ie - [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/sho-ochikuvatiukrayincyam-do-2050-roku/>. – 2012. – 31.01
17. Postanova KМУ №1209 vid 19.08.2002r. «Pro utvorennia Koordynatsijnoho tsentru z pytan' vprovadzhennia zahal'noobov'iazkovoho derzhavnogo sotsial'noho medychnoho strakhuvannia» [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua>
18. Zakon Ukrainy № 2801-XII vid 19.11.1992 «Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorov'ia» [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua>
19. Akimova I. Yakist' medychnoi dopomohy maie pidvyschytysia v najblyzhchi roky, i tse bude pov'язano zi zminoiu systemy finansuvannia okhorony zdorov'ia// Dzerkalo tyzhnia 4.02.2011. - [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: http://gazeta.dt.ua/POLITICS/irina_akimova_yakist_medichnoyi_dopomogi_mae_pidvisch_itysya_v_nayblizhchi_roki_i_tse_bude_povyazano.html
20. Natsional'nij stratehii pobudovy novoi systemy okhorony zdorov'ia v Ukraini na 2015-2025 roky. - [Elektronnyj resurs]. – rezhym dostupu: <http://healthsag.org.ua/strategiya/>

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 351.131.1

Биркович В.І.,

к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту
туристичного та готельно-ресторанного бізнесу
Ужгородського торговельно-економічного інституту КНТУ

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Анотація. В статті досліджено засади формування екологічної політики України та проблеми сталого розвитку. Проаналізовано нормативні та законодавчі документи щодо формування екологічної політики України на державному та місцевому рівнях. Визначено основні пріоритети екологічної політики України в умовах інтеграції в Європейський Союз. Запропоновано завдання програми вдосконалення національної екологічної політики.

Ключові слова: екологічна політика, державне управління, природоохоронні програми, система природокористування.

Быркovich В.И.,

к.гос.упр., доцент кафедры менеджмента
туристического и отельно-ресторанного бизнеса
Ужгородского торгово-экономического института КНТУ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА УКРАИНЫ И ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье исследованы принципы формирования экологической политики Украины и проблемы устойчивого развития. Проанализированы нормативные и законодательные документы по формированию экологической политики Украины на государственном и местном уровнях. Определены основные приоритеты экологической политики Украины в условиях интеграции в Европейский Союз. Предложены задания программы совершенствования национальной экологической политики.

Ключевые слова: экологическая политика, государственное управление, природоохранные программы, система природопользования.

Byrkovych V.I.,

PhD in Public Administration,
Associate Professor of Management
of tourist and hotel and restaurant business
Uzhgorod Trade and Economic Institute KNTU

ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE AND PROBLEMS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Annotation. The article explores the principles of environmental policy in Ukraine and sustainable development issues. It is analyzed the regulatory and legislative documents on the formation of Ukrainian environmental policy at the state and local levels. It is determined the main priorities of environmental policy in Ukraine in terms of integration into the European Union. It is the proposed assignments of the program for improving the national environmental

policy. It is determined by the matching conditions of environmental, social and economic objectives of the harmonious development of the country

Keywords: environmental policy, governance, environmental programs, environmental management system.

Постановка проблеми. Нові умови життя, величезні зміни у світі і в Україні сьогодні викликали потребу зміни поведінки суспільства, розроблення нових концепцій державного управління, підприємницької діяльності, зміни методології оцінки ролі та значення екосистем у житті людини й суспільства, зміни світогляду наших людей, залучення до вирішення екологічних проблем всіх верств населення, організації ефективного співробітництва у вирішенні надважливої проблеми збереження біосфери і людства представників освіти, науки і релігії.

Потенціал екосистем має сьогодні оцінюватися не тільки як ресурсна база економічного зростання, але і як “природні основні фонди” для забезпечення життєдіяльності суспільства, біосфери, для підтримання яких у належному стані потрібно постійно фінансувати, оберігати, відновлювати. Оцінка екосистемного потенціалу (глобального, регіонального, національного, місцевого) має бути інтегральна, цілісна.

В Україні ще не сформувалася національна система екологічного управління в її європейській цілісності державного, громадського і корпоративного (бізнесового) екологічного менеджменту. Нині домінує державна система управління у галузі охорони навколишнього природного середовища. Держава фактично “монополізувала” екологічну відповідальність, що призвело до послаблення відповідальності природокористувачів - суб’єктів господарювання та власників землі і основних фондів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективності екологічної політики та природоохоронної діяльності вже давно розглядаються в працях вітчизняних вчених та вчених близького зарубіжжя. Такі провідні вчені як С.Дорогунцов, Б.Данилишин, М.Хвесик, С.Харічков, О.Кашенко, О.Веклич, І.Бистряков, С.Бобильов, В.Борисова, І.Галиця, В.Шевчук, Є.Хлобистов, С.Ілляшенко, В.Кравців, В.Міщенко, В.Степанов, І.Синякевич, Є.Мішенін особливий наголос роблять на інституціонально-правових аспектах ефективного природокористування, а також пропонують ринкові інструменти стимулювання процесів ресурсозбереження та екологізації.

Метою статті є особливості формування екологічної політики України та проблем сталого розвитку з урахуванням соціально-економічної ситуації в державі та реального стану народногосподарського комплексу.

Виклад основного матеріалу. Формування засад державної екологічної політики та її розвиток в останні роки відбувалися з урахуванням соціально-економічної ситуації в державі та реального стану народногосподарського комплексу, який все ще знаходився в глибокій кризі. Тривалий час економіка України централізовано будувалася з величезними

структурними диспропорціями. Неефективна економічна система створювала умови для нераціонального використання ресурсів та надмірного споживання енергії, не визнавала вартості природних ресурсів, не заохочувала до їх збереження та заощадливого використання й була орієнтована лише на виробництво та валові показники. Диспропорції в розміщенні продуктивних сил протягом тривалого часу за умов командно-адміністративної системи призвели до того, що рівень техногенного навантаження на природне середовище в Україні донині перевищує аналогічний показник розвинутих держав у 4-5 разів. У промисловому секторі значна доля належить хімічним, металургійним та гірничодобувним підприємствам. Використання у багатьох випадках застарілих технологій та обладнання, вкрай висока концентрація потенційно небезпечних об'єктів в окремих регіонах, велике спрацювання технічних фондів підприємств зумовлюють значну ймовірність виникнення великих аварій і катастроф з непередбачуваними для довкілля наслідками. Економіка України щорічно втрачає до 10% валового внутрішнього продукту (ВВП) у вигляді зменшення продуктивності основних фондів, нераціонального використання природних і людських ресурсів. Ресурсоємність кінцевого національного продукту в середньому втричі перевищує світовий рівень. Така ситуація потребує адекватного комплексного підходу [1].

До 1998 р. основними напрямками розв'язання природоохоронних проблем в Україні були:

- формування і вдосконалення нової екологічної політики;
- інтеграція екологічної політики в стратегію соціально-економічних реформ;
- розробка природоохоронних програм та проектів у пріоритетних напрямках;
- створення умов і можливостей для розширення внутрішнього та зовнішнього інвестування в природоохоронну галузь.

У 2013 р. на підставі аналізу причин, що призвели до складної екологічної ситуації в Україні, за умов трансформації політичної системи держави, переходу до ринкової економіки та глибокої економічної кризи було практично завершено формування основ сучасної екологічної політики, яка відповідає внутрішнім потребам і знаходиться в руслі загальноєвропейського природоохоронного процесу. Головні засади державної екологічної політики закріплено відповідними статтями Конституції України, низкою прийнятих законів України й відображено в програмному документі «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», ухваленому Постановою Верховної Ради України (№ 188/98-ВР від 5 березня 1998). В цьому документі на державному рівні проголошено довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем у

системній сукупності та взаємопогодженості цілей, завдань, механізмів та інструментів. Документ визначає пріоритети природоохоронної діяльності та природокористування, механізми їх здійснення і є основою Національного плану дій України в галузі охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, він називає такі пріоритети:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- поліпшення екологічного стану басейну Дніпра та якості питної води;
- стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;
- будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;
- формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, формування екологічного світогляду працівників промисловості, енергетики, будівництва, сільського господарства, транспорту.
- збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, розвиток природоохоронної справи [2].

Також завершено розробку проекту Концепції сталого розвитку України (державна концепція сталого розвитку у першій редакції розроблена ще в 1998 році, а проект концепції (друга редакція) - у 2000 році). Концепція формує політичне підґрунтя для гармонійного поєднання стратегій держави в вирішенні економічних, екологічних і соціальних проблем у процесі соціально-економічного реформування суспільства. Екологічна політика базується на застосуванні еколого-економічних інструментів у регулюванні природокористування (зокрема, на системі плати за використання природних ресурсів та забруднення довкілля) і передбачає створення та вдосконалення системи екологічної безпеки (ефективні заходи, що запобігають забрудненню довкілля, виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечують ядерну та радіаційну безпеку, зберігають біологічне й ландшафтне різноманіття. Ця політика реалізується шляхом розробки та впровадження окремих національних, державних, регіональних, місцевих, об'єктних програм і проектів за напрямками, які визнані пріоритетними.

Згідно з чинним законодавством України державне управління зорієнтовано на охорону навколишнього природного середовища. У більшості країн ЄС це прерогатива місцевих органів влади. Панівна концепція екологічного управління має бути не природоохоронна, а запобіжна (запобігання забрудненню екосистем, гармонізація взаємодії суспільства і природи, відтворення екологічної рівноваги, екологічне оздоровлення та екологічна безпека).

На даний час розроблені й впроваджуються:

- Національна програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні (постанова ВРУ від 22.IX.1994 № 177/94-ВР);
- Державна програма поводження з радіоактивними відходами (постанова КМУ від 29.IX.1996 № 480);
- Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року;
- Концепція збереження біологічного різноманіття України (постанова КМУ № 439 від 12.V.1997);
- Концепція охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів (постанова КМУ від 10.VII.1998 № 1057).

Державна політика євроінтеграції та вступу України до СОТ потребує розробки і затвердження національної екологічної політики з урахуванням рішень Йоганнесбурзького саміту зі сталого розвитку (2002) та Пан-Європейської Київської конференції “Довкілля для Європи” (2003). Однак проблема полягає в тому, що ухвалені стратегічні державні документи є швидше декларативними заявами, ніж концептуальною основою для розроблення національної екологічної політики. Не затверджено концепцію еколого-збалансованого розвитку України, яка має визначити національні пріоритети еколого-економічної політики.

З огляду на те, що саме місцевий (обласний, міський) рівень є рівнем реалізації конкретних заходів, основні зусилля з реалізації національної екологічної політики визнано необхідним сконцентрувати на регіональному та місцевому рівнях. Нинішня адміністративно-інституційна структура державного екологічного управління є переважно централізованою з дублюванням функцій на регіональному та місцевому рівнях. Це часто призводить до конфліктів і безвідповідальності. Тому під час формування громадянського суспільства й ринкової виробничої інфраструктури функції і відповідальність державного управління мають бути перерозподілені на національному рівні [3].

Саме тому розпорядженням Кабінету Міністрів України щодо реалізації «Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» визначено подальші кроки впровадження екологічної політики, здійснення якої передбачено такими шляхами:

- розробка та впровадження місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища;
- розвиток та впровадження механізмів реалізації регіональної (місцевої) екологічної політики;

- максимальна інтеграція екологічної політики в стратегію обласних (місцевих) планів соціально-економічних реформ;
- розвиток взаємодії з місцевою владою та іншими зацікавленими сторонами.

З огляду на комплексність реалізації екологічної політики важливо окреслити коло системних проблем, що потребують першочергової уваги. Для об'єктивної оцінки ефективності впровадження екологічної політики можна використати кілька критеріїв. По-перше, це показники стану здоров'я населення - тривалість життя, співвідношення між народжуваністю та смертністю, динаміка вікового та статевого розподілу населення по країні взагалі та по регіонах зокрема. По-друге, це показники рівня розвитку та дієвості системи управління навколишнім середовищем, перш за все - системи невиснажливого (збалансованого) природокористування. По-третє, це показники стану навколишнього середовища, образно кажучи, показники стану здоров'я довкілля - рівень забруднення повітряного басейну, водних об'єктів, земельних ресурсів, масштабність рекреаційних зон та заповідних територій, багатство біорізноманіття [4]. Нескладний аналіз показує, що критерії цієї тріади є тісно взаємопов'язаними: на здоров'я людини впливає якість навколишнього середовища, при цьому як показники здоров'я населення, так і показники здоров'я довкілля залежать від рівня розвитку системи управління навколишнім середовищем. На сьогодні, за деякими виключеннями, ці показники залишалися невтішними.

Незважаючи на те, що за останні роки антропогенний тиск на довкілля суттєво зменшився, а забруднення повітряного та водного середовища знизилося, ці позитивні зрушення зумовлені переважно тривалою економічною кризою, значним спадом виробництва. Безумовно, заходи щодо вдосконалення державної системи управління навколишнім середовищем, вжиті протягом останніх років, відіграли й продовжують відігравати прогресивну роль. Але в основі позитивних змін у стані довкілля все ще домінують фактори, які відображають об'єктивну економічну ситуацію. Підтверджує це хоча б такий факт: за останні роки темпи падіння виробництва енергії були нижчими, ніж темпи падіння виробництва продукції, що свідчить лише про одне: всупереч бажаному виробництво стає все більш енерго- та ресурсоємним. Викликає також гостру занепокоєність неухильне зростання кількості відходів виробництва і споживання, переробка яких досі залишається проблематичною.

Завдання екологічної політики на найближчий час матиме подвійну спрямованість. По-перше, вдосконалення на інституційному та технологічному рівнях мають перебороти негативні тенденції розвитку виробничого комплексу в бік зменшення ресурсо- та енерговитрат. По-друге, необхідно забезпечити таку систему управління і технологічної

підтримки, яка б не дала можливості посилити техногенний тиск на довкілля тоді, коли виробництво почне нормально функціонувати.

Погодження екологічних, соціальних і економічних цілей гармонійного розвитку країни, інтеграція екологічної політики, координація системи державного управління на принципах гармонійного розвитку є визначальними функціями в процесі євро інтеграції.

Функції економічного стимулювання дотримання екологічних вимог ще недостатньо розвинені й не примушують підприємства-забруднювачі змінювати технології виробництва на природозахисні. Економічні механізми, що регулюють охорону навколишнього середовища та природних ресурсів, також не дуже ефективні. Головна проблема застосування економічних механізмів у нестабільному макроекономічному середовищі - ціноутворення.

З проблем системного характеру, які потребували вирішення і які на цей час вирішити не вдалося, першою варто назвати проблему екологічних пріоритетів. Реально вони не набули того значення, яке надається чисто економічним пріоритетам, зокрема зростанню темпів виробництва. Свідомість управлінців з екологічних питань залишається на рівні деклараційної і ще дуже далека від переходу на рівень практичних дій. У цьому відношенні основну відповідальність покладено на природоохоронний сектор, оскільки саме він розробляє методологію впровадження екологічної політики.

Крім розглянутих вище, серйозною проблемою системного характеру залишається проблема правозастосування та праводотримання - незважаючи на достатньо розвинену законодавчу базу, суттєвої ефективності від дії законів природоохоронного характеру не відчувається. Складність і комплексний характер проблеми сьогодні потребують принаймні виваженого її аналізу.

Висновки. В 2001 р. в Україні була затверджена Концепція екологічної освіти. Вона враховує сучасний стан і перспективу розвитку суспільного знання, спрямованого на перебудову змісту освіти відповідно до вимог часу, на формування екологічної культури як складової системи національного і громадського виховання усіх верств населення, як важливий фактор збалансованого розвитку. Проте система екологічної освіти продовжує бути фрагментарною і некоординованою. Найважливіші завдання програми вдосконалення національної екологічної політики:

1. Допрацювати й ухвалити Національну стратегію гармонійного розвитку України.

2. Активізувати виконання Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, ухвалених на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002).

4. Реформувати систему акумулювання й використання коштів на природоохоронні заходи. Прискорити ухвалення Закону України "Про національний екологічний фонд", та законодавчо закріпити цільове

використання статей природоохоронних витрат у державному й місцевому бюджетах.

5. Створити на базі акредитованих профільних провідних вищих навчальних закладів України незалежну Національну систему підготовки і сертифікації екологічних аудиторів з функціями перевірки якості й відповідності еколого-аудиторській діяльності.

6. Створити потужні стимули для впровадження розроблених вітчизняними вченими технологічних інновацій, перспективних з точки зору екології й економіки (насамперед, спрямованих на розв'язання енергетичних і водних проблем).

7. Розробити концепції раціонального використання, охорони й відтворення водних ресурсів і розвитку водного господарства на період до 2020 р, а також — гармонійного розвитку агросфери.

8. Здійснити прогностичну оцінку підземних вод питної якості, як основи для подальшого еколого-безпечного розвитку суспільства.

9. Ухвалити довгострокову національну програму “Ліс” на період до 2050 р. і забезпечити її реалізацію.

10. Запровадити систему показників забруднення атмосферного повітря аналогічно країнам ЄС.

Використані джерела інформації

1. Данилишин Б.М. Економіка природокористування: [підручник] / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Кондор, 2009. – 465 с.
2. Хлобистов Є.В. Вдосконалення системи фінансування природоохоронних проектів // Регіональна економіка. – 2003. – № 4. – С. 203-212.
3. Черторицький В. Регіональна екологічна політика в умовах глобалізації // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 168; <http://www.visnyk-nanu.kiev.ua/last/7.htm>
4. Хвесик М.А. Інституціональне середовище сталого водокористування в умовах ринкових відносин: національні та регіональні виміри: [монографія] / М. А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.М. Хвесик. – К.: Книжкове видавництво НАУ, 2005. – 180 с.

References

1. Danylyshyn, B.M., Khvesyk, M.A. and Holian, V.A. (2009), *Ekonomika pryrodokorystuvannia* [Environmental Economics], Kondor, Kyiv, Ukraine.
2. Khlobystov Ye.V. (2003), “Improving the system of financing environmental projects”, *Rehional'na ekonomika*, vol. 4, pp. 203-212.
3. Chertoryzhs'kyj V. (2004), “Regional environmental policy in the context of globalization“, *Rehional'na ekonomika*, vol. 2, pp. 168.
4. Khvesyk M.A. (2005), *The institutional environment for sustainable water use in market conditions, national and regional dimensions* [Instyuttsional'ne seredovysche staloho vodokorystuvannia v umovakh rynkovykh vidnosyn: natsional'ni ta rehional'ni vymiry], *Knyzhkove vydavnytstvo NAU*, Kyiv, Ukraine.

Рецензент: Горник В.Г., д.держ.упр., доцент

УДК 351.85

Бутник О.О.,

к.держ.упр., доцент кафедри
державного управління і права
Київського національного університету
культури і мистецтв

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СТАНОВЛЕННЯМ ТА РОЗВИТКОМ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

Анотація. Проаналізовано розвиток культури в роки незалежності в Україні. Визначено об'єктивні причини кризового становища у сфері культури. Досліджено роль регіонів у соціально-культурній сфері. Визначено основні завдання державного управління культурно-мистецьким продуктом з метою його популяризації серед широких верств населення.

Ключові слова: державне управління, національна культура, державна політика.

Бутник Е.А.,

к.гос.упр., доцент кафедри
государственного управления и права
Киевского национального университета
культуры и искусств

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СТАНОВЛЕНИЕМ И РАЗВИТИЕМ КУЛЬТУРЫ В УКРАИНЕ

Аннотация. Проанализировано развитие культуры в годы независимости в Украине. Определены объективные причины кризисного положения в сфере культуры. Исследована роль регионов в социально-культурной сфере. Определены основные задачи государственного управления культурно-художественным продуктом с целью его популяризации среди широких слоев населения.

Ключевые слова: государственное управление, национальная культура, государственная политика.

Butnyk O.O.,

PhD in Public Administration,
Associate Professor of Public
Administration and Law
Kyiv National University of Culture and Arts

PUBLIC ADMINISTRATION OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE CULTURE IN UKRAINE

Annotacion. The article analyzes the development of culture in the years of independence in Ukraine. It is determined objective reasons for the crisis in the sphere of culture. The article analyzes the role of the regions in the socio-cultural sphere. It is analyzes the main tasks of public administration of cultural and artistic products in order to popularize it the wider population. The article conclusions on the need for dissemination of high-quality and diverse cultural and artistic domestic product to the general. Provided by the following tasks: creating a favorable legal framework for investment and charitable support in the field of

cultural industries; ensure the development of the film industry by improving the producing system organization and financing of national films; implementation of measures for the restoration, recovery and replication national film classics; ensure the presence of Ukrainian films at the box office, Ukrainian music broadcast by strengthening support for the promotion of national art; effective protection of intellectual property rights on local authors and artists; support issuance and distribution of CDs with songs in academic, folk music recordings leading performers and creative teams of Ukraine; held in Ukraine and abroad, cultural events (festivals, exhibitions, concerts, literary and artistic competitions, television programs, radio programs, conferences, etc.) that popularize Ukrainian culture and form an attractive image of Ukrainian culture in the country and the world; support the creation of quality and variety of cultural programs for radio and television..

By the Law of Ukraine "On Local Government" and "On local state administrations" The role of regions in the cultural sphere. On a clear legal separation of powers, responsibilities, financial and economic framework between national, territorial and local levels of government administration center of gravity cultural sphere must be moved to the level of regions. Social infrastructure, education, health care, etc. - all of which should go primarily the responsibility of local executive authorities and local self-government and be the main thrust of their activity. This should be accompanied by the creation of adequate independent financial and economic base of local governments.

However, transferring to the local level major share of responsibility for social infrastructure, social and cultural development, the state retains the implementation of national programs of social welfare and other social safeguards established by law, the financing of national cultural objects, some schools, about the objects and health programs, and providing specific conditions motivated targeted financial assistance to regions.

Keywords: public administration, national culture, public policy.

Постановка проблеми. Процеси державотворення в Україні вимагають підвищення якості й ефективності управлінської діяльності в цій галузі, функціональної результативності роботи органів державного управління культурою, формування на підґрунті сучасних наукових досліджень відповідних методів управління з урахуванням специфіки цієї сфери суспільних відносин.

Культура є головним чинником, що визначає духовний розвиток нації, вона є показником її самобутності. Саме через культуру утверджуються її духовні та моральні ідеали, втілюються гуманістичні ідеї, загально визнані людські цінності, забезпечується збереження і примноження культурних надбань. Як свідчить світовий досвід, розвиток і вдосконалення культури є однією з вирішальних умов суспільного й соціального прогресу.

Мета: дослідити основні засади державного управління становленням та розвитком культури в Україні та надати пропозиції щодо популяризації культури серед широких верств населення.

Аналіз наукового доробку. Становлення української державності зумовило значне зростання інтересу до актуальних проблем управління розвитком культури як в українській, так і зарубіжній науці. Слід зазначити вагомий внесок у дослідження окремих аспектів державного управління розвитком культури в сучасних умовах таких українських та зарубіжних

вчених, як Г. Бірюкова, В. Борщевській, О. Ваганова, В. Горській, О. Гриценко, Дзюба, С. Дрожжина, В. Карлова, М. Кашуба, В. Ковалевській, А. Колодій, А. Леонова, Л. Лещенко, Т. Лільо, В. Лісовий, А. Мелітонян, В. Нікітін, О. Різнік, С. Чукут, Дж. Ахерн, А. Аппадурі, Дж. Бейкер, М. Бучанан, П. Бурдье, Е. Еверіт, П. Козловській, Д. Лузлі, Ч. Лендрі, С. Манді, Ф. Матарассо, С. Мерньє, А. Перотті, Дж. Томлінсон та інших. Слід також підкреслити наукову і практичну значимість досліджень таких аналітиків державної культурної політики сучасних країн світу, як В. Буценко, Ф. Боргонові, Р. Вангерме, К. Гордон, Б. Гурно, Ж. Ренар та інші.

Виклад основного змісту. Питання збереження, примноження та інтенсивного використання культурних цінностей для морально-естетичного виховання населення посідають особливе місце серед державних інтересів.

Проте офіційний курс культурної політики держави, яка полягає в інтеграції України у світовий культурний процес на принципах мультикультуралізму, не завжди сприяє розвитку української національної культури. Брак ефективних законодавчих, нормативно-правових, адміністративних механізмів, а також належної державної фінансової, інформаційної підтримки національної культури призвів до поширення явищ культурної уніфікації, поступової втрати зв'язку духовних підвалин суспільного життя, сучасної культури з національно-культурними цінностями і традиціями [1].

Як зазначається в проєкті Концепції державної цільової національно-культурної програми розвитку культури і мистецтва на період до 2017 року, за минулі роки у сфері культури накопичилися серйозні проблеми, що не знаходили належного вирішення. Через причини переважно соціально-економічного характеру в Україні відбулося фактичне відчуження мільйонів громадян, цілих суспільних верств від надбань вітчизняної та світової культури. Перехід до ринкової економіки створив значні труднощі як для закладів культури і мистецьких колективів, так і для споживачів культурно-мистецьких благ. За останні два десятиліття в Україні закрилися сотні бібліотек, клубів, книгарень, різко скоротилася концертно-гастрольна діяльність театрів, академічних та народних виконавських колективів. Соціологічні дослідження свідчать, що сьогодні більшість громадян України не відвідують бібліотек, театрів, концертів, практично не читають художньої літератури, так що єдиним постійним каналом культурної комунікації для них є телебачення, а для молоді – Інтернет. Однак комерціалізація телебачення та радіо призвели до багаторазового скорочення обсягів теле- та радіопередач, присвячених високій культурі і мистецтву, від академічного до народного. Попри постійне зростання бюджетного фінансування культури, його обсяги залишалися недостатніми, особливо в частині видатків розвитку, породжуючи відсталість матеріально-

технічної бази закладів культури, вплив професійних кадрів. В результаті багато закладів культури, особливо в малих містах і на селі, не можуть забезпечувати належну якість та обсяги своїх послуг, а отже – не можуть повністю задовольняти культурні потреби громадян [2].

У 1990-х роках відбувся фактичний розвал мереж кінопрокату та книготоргівлі, успадкованих від часів СРСР, а їх нові, вільно-ринкові аналоги, орієнтовані на великі міста та на заможнішого платоспроможного покупця, пропонують переважно мас-культурний асортимент. Аналогічні зміни відбулися також у концертно-гастрольній справі (табл. 1).

Таблиця 1

Аналіз стану культури в Україні (1990 – 2013 рр.)

	Кількість професійних театрів	Кількість відвідувань театрів за рік, млн.	Кількість концертних організацій	Кількість слухачів на концертах за рік, млн.	Кількість музеїв	Кількість відвідувань музеїв за рік, млн.
1990	125	17,6	44	15,0	214	31,8
1995	136	8,3	53	7,3	314	17,4
2000	131	5,7	61	3,8	378	16,0
2005	135	6,2	78	4,4	437	18,9
2010	140	6,6	83	4,2	546	21,7
2013	133	6,9	85	4,6	608	22,3

Значних масштабів набуло руйнування пам'яток історії та культури, чималі проблеми існують із збереженням та поповненням музейних та бібліотечних фондів.

За таких умов державна політика у сфері культури багато в чому залишається інерційною, а бюджетна підтримка культури і мистецтва – недостатньою за обсягами, нечіткою за пріоритетами та недосконалою за механізмами. В бюджетних видатках на культуру надто низькою є частка видатків розвитку. Недостатньо використовуються такі сучасні ефективні методи підтримки мистецтва, як конкурсні гранти. Слабко стимулюється діяльність меценатів та інвесторів у сфері культури. Не набули значного розвитку інструменти державно-приватного партнерства у підтримці культурних ініціатив.

Таким чином, проблеми, що накопичились у сфері культури, охоплюють економічні, соціальні, матеріально-технічні аспекти її функціонування, а також ключові елементи державної культурної політики – законодавчі, фінансові, адміністративні, інституційні.

До основних об'єктивних причин складного становища у сфері культури слід віднести трансформаційні процеси, що відбувались в українському суспільстві в роки незалежності, зокрема, перехід до ринкової економіки. Це гостро проявилось у сфері культури – з одного боку, в занепаді успадкованої від радянської доби культурно-мистецької

інфраструктури та системи управління нею, у кризі старої системи цінностей; а з іншого боку – в надто повільному напрацюванні нових принципів та механізмів державної підтримки культури, у проявах нового культурного розшарування суспільства, що супроводжує соціальне розшарування.

У нових господарчих умовах, поруч із мережею закладів, підприємств та організацій культури державної та комунальної власності, в Україні діють тисячі недержавних культурно-мистецьких організацій, як комерційних, так і неприбуткових, що становлять помітну і важливу частку сфери культури, однак їх розвиток виявився недостатнім для того, щоб компенсувати занепад державного сектора [3].

Діюча система органів управління культурою перебуває в стадії становлення. Складний процес перебудови, що триває в системі виконавчої влади у сфері культури, охоплює як центральний так і місцевий рівні і потребує нагального вирішення низки актуальних питань, серед яких: а) раціоналізація структури апарату управління; б) забезпечення оптимального співвідношення централізації й децентралізації в державному управлінні культурою; в) організація взаємодії між центральними органами державної виконавчої влади в галузі культури та в інших сферах суспільного життя; г) чітке й оптимальне розмежування функцій і повноважень органів управління культурою різних рівнів [4].

З прийняттям законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» підвищується роль регіонів у соціально-культурній сфері. З чітким законодавчим розподілом повноважень, відповідальності, фінансово-економічної бази між загальнодержавним, територіальним і місцевими рівнями управління центр ваги управління культурною сферою має бути перенесений на рівень регіонів. Соціальна інфраструктура, освіта, охорона здоров'я тощо — все це має перейти переважно до компетенції місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та складати головний зміст їх діяльності. Це мусить супроводжуватися створенням адекватної незалежної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування [3].

Разом з тим, передаючи на місцевий рівень основну долю відповідальності за соціальну інфраструктуру і соціально-культурний розвиток, держава зберігає за собою здійснення загальнонаціональних соціальних програм забезпечення й інших соціальних гарантій, які встановлюються законом, фінансування загальнонаціональних об'єктів культури, окремих учбових закладів, об'єктів і програм охорони здоров'я, а також надання мотивованої конкретними умовами цілеспрямованої фінансової допомоги регіонам.

Висновки. З метою поширення якісного і різноманітного вітчизняного культурно-мистецького продукту серед широких верств можемо виділити такі основні завдання: створення сприятливої правової бази для інвестицій

та благодійної підтримки у сфері культурних індустрій; забезпечення розвитку кіновиробництва через удосконалення продюсерської системи організації і фінансування виробництва національних фільмів; реалізація заходів з реставрації, відновлення і тиражування національної кінокласики; забезпечення присутності українських фільмів у прокаті, української музики в ефірі через посилення підтримки промоції вітчизняного мистецтва; забезпечення ефективного захисту прав інтелектуальної власності щодо вітчизняних авторів та виконавців; підтримка випуску та поширення компакт-дисків з творами національної академічної, народної музики, записів провідних виконавців та творчих колективів України; проведення в Україні та за кордоном культурно-мистецьких заходів (фестивалі, виставки, концертні програми, літературні та мистецькі конкурси, телепрограми, радіопрограми, конференції тощо), що популяризують українську культуру і формують привабливий образ української культури всередині країни та у світі; підтримка створення якісних і різноманітних культурно-мистецьких програм для радіо і телебачення.

Використані джерела інформації

1. Батіщева О. С. Національні держави в умовах культурної глобалізації: проблеми і завдання вищої освіти // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / За ред. Я.Й. Малика. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Ч. 2. – С. 6–9.
2. Проект Концепції державної цільової національно-культурної програми розвитку культури і мистецтва на період до 2017 року – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/288397>
3. Культурна політика в Україні: аналітичний огляд: Підготовлений в рамках участі України в програмі оглядів національних культурних політик Ради Європи / Український центр культурних досліджень ; ред.-упор. : О. Гриценко. - К. : [б.в.], 2007. - 160 с.
4. Проблеми правового забезпечення функціонування культурної сфери // Вісн. УАДУ. - 2002. - № 2. - С. 256-262.

References

1. Batischeva O. S. (2006), “The national states in terms of cultural globalization: challenges of higher education”, Aktual'ni problemy reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Actual problems of public administration reform in Ukraine], Materialy naukovopraktychnoi konferentsii [Proceedings of the conference], The Lviv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine, Lviv, Ukraine, vol. 2, pp. 6-9.
2. The draft Concept of the State national cultural program of art and culture for the period until 2017 (2014), available at: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/288397>
3. Cultural Policy in Ukraine: Analytical review: Prepared under the participation of Ukraine in reviews of national cultural policies of the Council of Europe (2007), “Ukrainian Center for Cultural Studies” [Ukrains'kyj tsentr kul'turnykh doslidzhen'], O. Hrytsenko, Kyiv, Ukraine.
4. Karlova V. (2002), “Problems of legal maintenance of functioning cultural sector”, Visnyk UADU, vol. 2, pp. 256-262.

Рецензент: Биркович Т.І., д.держ.упр.

УДК: 354: 338.28

Власенко О.С.,
старший викладач
кафедри менеджменту ЗЕД,
Академії муніципального управління

КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ІННОВАЦІЙНОЮ СИСТЕМОЮ АВСТРІЇ

Анотація. У статті досліджено комплексний механізм державного управління національною інноваційною системою в Австрії. Проведена оцінка стану його розвитку та новаційно-інноваційної політики, яку здійснено за результатами аналізу політичних, інституційних та економічних рамок національної інноваційної системи Австрії, а також, її головних суб'єктів.

Ключові слова: державне управління національними інноваційними системами; комплексний механізм державного управління національною інноваційною системою.

Власенко А.С.,
старший преподаватель
кафедры менеджмента ВЭД, Академии
муниципального управления

КОМПЛЕКСНЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМОЙ В АВСТРИИ

Аннотация. В статье исследован комплексный механизм государственного управления национальной инновационной системой Австрии. Проведена оценка состояния его развития и новационно-инновационной политики, которую осуществлено на основе результатов анализа политических, институциональных и экономических рамок развития национальной инновационной системы Австрии, а также, её главных субъектов.

Ключевые слова: государственное управление национальными инновационными системами; комплексный механизм государственного управления национальной инновационной системой.

Vlasenko A.S.,
Senior lecturer of department of Management of
Foreign Economic Relations, School of
Management at the Academy of Municipal
Management

GOVERNMENT COMPLEX MECHANISM OF NATIONAL INNOVATION SYSTEM IN AUSTRIA

Annotation. In the article is investigated government complex mechanism of national innovation system in Austria. Government complexity novative-innovative sphere and accordingly national innovation system is called political, institutional and economic framework and important actors.

Austria's economy is characterised by its open, internationally-oriented nature, the growing importance of its service- and technology-intensive sectors and by a large share of SMEs. Over 20% of Austrian R&D expenditure is financed by foreign sources, mostly in the Private Sector. The governance structures of the Austrian Science and Innovation System have been partially reorganised in recent years. This included the establishment of the Austrian Council for Research and Development, a reallocation of research- and innovation-related responsibilities between federal ministries and a restructuring of supporting agencies.

On the parliamentary level, research and innovation policy topics are discussed and parliamentary decisions are prepared in the Committee on Science and Research. The Austrian Council for Research and Development was established by law in 2000 as the central high level advisory body for the federal government, the ministers and the states of the federation in all matters related to research, technology and innovation. The National Foundation for Research, Technology and Development was established in 2003 by law with the objective to enable long-term-oriented research and to contribute to the excellence of Austrian research in an international comparison. Its funding decisions are taken by the foundation board on the basis of strategic inputs of the Council for Research and Technology Development, whose chairman is also a member of the foundation board.

Intermediate bodies. In an effort to simplify funding and support structures, a number of previously existing organisations were united under two new umbrella organisations, the Forschungsförderungsgesellschaft and the Austrian Economic Services Ltd.

Research performing institutions. The University Act of 2002 institutionalises stakeholder involvement in the university sector, especially through the establishment of university councils with important supervisory functions (including the appointment of the rectors). These councils encompass external stakeholders, especially from the Private Sector. In addition, a variety of extra-university institutes are active in fundamental research. The most important institution in this area is the Austrian Academy of Sciences. Its senate includes the chairman of the Austrian Council for Research and Development and two Private Sector benefactors.

Private Sector. Two Private Sector associations act as the major representatives of the Private Sector vis-à-vis policy makers in research and innovation policy decision processes. The Austrian Federal Economic Chamber (Wirtschaftskammern Österreich, WKO) is by law the representative of the entire Austrian business community. In this role, the association takes also an active stake in research and innovation policy decision making. For example, WKO has contributed considerably to the introduction and development of tax incentives for research through the commissioning of a study, dedicated statements and own proposals. As the Austrian industry's main lobby group, the Federation of Austrian Industry (Vereinigung der Österreichischen Industrie) represents the interests of its members in Austria and Europe. For this purpose, it maintains multiple permanent relations and a diversified network of contacts with policy makers and government institutions.

Keywords: governance of national innovation systems; government complex mechanism of national innovation system.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науково-практичними завданнями. Зростання рівня світової конкуренції в умовах всеохоплюючих глобалістичних викликів зумовлює прискорення науково-технічного та інноваційного розвитку. Неодмінним супутником яких є зростання рівня невизначеності, ризиків конфліктів, що, як правило, призводить до економічних криз. Сучасна природа економічних криз,

позитивний досвід їх державного врегулювання та успішні моделі поведінки держав у таких умовах, заслуговують детального вивчення. Як правило, успіх виходу країни з кризи і досягнення зростаючих показників розвитку економіки, обумовлено розробкою і проведенням успішної науково-технічної, інноваційної політики держави та розробкою комплексу механізмів їх впровадження. Досвід провідних економічно розвинених країн демонструє, що значна частка такого успіху залежить від формування новаційно-інноваційної політики на засадах концепції національної інноваційної системи (НІС) та комплексу механізмів державного управління нею.

Актуальність дослідження. Для вивчення такого досвіду нами запропоновано провести аналіз державного управління науково-технічною та інноваційною політикою, моделі та інституційно-координаційного механізму державного управління національною інноваційною системою Австрії, що має досвід виходу із кризи за допомогою реалізації успішної новаційно-інноваційної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В результаті спільних заходів щодо інвентаризації науково-технічної та інноваційної політики, з метою полегшення доступу до їх вивчення в Європі та за її межами у 2011 році було видано Європейською Комісією Міні-Звіти (у тому числі й по Австрії [1]), у яких аналізується стан науково-технічного та інноваційного розвитку з моменту світової фінансової кризи кінця 2008 року і дотепер. Для проведення цього аналізу було об'єднано бази даних INNO Policy TrendChart (є найтривалішим інструментом щодо визначення критеріїв інноваційної політики на європейському рівні) та ERAWATCH.

Визначення невирішених раніше завдань загальної проблеми. Результативність успішного забезпечення реалізації новаційно-інноваційної політики Австрії механізмами державного управління національною інноваційною системою, пропонуємо оцінити з допомогою певних показників та характеристик стану науково-технічного та інноваційного розвитку економіки. Особливо це є показовим в умовах зростання впливу глобалізаційних викликів та збільшення ймовірності настання кризових ситуацій.

Мета статті, постановка задачі. Тому, для загальної оцінки комплексу механізмів державного управління формуванням та розвитком НІС за функціональними ознаками, достатньо загальної характеристики стану національної інноваційної системи, аналізу основних індикаторів розвитку економіки та особливостей її новаційно-інноваційної політики Австрії. Оцінку державно-управлінської діяльності у новаційно-інноваційній сфері за організаційно-правовою формою пропонуємо провести з допомогою структурування інституційного середовища НІС Австрії з позиції виділення чотирьох рівнів, що надає можливість для оцінки

інституційного та координаційного механізмів державного управління національною інноваційною системою. Нами виділено такі рівні: перший - політична та державна влада (урядові адміністративні структури) НІС; другий (посередницькі органи) – консультативно-координаційні структури, фінансування наукових досліджень/інновацій; третій - виконання досліджень установами, інфраструктура НІС, наукові товариства та індивідуальні/консультативні програми державного сектора; четвертий - наукові, громадські, професійні установи, організації та проекти приватного сектора.

Виклад основного матеріалу. Австрійська економіка характеризується своїм відкритим, міжнародно-орієнтованим характером, зростаючими значеннями наукомістких секторів економіки, наданням послуг і кількості малих і середніх підприємств. Показово, що інвестицій у дослідження та розвиток із зарубіжних джерел значно виросли. Більше 20% австрійських витрат на дослідження та розвиток фінансується за рахунок іноземних джерел, в основному в приватному секторі [2].

Австрійська науково-технічна та інноваційна політика з 2009 року визначається двома основними подіями: по-перше, послідовною обробкою державою результатів оцінки австрійської системи підтримки наукових досліджень та їх фінансування, по-друге, рішенням щодо консолідації бюджету, прийнятого наприкінці 2010 р. Ці дві події підштовхнули до скорочення бюджету в сфері науково-технологічних досліджень та інновацій. Незважаючи на такі скорочення, політична воля уряду, для покращення області досліджень та розвитку, існує. Так, з 2008 року державні витрати на проведення науково-технічних досліджень та інноваційну діяльність збільшувалися, але не регулярно, і були збалансовані за останні роки, скоріш за все, зусиллями приватних компаній, як правило, інертних на витрати щодо наукових досліджень та інновацій. В цей період була істотно реформована система непрямого фінансування науки та розвитку шляхом вдосконалення системи прямого державного фінансування наукових досліджень та інновацій для корпоративного сектору, фінансування якого залишається досить високим.

Найбільш очевидною зміною в структурі інноваційної політики стало включення системи освіти, що відкриває для інноваційної системи більш широкі перспективи розвитку. Аналізуючи австрійські програми підтримки, спостерігається тенденція щодо зростання науково-дослідних програм (як з точки зору обсягу бюджету, так і засобів підтримки активності), що відповідає концепції австрійського Агентства з просування наукових досліджень.

В Австрії значну роль в реалізації науково-технічної та інноваційної політики відіграє Державна економічна Служба. Основною метою якої є підтримка структурних змін економіки Австрії. З метою створення меншого

навантаження, з точки зору консолідації державного бюджету, Державною економічною Службою з бюджетних коштів виділяється більша частина на ERP-кредити (ERP - планування ресурсів підприємства) та зобов'язання і гарантії. Так, у 2010 році Державною економічною Службою Австрії було виділено для стартапів 31 млн. євро (або 3,8% від загального обсягу фінансування) і 92,4 млн. євро (11,2% від обсягу фінансування) було витрачено на інноваційні проекти [1, с. 1, 2]. В цілому, однак, основним напрямком фінансування інноваційної політики Австрії залишається фінансування витрат на наукові дослідження та розвиток.

Попит на інноваційну політику поступово стає все більш актуальним в Австрії. Основною проблемою для фінансування інноваційної політики в Австрії є процес збалансування вимог щодо консолідації державного бюджету і, в той же час, поліпшення системи впливу втручання уряду у фінансову політику. Крім того, слід зазначити, що Австрія тільки починає справу з не-технологічними інноваціями. Соціальні інновації залишаються першочерговою темою в Австрії.

В останні роки структура управління австрійською інноваційною системою була частково реорганізована, що включає: створення Австрійської Ради з досліджень та розвитку, перерозподіл науково-інноваційних обов'язків, пов'язаних між федеральними міністерствами і реструктуризацією підтримуючих агентств.

Перший рівень: політична і державна влада НІС Австрії (див. рис. 1). На парламентському рівні в Австрії, обговорюються теми щодо проведення науково-дослідної та інноваційної політики і готуються парламентські рішення в Комітеті з науки та Комітеті з досліджень, інновацій та технологій. Австрійська Рада з досліджень та розвитку з 2000 року виступає в якості центрального консультативного органу на вищому рівні для федерального уряду, міністрів і штатів федерації у всіх питаннях, пов'язаних з дослідженнями, технологіями та інноваціями. Функції Ради з досліджень та розвитку є такі: визначення довгострокової національної стратегії науково-технологічних досліджень та розвитку, контроль за її здійсненням, визначення керівних принципів для національних наукових і технологічних програм і сприяння установам, що здійснюють науково-технологічні дослідження, надання рекомендацій для національних науково-технічних програм та зміцнення позиції Австрії у міжнародних програмах та співробітництві, розробка пропозицій щодо покращення співпраці між наукою і промисловістю і керівних принципів для оцінки інститутів. П'ять з восьми нинішніх членів Ради, включаючи його голову, є представниками приватного сектора. Міністр науки і досліджень, міністр транспорту, інновацій і технологій, міністр економіки, сім'ї та молоді та міністр фінансів мають статус членів-консультантів.

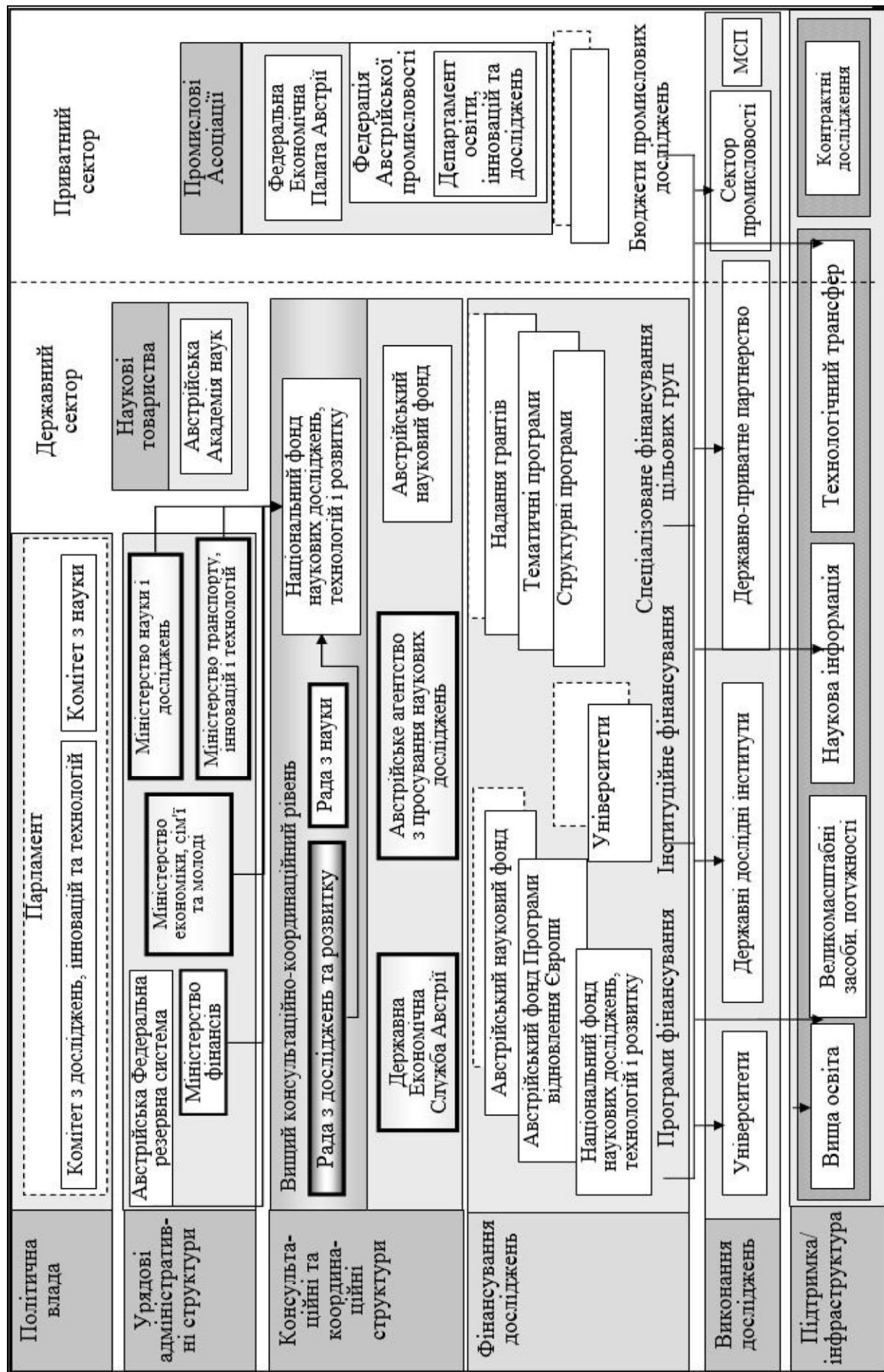


Рис. 1. Модель та інституційно-координаційний механізм державного управління національної інноваційної системи Австрії

Після перерозподілу обов'язків у 2000 році, три міністерства поділяють відповідальність за проведення досліджень та інноваційну політику на державному рівні: міністерство науки і досліджень відповідає за сектор вищої освіти, включаючи університети, політехнічні інститути та академії наук; міністерство транспорту, інновацій і технологій відповідає за основні неуніверситетські науково-дослідні організації і за більшість технологічних програм; міністерство економіки, сім'ї та молоді підтримує ряд організацій, що сприяють розвитку австрійської інноваційної інфраструктури для малих та середніх підприємств, воно створило кілька програм на підтримку передачі технології, інноваційного менеджменту і мобілізації капіталу для високотехнологічних стартапів. Ці три міністерства складають Керівний Комітет, який координує урядову діяльність у галузі науково-дослідної та інноваційної політики. Крім того, важливу роль у фінансуванні науково-дослідної та інноваційної політики відіграє Міністерство фінансів, так як несе відповідальність за виділення коштів і бере участь у визначенні стандартів для проектування та моніторингу нових програм.

Національний фонд наукових досліджень, технології і розвитку був створений у 2003 році з метою забезпечення довгостроково-орієнтованих досліджень, формування умов для створення переваг австрійським дослідженням при міжнародному порівнянні та фінансування науково-дослідницьких програм.

Другий рівень: консультаційні та координаційні структури НІС, фінансування наукових досліджень/інновацій в Австрії. З 2006 року основними установами є: Австрійське Агентство з просування наукових досліджень; Державна економічна Служба Австрії; Австрійський науковий Фонд; Австрійський фонд Програми відновлення Європи.

Австрійське Агентство з просування наукових досліджень є центральною організацією з просування прикладних досліджень та для фінансування науково-дослідних проектів у цій галузі. Крім того, воно надає супутні послуги, наприклад, для підготовки національних та міжнародних дослідницьких проектів, а також підтримує співпрацю між наукою і промисловістю.

Державна економічна Служба Австрії є центральним агентством з розвитку політики, що орієнтована на економічне зростання підприємств. Додатково, окрім інших обов'язків, включає в себе політичні заходи, які підтримують використання результатів досліджень з боку приватного сектора і стимулювання стартапів, заснованих на нових технологіях, і активності нових підприємств. Австрійський фонд Програми відновлення Європи є організаційно інтегрованим в Державну економічну Службу і спеціалізується на просуванні бізнесу Австрії. Австрійський науковий Фонд є центральним органом для розвитку фундаментальних досліджень Австрії. Він несе відповідальність за заохочення всіх наукових дисциплін.

Третій рівень: виконання досліджень установами, інфраструктура НІС, наукові товариства та індивідуальні/консультативні програми державного сектора Австрії.

Закон про університети (2002 р.) наділив законним статусом зацікавлених сторін в університетському секторі, особливо шляхом створення Університетських Рад з важливими наглядовими функціями (в тому числі щодо призначення ректорів). Ці ради включають зовнішні зацікавлені сторони, в основному, з приватного сектора. Крім того, різні додаткові університетські інституції беруть активну участь у фундаментальних дослідженнях. Найбільш важливим інститутом у цій галузі є Австрійська академія наук. В його сенат входять Голова Австрійської Ради з досліджень та розвитку і два благодійника з приватного сектора.

У прикладних дослідженнях відіграють домінуючу роль Австрійські дослідні центри і Товариство Крістіана Доплера. Будучи найбільшою науково-дослідною структурою, що об'єднує цілу систему закладів громадського сектору, Австрійські дослідні центри організовані у вигляді закритого холдингу з різними оперативними дочірніми компаніями. Місія Австрійських дослідних центрів є зміцнення бази технічних знань і конкурентоспроможності економіки Австрії за допомогою наукових і технологічних досліджень і передового досвіду з кооперації. Товариство Крістіана Доплера підтримує прикладні фундаментальні дослідження і дозволяє компаніям-членам мати прямий доступ до нових знань з метою подолання перешкод щодо проведення фундаментальних досліджень та впровадження їх результатів.

Четвертий рівень: наукові, громадські, професійні установи, організації та проекти приватного сектора Австрії. Дві асоціації приватного сектора виступають в якості найбільших представників приватного сектору зустрічної політики в галузі політичних рішень щодо досліджень та інноваційних процесів.

Федеральна Економічна Палата Австрії є за законом представником австрійського бізнесу усього суспільства. У цій ролі, коаліція (асоціація) бере також активну частку в дослідницькій та інноваційній політиці щодо прийняття рішень. Наприклад, Федеральна Економічна Палата Австрії внесла значний вклад у становлення і розвиток податкових стимулів для досліджень через замовлення на проведення дослідження, згідно заявленим і власним пропозиціям.

В основній групі лобі австрійської промисловості Федерація австрійської промисловості представляє інтереси своїх членів в Австрії та Європі. Для цього, вона підтримує постійні відносини і розгалужену мережу контактів з політиками і державними установами. Локальна присутність і послуги для членів гарантують діяльність для дев'яти незалежних

регіональних відділень. Вони діють як місцеві контактні пункти для членів, відповідаючи на запитання, що представляють певні ситуації, або виконуючи послуги. Відділ Федерації освіти, інновацій та досліджень стежить за розвитком політичних досліджень, підтримує контакти з усіма установами, що приймають участь у дослідженні політики, та забезпечує інтенсивну участь Федерації на основі заяв, подій та власних досліджень.

Висновки. В результаті загальної характеристики стану та структурування інституційного середовища з позиції виділення чотирьох рівнів національної інноваційної системи Австрії, аналізу основних індикаторів розвитку економіки та особливостей її новаційно-інноваційної політики, було здійснено загальну оцінку комплексу механізмів державного управління формуванням та розвитком НІС за функціональними ознаками та оцінку інституційно-координаційного механізмів державного управління національною інноваційною системою Австрії. Та встановлено таке - Австрійська інноваційна система базується на: розвитку системи непрямого фінансування новаційно-інноваційної діяльності для корпоративного сектору шляхом вдосконалення механізмів державного управління прямим державним фінансуванням наукових досліджень та інновацій, що призвело до значного збільшення обсягів фінансування за рахунок іноземних джерел, в основному, з приватного сектора; включенні в структуру інноваційної політики системи освіти та впровадженні відповідних механізмів державного управління нею.

Використані джерела інформації

1. Klaus Schuch, Zentrum für Soziale Innovation, Centre for Social Innovation. Mini Country Report/Austria: Thematic Report 2011 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012), December 2011// Режим доступу: http://www.proinno-europe.eu/sites/default/files/repository_files/12/03/Austria_TC_final.pdf.
2. Sources of data: European Trend Chart on Innovation, Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report Austria 2004-2005; Eurostat, Science and Technology in Europe, Data 1990-2004, Luxembourg, 2006; OECD MSTI database, Wirtschaftskammer Österreich, This is Austria, 2006.

References

1. Klaus Schuch, Zentrum für Soziale Innovation, Centre for Social Innovation. Mini Country Report/Austria: Thematic Report 2011 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012), December 2011// Режим доступу: http://www.proinno-europe.eu/sites/default/files/repository_files/12/03/Austria_TC_final.pdf.
2. Sources of data: European Trend Chart on Innovation, Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report Austria 2004-2005; Eurostat, Science and Technology in Europe, Data 1990-2004, Luxembourg, 2006; OECD MSTI database, Wirtschaftskammer Österreich, This is Austria, 2006.

Рецензент: Іванова Т.В., д.держ.упр., професор

УДК 351

Гончаренко І.Г.,

к.е.н., доцент

Черкаського державного технологічного університету

ПОЕЛЕМЕНТНА ДІАГНОСТИКА СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. В статті досліджено цілі та методологія діагностики економічного розвитку регіонів, виділено основні групи «замовників» діагностики.

Ключові слова: діагностика, соціально-економічний розвиток, тенденції розвитку, прогнозування розвитку.

Гончаренко И.Г.,

к.э.н., доцент

Черкаского государственного технологического университета

ПОЭЛЕМЕНТНАЯ ДИАГНОСТИКА СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье исследованы цели и методология диагностики экономического развития регионов, выделены основные группы «заказчиков» диагностики.

Ключевые слова: диагностика, социально-экономическое развитие, тенденции развития, прогнозирования развития.

Goncharenko I.G.,

PhD of economic science,

associate professor

Cherkasy state technological university

ELEMENT-WISE DIAGNOSIS SYSTEM OF REGIONAL MANAGEMENT

Annotation. The purpose and methodology of economic development diagnostics of the regions have been investigated. The main groups of "customers" diagnosis have been selected. The many aspects of the priority problems staying unsolved, despite the considerable researches amount on the diagnosis of the regional socio-economic development. One of the most important issues of building integrated systems diagnostics of the regional socio-economic development remained, having as unified and individual traits.

Economic regional development can be diagnosed with a different purpose. The methodology of diagnosis will be defined depending on the goals. The objectives of the proposed comprehensive diagnosis of the regional economic development is the definition of "pain points" for regional economy to make informed management decisions and develop strategies for socio - economic development of the region; evaluation of the processes regional occurring. The analysis will help to make management decisions of the state power regional bodies of the economic sphere. It will allow you to diagnose problems and "gaps" that exist in the regional economy and require correction by the regional government.

The methodological approaches to the analysis of the regional economic development and formed implementation stages have been investigated in this article. The first step is to make an analysis of statistical data of the past years to study the strengths of the economy and

social structure, to investigate the problem. It was formed five main areas, which should be carried out in research work on assessing the regional socio-economic development. In the second stage of analysis is the forecasting of regional economic development by the inertial scenario. In the third stage of analysis is the SWOT analysis of the region with the aim of establishing a key competitive advantages and competitive weaknesses of the region in the economic sphere, as well as identify opportunities and threats to its development.

The combination of elements defined goals can generate prospects for effective solutions for problems development on the regional level. It is necessary to announce on need for theoretical and methodological approaches on the analysis and synthesis of the state control system of required combination of an interrelated aspects and its main directions.

Keywords: diagnosis, socio-economic development, development trends, the prediction of the development.

Вступ. Незважаючи на значний обсяг досліджень з питань проведення діагностики соціально-економічного розвитку регіонів, невирішеними залишаються багато аспектів першочергових проблем. Одним із них залишилося найважливіше питання побудови комплексних систем діагностики соціально-економічного розвитку регіону, що мають як уніфіковані так і індивідуальні риси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливість цього наукового напрямку та його практичну значимість обґрунтовано в роботах таких вчених як Варналія З.С., Дмитрієвої О.Г. та Лексіна В.Н. , Маннапова Р. Г., Масловської Л.Ц., Сухарева М.В., Оболенського О.Ю. Незважаючи на гостру потребу в наукових розробках по регіональній діагностиці, остання поки ще не знайшла широкого розвитку у вітчизняній теорії та практиці.[1]

Основні результати дослідження. Економічний розвиток регіону можна діагностувати з різною метою. Залежно від цілей визначатиметься і методологія діагностики, тому початковим питанням для проведення діагностики економічного розвитку регіону є визначення діагностичних цілей. Як відомо, цілі залежатимуть від того, хто виступає «замовником» діагностики. Виділимо основні групи «замовників» діагностики.

По-перше, «замовником» можуть бути державні органи влади. В цьому випадку цілями діагностики економічного розвитку регіону можуть виступати:

- розробка і реалізація регіональної економічної політики державних органів влади;
- оцінювання рівня економічного розвитку різних регіонів країни;
- оцінювання діяльності керівників регіонів країни.

По-друге, «замовником» можуть бути регіональні органи влади. Для них цілями діагностики стануть:

- визначення «больових точок» в економіці регіону для прийняття обґрунтованих управлінських рішень і вироблення стратегій соціально-економічного розвитку регіону;
- оцінювання процесів, що відбуваються в регіоні.

По-третє, «замовником» діагностики економічного розвитку регіону можуть виступати позарегіональні інвестори - як іноземні, так і вітчизняні. Тоді цілями діагностики будуть:

- оцінювання рівня інвестиційного потенціалу регіону та інвестиційного ризику для прийняття рішення про розміщення інвестицій у регіоні;

- вироблення стратегії ведення своєї діяльності в регіоні.

По-четверте, «замовником» можуть бути менеджери і власники підприємств і організацій, розташованих у регіоні. Для них цілями діагностики будуть:

- оцінювання перспектив розвитку свого бізнесу на території регіону;
- формування стратегії свого розвитку.

Оскільки ми визначилися, що в даній роботі розглядатимуться питання, пов'язані з державним регулюванням економіки регіону з боку регіональних органів державної влади, вважатимемо, що «замовником» діагностики економічного розвитку регіону є регіональні органи державної влади. Отже, цілями пропонованої нами комплексної діагностики економічного розвитку регіону будуть:

- визначення «больових точок» в економіці регіону для прийняття обґрунтованих управлінських рішень і вироблення стратегій соціально-економічного розвитку регіону;

- оцінювання процесів, що відбуваються в регіоні.

Виконаний аналіз виступатиме відправною точкою для прийняття управлінських рішень в економічній сфері регіональними органами державної влади. Він дасть змогу діагностувати проблеми і «провали», що існують в регіональній економіці і потребують їхнього коректування регіональним урядом.[6]

Початковим пунктом аналізу економічного розвитку регіону є питання про методологію його проведення. Нами пропонуються такі методологічні підходи до його проведення.

Перш за все, комплексний аналіз економічного розвитку регіону складатиметься з декількох етапів.

На першому етапі аналізу виконується аналіз статистичних даних минулих років, що відображають основні компоненти економічного розвитку регіону. При цьому необхідний розгляд ситуації за окремими складовими економіки регіону. Це потребує проведення структуризації економіки регіону на певній основі.

Як загальну методологічну передумову структуризації економіки регіону ми використовуватимемо так званий «ромб Портера» та ідею про конкурентні переваги країн і регіонів. Оскільки в сучасній світовій економіці ключовою проблемою для країн і регіонів стає забезпечення їх конкурентоспроможності, структурування економіки регіону відповідно до

детермінантів конкурентних переваг дає можливість найбільш адекватно оцінити тенденції і проблеми регіонального економічного розвитку. Крім того, найважливішим напрямом аналізу стає міжрегіональний аналіз, що дає змогу провести порівняння економічного розвитку досліджуваного регіону з регіонами-конкурентами. [4]

Важливим є ґрунтовне вивчення не тільки сильних сторін економіки і соціальної структури, а й дослідження проблем. Дослідницька робота з оцінювання соціально-економічного розвитку регіону найчастіше ведеться за п'ятьма основними напрямками:

- морфологічний аналіз регіону: географічне положення, економічне і виробниче районування, поселенська й економіко-інфраструктурна карта регіону;

- аналіз ресурсного потенціалу регіону: природні ресурси, трудові ресурси, господарський потенціал, розвиток промисловості й АПК, транспорту, зв'язку, торгівлі та обслуговування, фінансової системи, державної, обласної та муніципальної власності, зовнішньоекономічних зв'язків;

- розробка комп'ютерної макромоделі економіки регіону: систематизація даних економічного моніторингу, створення систем балансових рівнянь на основі розрахунку коефіцієнтів кореляції для регіону, що дає змогу постійно доповнювати оперативну базу даних і удосконалювати розвиток господарського комплексу регіону;

- комплексний аналіз населення: соціально-демографічні характеристики, зайнятість, міжетнічні відносини, політична структура, рівень життя, якість розвитку соціальної сфери, стан громадської думки (установки, оцінки, цінності та сподівання населення);

- аналіз інформаційних процесів: характер зв'язків державних структур управління і населення регіону, якість інформування населення про діяльність регіональних і місцевих органів влади, способи й ефективність поширення інформації в структурах самої адміністрації, роль преси у формуванні громадської думки і забезпечення взаємодії громадян та виконавчої влади. Це дає змогу отримати системну картину стану і тенденцій розвитку регіону, а також виявити основні (проблемні) лінії зв'язку між розвитком різноманітних процесів.[5]

На другому етапі аналізу здійснюється прогнозування розвитку економіки регіону за інерційним сценарієм. Прогнозування стану економіки регіону на перспективу в інерційному варіанті дасть можливість узагальнити і кількісно виміряти наявність виявлених на попередньому етапі аналізу ключових негативних тенденцій і загроз для економічного розвитку регіону.

На третьому етапі аналізу проводиться SWOT-аналіз регіону з метою встановлення ключових конкурентних переваг і конкурентних слабостей

регіону в економічній сфері, а також визначення можливостей і загроз його розвитку. Результати SWOT-аналізу дають змогу провести перехресний аналіз, що показує, як за допомогою виявлених сильних сторін можна використовувати можливості, що відкриваються перед регіоном, для розвитку регіону в розрізі секторів і галузей економіки, а також нейтралізувати виниклі внутрішні проблеми і зовнішні загрози для економічного розвитку регіону.[2]

Висновки. Зваживши сучасні тенденції, процес діагностики з оцінювання соціально-економічного розвитку регіону, поки що залишається недостатньо дослідженим як у теоретичному аспекті, так і з точки зору свідомого його впровадження в практичну діяльність. Саме тому, поєднання елементів визначених цілей породжує перспективи дієвого розв'язання проблем розвитку на регіональному рівні. Варто наголосити на потребі теоретико-методологічного обґрунтування підходів до аналізу та синтезу системи державного управління, що вимагає поєднання взаємозалежних аспектів та основних його напрямів.

Використані джерела інформації

1. State regional policy of Ukraine: features and strategic priorities: [Monograph] / edited. Z. S. Varnalia — K.: NISS, 2007. - 768 p.
2. Mannapov R. G. Organizational-economic mechanism of management of the region: formation, functioning, development [monograph] / R. G. Mannapov, L. G. Ahtarieva. - M.: KNORUS, 2008. - 352 p.
3. Coroliyk Y.G. To the issues of nature and the relationship between the concepts of "mechanism" and "control mechanism" in the field of science in Public administration / Y. G. Coroliyk // „Investment: practice and experience”. - 2011. - №7. - p. 80 - 84.
4. Syharirov M. V. Evolutionary management of socio-economic systems / M. V. Syharirov. - Petrozavodsk: CARRAN. - 2008. - 258 p.
5. Obolenskiy O. Y. System concept of the category "public control" / O. Y. Obolenskiy, Y. G. Coroliuk // „Investment: practice and experience”. - 2011. - №10 - p.79 - 84.
6. State management of regional development of Ukraine: [Monograph] / edited. V. Y. Vorotina, Y. A. Zhalila. - K.: NISS, 2010.- 288 p.

References

1. State regional policy of Ukraine: features and strategic priorities: [Monograph] / edited. Z. S. Varnalia — K.: NISS, 2007. - 768 p.
2. Mannapov R. G. Organizational-economic mechanism of management of the region: formation, functioning, development [monograph] / R. G. Mannapov, L. G. Ahtarieva. - M.: KNORUS, 2008. - 352 p.
3. Coroliyk Y.G. To the issues of nature and the relationship between the concepts of "mechanism" and "control mechanism" in the field of science in Public administration / Y. G. Coroliyk // „Investment: practice and experience”. - 2011. - №7. - p. 80 - 84.
4. Syharirov M. V. Evolutionary management of socio-economic systems / M. V. Syharirov. - Petrozavodsk: CARRAN. - 2008. - 258 p.
5. Obolenskiy O. Y. System concept of the category "public control" / O. Y. Obolenskiy, Y. G. Coroliuk // „Investment: practice and experience”. - 2011. - №10 - p.79 - 84.

6. State management of regional development of Ukraine: [Monograph] / edited. V. Y. Vorotina, Y. A. Zhalila. - K.: NISS, 2010.- 288 p.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор

УДК: 352

Грищенко І.М.,

к.держ.упр., докторант
Національної академії державного управління
при Президентові України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЛІДЕРСТВА

Анотація. У статті досліджено теоретико-методологічні засади лідерства на основі аналізу різних підходів та теорій лідерства. Проведено аналіз теорій «великої особистості», яка акумулювалася в теорію лідерських рис. Досліджено теорію харизматичного лідерства, групову теорію лідерства і теорію обміну, які ґрунтуються на ідеях соціальної психології.

Розглянуто ситуаційну модель ефективного лідерства Фідлера та теорії когнітивних ресурсів. Проаналізовано теорію лідерства «шлях–мета» та окреслено основні складові лідерства та роль лідера.

Ключові слова: лідерство, лідер, теорії лідерства.

Грищенко І.Н.,

к.гос.упр., докторант
Національної академії
государственного управления
при Президенте Украины

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЛИДЕРСТВА

Аннотация. В статье исследовано теоретико-методологические основы лидерства на основе анализа различных подходов и теорий лидерства. Проведен анализ теорий «великой личности», которая аккумулировалась в теорию лидерских черт. Исследовано теорию харизматического лидерства, групповую теорию лидерства и теорию обмена, которые базируются на идеях социальной психологии. Рассмотрено ситуационную модель эффективного лидерства Фидлера и теории когнитивных ресурсов. Проанализовано теорию лидерства «путь–цель» и выделено основные составляющие лидерства и роль лидера.

Ключевые слова: лидерство, лидер, теории лидерства.

Gryshchenko I. M.,

PhD., doctoral of the National Academy
of Public Administration
under the Office of the President of Ukraine

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF LEADERSHIP

Annotation. In this paper studies theoretical and methodological principles of leadership based on analysis of different approaches and theories of leadership.

In particular reviewed the results of research conducted by scientists Leadership from Ohio State University and the University of Michigan.

An analysis of the «Great personality» theories, which accumulated in the trait theory of leadership. Studied the theory of charismatic leadership, group leadership theory and the theory of exchange, based on the ideas social psychology.

Considered contingency model of effective leadership and theory of cognitive resource theory.

Analyzes the theory of leadership path-goal.

A study of different approaches to leadership and leadership roles found its content characteristics and proved that leadership is a unique phenomenon of social life and is connected with the exercise of government functions.

Basis of leadership is a special type of relationship management, – leadership type. Ideal for use effective leadership is a combination of the two bases of power: the position (formal authority) and osobystisnoi base (personal qualities).

Leadership theories suggest that the presence rice combination does not make the personality of the leader. The leader of the group is the only one, who best understands the task facing the group and how he achievements.

Leadership – is not so much a function of the individual or group as a result of the complex and multi-faceted impact of various factors and situations.

Ke words: leadership, leader, theories of leadership.

Постановка проблеми. На сьогодні особливий стан суспільної свідомості та поведінки українців, специфічна ситуація сприйняття та оцінки дійсності, вимагають впровадження в державне управління нових форм організації діяльності, які б з одного боку забезпечили результативність управління, а з іншого забезпечили задоволення потреб громадян.

Однією з таких форм є лідерство, яке дає змогу розширити знання, а значить світогляд, вивести продуктивність праці на інший якісний рівень, бережливо ставитися до гідності людини та її потреб. Крім того, використання лідерства дає можливість удосконалити внутрішньоуправлінську структуру стосунків у групі, організації, забезпечити результативність роботи та орієнтацію на результат.

Зрозуміло, що потреба у лідерстві з'явилася не сьогодні, проте вона значно загострилася під час соціальної напруженості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі підходи до лідерства висвітлено в працях О. Віханського [1], В. Власова [2], І. Грищенко [3], В. Гошовської та С. Головащенко [4], М. Логунової [5], Д. Ольшанського [8] та ін. Серед зарубіжних дослідників та засновників теорій лідерства праці В. Басс [14-15], Конгер і Р. Канунго [17], А. Філлей, Р. Хауса, С. Керр [12], Б. Честера, Ч. Шрішейма [16], Ф. Фідлера [19-20] та ін.

Проте вироблення цілісного уявлення про лідерство як феномен групи та окреслення його особливостей у цьому аспекті потребує нових досліджень.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних засад феномену лідерства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальновідомо, що наука має на меті виявити закони, відповідно до яких об'єкти можуть перетворюватися у людській діяльності. Від інших форм пізнання науку відрізняє предметний та об'єктивний спосіб розгляду світу. Ця ознака предметності та об'єктивності виступає найважливішою характеристикою науки. Слід мати на увазі, що наукове мислення по суті є запереченням того, що на перший погляд здається очевидним.

Саме в розрізі цієї думки спробуємо дослідити відмінність чи тотожність понять «лідер» і «лідерство» та окреслити їх складові.

Науковий аналіз лідерства розпочався з дослідження самих лідерів. Які особливості або риси роблять людину лідером? Це основне питання, на яке намагалися знайти відповідь ще у Древній Греції і Римі, адже проблема лідерства ще тоді мала велике як теоретичне, так і практичне значення.

Її розв'язання суттєво пов'язане з дослідженням сутності різних підходів до визначення цих понять.

У сучасних дискусіях з приводу визначення понять «лідер» та «лідерство» переважає комплексний і поліаспектний погляд на них. Незважаючи на значну кількість наукових праць з цього питання, адже вперше слово «leader» (лідер) з'явилося в англійській мові приблизно в 1300 році, а «leadership» (лідерство) приблизно з 1800 роках, ці поняття ще й досі є дискусійним у науці державного управління, оскільки використовуються різними науками для пояснення якостей особистості, суспільного феномену, психологічних особливостей та ін. Визначення поняття для конкретного дослідження значною мірою залежить від підходу дослідника та цілей, яких він прагне досягти.

Перш ніж перейти до дослідження понять, вважаємо за доцільне нагадати, що дефініція (лат. «definitio» – визначення, точна вказівка, вимога, припис; від «finitio» – обмеження, завершення) – коротке визначення будь-якого явища шляхом перерахування його головних, найбільш істотних ознак, якостей та властивостей з метою уточнення меж і звуження змісту поняття, що означає це явище. Залежно від точності понять розрізняють суворі дефініції, які є можливими лише в математиці, та дефініції-описи, що складаються з простого переліку ознак і понять-вказівок. Визначення можуть мати аналітичний або узагальнюючий, синтетичний характер; вони можуть пояснювати одне поняття через інше шляхом порівняння, позначати явище за допомогою символу, заміщати його умовним знаком [2, с. 208].

Енциклопедія державного управління визначає лідера (англ. «leader» – керівник, вождь, голова, правитель) – як авторитетного члена організації або

малої групи, особливий вплив якого дає йому змогу відігравати істотну роль у соціальних процесах чи ситуаціях. А також вказує, що лідер – це особа, здатна впливати на інших з метою інтеграції спільної діяльності, спрямованої на задоволення інтересів того чи іншого суспільства [4, с. 102].

З політичної точки зору енциклопедія державного управління окреслює політичного лідера, як учасника політичного процесу, наділеного реальною владою та авторитетну людину, яка справляє легітимний вплив на суспільство чи певну його частину, індивід, здатний до консолідації різних груп для розв'язання проблем суспільного розвитку, найбільш значимих з погляду групового інтересу [4, с. 447].

Тлумачний словник української мови визначає лідера «як того, хто посідає провідне місце серед інших, подібних» та як того, «хто стоїть на чолі політичної партії або іншої певної суспільно-політичної організації; вождь, керівник». Крім цього дає визначення, що це «особа чи група осіб, що йде першою в якому-небудь змаганні».

Сідней Хук ототожнюючи лідера з вождем і батьком пише, що «лише лідери можуть впливати на розвиток людства, яке здебільшого не звільняється від залежності батьків, а потім учителів, тому натовп шукає вождя, котрий виконав би в суспільстві роль, яку виконує батько в сім'ї [22, с. 392].

Український психолог В. О. Татенко зазначає, що «бути лідером – значить вказувати шлях іншим –найліпший, найкоротший, найбезпечніший». На його думку лідер «не лише веде і направляє своїх послідовників, але й прагне вести їх за собою, а послідовники не лише йдуть за лідером, але й хочуть іти за ним» [10, с. 12].

В психології прийнято сприймати лідера, як члена групи, якому вона надає право приймати найвідповідальніші рішення, що стосуються інтересів усієї групи.

Оксфордський тлумачний словник з психології дає декілька визначень лідерства, зокрема:

- лідерство (англ. Leadership) – це вплив на інших людей;
- лідерство – це реалізація організаційного керівництва, яка реалізується топ-менеджментом [7].
- лідерство охоплює (але не обмежується тільки цим) розробку бачення, планування, прийняття рішень, мотивування, організацію, розвиток, наділення повноваженнями і спрямування діяльності людей на досягнення конкретних цілей.

Тлумачний словник української мови дає таке визначення лідерству – це першість у чому-небудь.

Словник конфліктології визначає лідерство як спосіб впливу на групу, заснований на особистому авторитеті, визнанні особистості лідера [9, с. 49].

У соціальній психології під лідерством розуміють діяльність особи, яка веде групу до досягнення мети та якій надається право брати на себе найбільш відповідальні рішення, що стосуються інтересів групи. А також лідерство розглядається як вплив стосунків у процесі взаємодії, що ґрунтуються на особистісних характеристиках, де простежується факт домінування і підкорення.

Психологи наголошують, що лідерство – це соціально-психологічне явище, яке виникає скрізь, де формується група [5, с. 204].

Дмитро Ольшанський розглядає лідерство як специфічний феномен, який виникає при взаємодії лідера і ведених ним осіб, на стику двох проблем: психології окремої особистості (лідера) і психології груп, малих і великих [8, с. 207].

Віханський доводить, що лідерство це специфічний тип відносин управління, заснований на соціальному впливі, а точніше взаємодії в організації. Він розглядає лідерство як тип управлінської взаємодії (між лідером і послідовниками), заснований на найбільш ефективному для даної ситуації поєднанні різних джерел влади і направлений на спонукання людей до досягнення загальних цілей [1, с. 387].

Девід Мацумото в книзі «Психологія і культура» розглядає лідерство як процес взаємного впливу між лідером і його послідовниками заради досягнення групових, організаційних та соціальних цілей [6, с. 661].

Девід Майєрс пропонує розглядати лідерство як процес, в ході якого певні члени групи ведуть за собою всіх інших.

Дж. Террі пояснює лідерство як вплив на групи людей, який спонукає їх до досягнення спільної мети.

Р. Дафт трактує лідерство як взаємовідносини між лідером і членами групи, які чинять вплив один на одного й спільно прагнуть до реальних змін і досягнення результатів, що відображають загальні цілі.

І. Вешлер, Ф. Массарик, Р. Танненбаум визначають лідерство, як міжособистісну взаємодію, яка проявляється в конкретній ситуації за допомогою комунікативного процесу і направлена на досягнення цілей [11, с. 49].

Такі сучасні інтерпретації дефініцій «лідер» та «лідерство» виникли завдяки майже сторічному науковому пошуку вчених світу, результатом досліджень яких стала ціла низка теорій лідерства.

Зокрема, так звана теорія «великої особистості», стверджувала, що деякі індивідууми народжуються з певними рисами, які дозволяють їм стати лідерами, незалежно від ситуації та історичного періоду. Ця теорія передбачає, що особа народжується або з якостями, необхідними для лідера, або без них. Вважається, що знамениті історичні особистості, наприклад Наполеон, мали «природні» здібності піднятися над будь-якою ситуацією і стати лідером. Цей погляд акумулювався в теорію лідерських рис (*trait*

theory of leadership), яка пов'язана з виявленням індивідуальних рис особистості лідера. З часом теорія «великої особистості» поступилася місцем більш реалістичним підходам.

Під впливом біхевіористської школи в психології дослідники погодилися з тим фактом, що лідерські якості можуть бути не лише вродженими, а також і набутими в результаті навчання або життєвого досвіду. Увага переключилася на пошук універсальних якостей, притаманних лідерам. Результати цього величезного дослідження в цілому виявилися дуже непередбачуваними, і в результаті вчені змогли виділити лише одну постійну характеристику – інтелект. Коли ці результати співставили з вивченням фізичних даних, склалося враження, що лідери в цілому більші і розумніші, ніж їх послідовники, але не на багато. Коли теорія лідерських рис застосували до лідерства в організаціях, результат виявився ще більш незрозумілим. Найбільша проблема полягала в тому, що всім керівникам здається, начеб то вони знають, всі якості успішного лідера. Насправді для їх опису може бути використано будь-який прикметник. Визнавши ці семантичні обмеження і усвідомивши, що відсутній причинно-наслідковий зв'язок між розглянутими якостями і успішним лідерством, було припущено, що бажаними для лідера якостями є емпатія або міжособистісна сенситивність, а також впевненість в собі [26, с. 457].

В цілому так і не вдалося виявити загальні для лідерів риси і навіть зрозуміти, які із них важливіші. Тому на сьогодні основна увага приділяється не особистим якостям, а навичкам, пов'язаним з роботою.

Однією з таких теорій є теорія харизматичного лідерства (*theory charismatic leadership*) суттю якої є повернення до давнього розуміння лідера як людини, яка «силою своїх особистих якостей може здійснювати глибокий і незвичний вплив на послідовників» [23, с. 204]. Засновник цієї теорії Роберт Хаус припустив, що харизматичних лідерів вирізняють впевненість у собі і своїх підлеглих, високі очікування по відношенню до підлеглих, ідеалістичне бачення перспективи і вплив особистим прикладом [24, с. 189]. Послідовники харизматичного лідера ідентифікують себе з ним і його місією, виявляють крайню лояльність і впевненість у ньому, сприймають його цінності, відтворюють його поведінку і здійснюють самооцінку на основі відношень з лідером [24, с. 204]. Пізніше Бернард Басс розширив поняття харизматичного лідера і відмітив, що харизматичні лідери володіють відмінними навичками ведення дискусій і переконання, технічними знаннями і здатні добитися зміни установок, поведінки і емоцій своїх послідовників [14, с. 56]. Теорія харизматичного лідерства передбачає, що лідер, впливаючи на своїх послідовників, може добитися від них діяльності, яка перевищить всі очікування, а також відданості лідеру і його місії.

Інші прихильники цієї теорії, такі як Конгер і Канунго трактують харизму як атрибутивний феномен і передбачають, що він змінюється разом із ситуацією [17, с. 639]. Такі риси лідера, як впевненість у собі, соціальна сенситивність і емпатія, комунікативні навички, сприяють його харизматичній атрибуції. До ситуацій, сприятливих для проявів харизматичного лідерства, відносяться кризи, вимагаючи серйозних змін, і глибоке невдоволення підлеглих станом справ в організації [27, с. 44]. Приймаючи до уваги, що харизматичні лідери повинні відповідати визначеним етичним стандартам, було відмічено, що «...вони заслуговують цієї оцінки лише в тому випадку, якщо перетворять свою організацію таким чином, щоб її члени слідували за лідером і намагалися досягнути загальних цілей не за примушенням або з розрахунку на особистий зиск, а тому, що вони добровільно ототожнюють себе з організацією, нормами поведінки і цілями [27, с. 52].

Проте такий підхід, пов'язаний лише з особистістю лідера, не влаштував науковців і близько ста років тому в університеті штату Огайо науковці вперше провели дослідження, які засвідчили про існування двох важливих факторів у визначенні лідерства – завдання, і людського виміру [21, с. 393].

Незадоволені підходами теорії лідерських рис і натхненні дослідженнями в Огайо вчені перевели увагу з особистості лідера на очолювану ним групу. При груповому підході лідерство розглядається швидше з точки зору поведінки лідера і впливу, який він справляє на групу послідовників, а також впливу цієї групи на поведінку лідера.

Ранні Мічиганські дослідження лідерства в групі показали, що начальники високопродуктивних відділів використовували значно більше різноманітних стилів керівництва і були більше орієнтовані на працівників (щиро піклуючись про підлеглих). Інший важливий результат, цих досліджень полягав у доведенні того, що задоволеність працівників не була напряму пов'язана з продуктивністю праці [21, с. 394].

Крім ролі лідера і групи все більше уваги в теоріях лідерства приділялося ситуації. Ситуаційний підхід спочатку мав назву «цайтгейст» (*Zeitgeist*, що по-німецьки означає «дух часу») де лідер розглядався як продукт часу і ситуації. І доводилося, що лідером стає особистість, яка володіє певними якостями і рисами, затребуваними в даній ситуації. Проте в подальшому, дослідники зосередили увагу на ситуаційних аспектах лідерства і розпочали пошук ситуаційних змінних, які впливають на лідерські ролі, навички, поведінку, а також задоволеність і ефективність діяльності їх послідовників. Було виявлено багато ситуаційних змінних, але вони не склалися в загальну теорію до того часу, допоки Фред Фідлер не запропонував теорію ефективного лідерства, яка отримала широке визнання. Ситуаційна модель ефективного лідерства Фідлера (*contingency model of*

effective leadership) охоплює стиль лідерства і сприятливість ситуації. Фідлер описав її за допомогою трьох емпірично виділених параметрів.

1. Взаємовідносини між лідером і членами групи; це найбільш значима змінна в оцінці сприятливості ситуації.

2. Ступінь структурованості завдання; це другий за значимістю фактор сприятливості ситуації.

3. Позиційна влада лідера, яка визначається його формальними повноваженнями; є третім за важливістю параметром ситуації [19, с. 77].

Іншими словами, ситуація сприятлива, якщо лідер в цілому прийнятий своїми послідовниками, якщо завдання добре структуровано і всі питання обговорені, узгоджені і прийняті групою і якщо з позицією лідера формально пов'язані достатні повноваження і влада.

Проаналізувавши результати досліджень, Фідлер впевнений, що сприятливість ситуації у поєднанні зі стилем лідерства визначають ефективність лідерства [21, с. 399].

В теорії когнітивних ресурсів (*cognitive resource theory*) Фідлер визначає ситуації, в яких значення для діяльності групи і організації мають когнітивні ресурси лідера, такі, як інтелект, досвід і технічні знання.

Фідлер і його колеги, передбачають, що:

1. Інтелектуальніші лідери краще розробляють плани, приймають кращі рішення і виробляють кращі стратегії дій, ніж менш інтелектуальні лідери.

2. Інтелект має більше значення для діяльності групи, якщо лідер директивний, а члени групи мотивовані і підтримують лідера.

3. Міжособистісні конфлікти відволікають лідера від завдання, і інтелект лідера приносить більше користі, якщо його відношення з керівництвом і підлеглими відносно безконфліктні [20, с. 372–374].

Отже ситуаційна теорія Фідлера, доводить, що стилі лідерства, щоб бути ефективними, повинні підходити або відповідати конкретній ситуації.

Інші теорії, зокрема групова теорія лідерства і теорія обміну, які ґрунтуються на ідеях соціальної психології, стверджують, що лідер просто забезпечує своїм прихильникам більше вигод та винагород, ніж витрат або витрат. Для досягнення групових цілей повинен існувати позитивний обмін між лідером і його послідовниками. Барнард Честер застосувавши подібний підхід в організації довів, що: «теорії обміну передбачають, що члени групи вносять певний вклад за свій рахунок, а отримують вигоди за рахунок всієї групи або інших її членів. Взаємодія продовжується тому, що члени групи знаходять соціальний обмін взаємокорисним» [15, с. 48].

Ряд ґрунтовних досліджень вказує, що в дійсності послідовники / підлеглі можуть впливати на лідера так же, як лідер може впливати на них. Наприклад, під час одного з досліджень стало відомо, що коли підлеглі

працювали погано, лідери, як правило, звертали більшу увагу на структурування завдання, коли підлеглі працювали добре - лідери приділяли більше уваги їх потребам [18, с. 187–193]. В лабораторному дослідженні було виявлено, що продуктивність групи чинить більший вплив на стиль лідерства, ніж стиль лідерства – на ефективність групи [13, с. 438–440]. Інше дослідження показало, що в новостворених групах лідери можуть пристосовуватися, надаючи підтримку послідовникам в залежності від вже існуючого рівня згуртованості і ентузіазму групи [16, с. 53–55].

Тобто, ці дослідження показують, що підлеглі впливають на лідера і його поведінку, а лідери впливають на послідовників і їх поведінку.

Теорія лідерства «шлях–мета» намагається пояснити вплив, який чинить поведінка лідера на мотивацію його підлеглих, їх задоволеність і діяльність. Ця теорія припускає – і цим вона відрізняється від ситуаційної моделі Фідлера, – що на практиці різні стилі можуть бути використані одним і тим же лідером в різних ситуаціях [25, с. 83]. Основні виокремлені ситуаційні фактори – це особисті якості підлеглих і тиск зовнішнього середовища, а також вимоги, які пред'являються до підлеглих. Відносно першого ситуаційного фактора теорія стверджує, що «поведінка лідера буде прийнятною для підлеглих, при умові що підлеглі розглядають таку поведінку як безпосереднє джерело задоволеності або як інструмент для майбутньої задоволеності» [25, с. 87–90]. З приводу другого ситуаційного фактору теорія стверджує наступне: «поведінка лідера буде мотиваційною (наприклад, збільшить старання підлеглих) в тому випадку, якщо вона: 1) ставить задоволення потреб підлеглих в залежність від ефективності їх діяльності; 2) доповнює середовище, яке оточує підлеглих, забезпечуючи їм наставництво, рекомендації, підтримку і заохочення, необхідні для ефективною діяльності, яких може не вистачати у підлеглих або в оточуючому середовищі» [12, с. 254]. Використовуючи один із чотирьох стилів лідерства (директивне, підтримуюче, лідерство засноване на залученні підлеглих до прийняття рішень або лідерство орієнтоване на досягнення) в залежності від ситуаційних факторів, як було відмічено вище, лідер намагається впливати на сприйняття підлеглих і мотивувати їх, що в свою чергу, веде до ясності ролей, цільовим очікуванням, задоволеності і дії.

Висновки. Таким чином, поліваріантність наведених поглядів на лідерство та лідера дає змогу констатувати, що лідерство є унікальним феноменом суспільного життя, яке пронизує всі сфери життєдіяльності і пов'язане із здійсненням владних функцій.

В сучасних умовах лідерство – це не залізна або тверда рука, а висока чутливість до потреб послідовників, яка виявляється в розвитку працівників,

включення їх у групову роботу, в наданні їм допомоги в досягненні особистих цілей.

Основою лідерства є специфічний тип відносин управління, – лідерський тип.

Всі дослідники лідерства чітко виділяють особливий компонент лідерства, який вносить сам лідер.

Ідеальним для лідерства є використання ефективного поєднання обох основ влади: посади (формальна влада) і особистісної основи (особисті якості).

Теорії лідерства доводять, що лідер як особистість повинен володіти багатьма якостями, проте головними на сьогодні виділяють інтелект і вміння відчувати ситуацію, оскільки люди не статичні і не поводять себе однаково у всіх ситуаціях – навпроти, вони постійно змінюються і адаптуються.

Доведено, що наявність певної комбінації рис ще не робить особистість лідером. Спостереження і практика засвідчили, що лідером у групі стає той, хто найкраще розуміє завдання, які стоять перед групою, і шляхи їх досягнення. Тож більш ймовірним є те, що лідерство має складну природу і залежить не стільки від якостей особистості, скільки від місця особистості і позицій в структурі взаємин у групі.

Отже, лідерство – це не стільки функція особистості чи групи, скільки результат складного і багатопланового впливу різних чинників і ситуацій.

Найбільш загальним визначенням лідерства вважаємо пояснення даного феномену як соціально-психологічного процесу в колективі чи групі, побудованого на впливі особистого авторитету людини на поведінку її членів за для досягнення певного результату на взаємовигідній основі.

При цьому наголошуємо, що конкретні визначення лідерства як поліаспектного явища не можуть охопити всієї множинності його елементів, тому важливо пояснити лідерство в рамках існуючих теорій та усвідомити: як його не визначай, лідерство значимо саме по собі.

Список використаних джерел

1. Виханский О. С. Менеджмент : учебник / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – [3-е изд.]. – М. : Гардарики, 2001. – 528 с.
2. Власов В. Г. Новый энциклопедический словарь: в 10 т / В.Г. Власов. – СПб : Азбука-классика, 2004–2009. – Т. X : Ф–Я. – СПб : Азбука-классика, 2009. – 927 с
3. Грищенко І. М. Шляхи удосконалення програми розвитку лідерства в системі підготовки керівних кадрів / І. М. Грищенко // Підготовка фахівців у галузі знань “Державне управління” : вимоги до змісту та відповідність сучасним викликам : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 6-7 листоп. 2014 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білинської, В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2014. – 316 с. – С. 233–234.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. :

- НАДУ, 2011. Т. 1, – 732 с. / Гошовська В.А., Головащенко С.М. // Політичний лідер. С. 447-448.
5. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – К. : Вид-во, 2006. – 256 с. (Б-ка молодого держ. службовця).
 6. Мацумото Девид / David Matsumoto «Психология и культура» СПб. Питер, 2003. – 718 с.
 7. Оксфордский толковый словарь по психологии [Электронный ресурс] / под ред. А. Ребера. – 2002. – Режим доступа : <http://oim.ru/category/entsiklopediya/oksfordskii-tolkovyi-slovar-po-psikhologiiipod>
 8. Ольшанський Д. В. Політико-психологічна типологія лідерства / Д. В. Ольшанський. – М. : Гардарики, 2004. – с. 207.
 9. Словарь по конфликтологии [Электронный ресурс] / С. Б. Давлетчина ; Федер. агентство по образованию РФ, Вост.-Сиб. гос. технолог. ун-т. Электрон. текстовые дан. – Улан-Удэ : ВСГТУ, 2005. – [49] с.
 10. Татенко В. О. Лідер XXI / Leader XXI. Соціально-психологічні студії. – К. : Корпорація, 2004. – 198 с.
 11. Шалагинова Я. В. Психология лидерства. – СПб. : Речь, 2007. – 494 с.
 12. Alan C. Filley, Robert J. House, and Steven Kerr, *Managerial Process and Organizational Behavior*, 2d ed., Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1976, p. 254.
 13. J. C. Barrow, «Worker Performance and Task Complexity as Causal Determinants of Leader Behavior Style and Flexibility», *Journal of Applied Psychology*, vol. 61, 1976, pp. 433–440.
 14. Bernard M. Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations*, Free Press, New York, 1985, pp. 54–61.
 15. Bernard M. Bass, *Bass and Stogdill's Handbook of Leadership*, 3d ed., Free Press, New York, 1990, p. 48.
 16. Charles N. Greene and Chester A. Schriesheim, «Leader-Group Interactions: A Longitudinal Field Investigation», *Journal of Applied Psychology*, February 1980, pp. 50–59.
 17. J. A. Conger and R. Kanungo, «Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings», *Academy of Management Review*, vol. 12, 1987, pp. 637–647.
 18. Charles N. Greene, «The Reciprocal Nature of Influence Between Leader and Subordinate», *Journal of Applied Psychology*, vol. 60, 1975, pp. 187–193.
 19. Fred E. Fiedler, *A Theory of Leadership Effectiveness*, McGraw-Hill, New York, 1967, pp. 13–144.
 20. Fred E. Fiedler, Susan E. Murphy, and Frederick W. Gibson, «Inaccurate Reporting and Inappropriate Variables: A Reply to Vecchio's Examination of Cognitive Resource Theory», *Journal of Applied Psychology*, vol. 77, 1992, pp. 372–374.
 21. Luthans, Fred. *Organizational Behavior*. University of Nebraska, 1995. – 692 p.
 22. S. Hook «Psychoanalysis, scientific method and philosophy» ed. by S. Hook New York University press 1964, p. 392.
 23. R. J. House and J. L. Baetz, «Leadership: Some Empirical Generalizations and New Research Directions», in B. M. Staw (ed.), *Research in Organizational Behavior*, vol. 1, JAI Press, Greenwich, Conn., 1979, p. 399.
 24. Robert J. House, «A 1976 Theory of Charismatic Leadership», in Hunt and Larson (eds.), *Leadership: The Cutting Edge*, pp. 189–207.
 25. Robert J. House and Terence R. Mitchell, «Path–Goal Theory of Leadership», *Journal of Contemporary Business*, Autumn 1974, pp. 81–97.

26. H. Joseph Reitz, *Behavior in Organizations*, 3d ed., Irwin, Homewood, Ill., 1987, p. 469.
27. Jane M. Howell and Bruce J. Avolio, «The Ethics of Charismatic Leadership: Submission or Liberation?» *Academy of Management Executive*, May 1992, pp. 43–54.

References

1. Vikhans'kiy O. S. *Menedzhment : uchebnik* / O. S. Vikhans'kiy, A. I. Naumov [3-ye izd.]. – M. : Gardariki, 2001. – 528 s.
2. Vlasov V. G. *Novyy entsiklopedicheskiy slovar' : v 10 t / V. G. Vlasov*. – SPb : Azbuka-klassika, 2004–2009. – T. X : – SPb : Azbuka-klassika, 2009. – 927 s.
3. Hryshchenko I. M. *Shlyakhy udoskonalennya prohramy rozvytku liderstva v systemi pidhotovky kerivnykh kadriv / I. M. Hryshchenko // Pidhotovka fakhivtsiv u haluzi znan' "Derzhavne upravlinnya" : vymohy do zmistu ta vidpovidnist' suchasnym vyklykam : materialy shchorich. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastyu (Kyiv, 6-7 lystop. 2014 r.) / za zah. red. Yu. V. Kovbasyuka, M. M. Bilynskoi , V. M. Soroko*. – K. : NAPA, 2014. – 316 s. – S. 233–234.
4. *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya : u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; nauk.-red. kolehiya : Yu. V. Kovbasyuk, (holova) ta in.* – K. : NAPA, 2011. T. 1, – 732 s. / Hoshovs'ka V. A., Holovashchenko S. M. // *Politychnyy lider*. S. 447-448.
5. Lohunova M. M. *Sotsial'no-psykholohichni aspekty upravlins'koi diyal'nosti / M. M. Lohunova*. – K. : Vyd-vo, 2006. – 256 s. (B-ka molodoho derzh. sluzhbovtsya).
6. Matsumoto David / David Matsumoto «*Psykholojiya i kul'tura*». SPb. Pyter, 2003. – 718 s.
7. *Oksfordskyy tolkovyy slovar' po psykholohii [Elektronnyy resurs] / pod red. A. Rebera*. – 2002. – Rezhym dostupy : <http://oim.ru/category/entsiklopediya/oksfordskii-tolkovyi-slovar-po-psikhologiiipod>
8. Ol'shans'kiy D. V. *Polityko-psykholohichna typolohiya liderstva / D. V. Ol'shans'kiy*. – M. : Gardariki, 2004. – s. 207.
9. *Slovar' po konfliktolohii [Elektronnyy resurs] / S. B. Davletchyna ; Feder. ahentstvo po obrazovanyu RF, Vost.-Sib. hos. tekhnoloh. un-t. Elektron. tekstovye dan.* – Ulan-Ude : VSHTU, 2005. – [49] s.
10. Tatenko V. O. *Lider XXI / Leader XXI. Sotsial'no-psykholohichni studii*. – K. : Korporatsiya, 2004. – 198 s.
11. Shalahynova Y. V. *Psykholojiya liderstva*. – SPb. : Rech', 2007. – 494 s.
12. Alan C. Filley, Robert J. House, and Steven Kerr, *Managerial Process and Organizational Behavior*, 2d ed., Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1976, p. 254.
13. J. C. Barrow, «Worker Performance and Task Complexity as Causal Determinants of Leader Behavior Style and Flexibility», *Journal of Applied Psychology*, vol. 61, 1976, pp. 433–440.
14. Bernard M. Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations*, Free Press, New York, 1985, pp. 54–61.
15. Bernard M. Bass, *Bass and Stogdill's Handbook of Leadership*, 3d ed., Free Press, New York, 1990, p. 48.
16. Charles N. Greene and Chester A. Schriesheim, «Leader-Group Interactions: A Longitudinal Field Investigation», *Journal of Applied Psychology*, February 1980, pp. 50–59.
17. J. A. Conger and R. Kanungo, «Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings», *Academy of Management Review*, vol. 12, 1987, pp. 637–647.
18. Charles N. Greene, «The Reciprocal Nature of Influence Between Leader and Subordinate», *Journal of Applied Psychology*, vol. 60, 1975, pp. 187–193.

19. Fred E. Fiedler, A Theory of Leadership Effectiveness, McGraw-Hill, New York, 1967, pp. 13–144.
20. Fred E. Fiedler, Susan E. Murphy, and Frederick W. Gibson, «Inaccurate Reporting and Inappropriate Variables: A Reply to Vecchio's Examination of Cognitive Resource Theory», Journal of Applied Psychology, vol. 77, 1992, pp. 372–374.
21. Luthans, Fred. Organizational Behavior. University of Nebraska, 1995. – 692 p.
22. S. Hook «Psychoanalysis, scientific method and philosophy» ed. by S. Hook New York University press 1964, p. 392.
23. R. J. House and J. L. Baetz, «Leadership: Some Empirical Generalizations and New Research Directions», in B. M. Staw (ed.), Research in Organizational Behavior, vol. 1, JAI Press, Greenwich, Conn., 1979, p. 399.
24. Robert J. House, «A 1976 Theory of Charismatic Leadership», in Hunt and Larson (eds.), Leadership: The Cutting Edge, pp. 189–207.
25. Robert J. House and Terence R. Mitchell, «Path–Goal Theory of Leadership», Journal of Contemporary Business, Autumn 1974, pp. 81–97.
26. H. Joseph Reitz, Behavior in Organizations, 3d ed., Irwin, Homewood, Ill., 1987, p. 469.
27. Jane M. Howell and Bruce J. Avolio, «The Ethics of Charismatic Leadership: Submission or Liberation?» Academy of Management Executive, May 1992, pp. 43–54.

Рецензент: Васильєва О.І., д.держ.упр., професор

УДК 351.82:64

Ігнатенко О.П.,

к.е.н., докторант кафедри
НАДУ при Президентіві України

ВИДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СИСТЕМІ КОНТРОЛЮ СФЕРИ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Анотація. Визначені види відповідальності в сфері благоустрою населених пунктів, запропоновано нові підходи до Методики визначення відновної вартості зелених насаджень на об'єктах благоустрою.

Ключові слова: державне регулювання, сфера благоустрою населених пунктів, благоустрій, житлово-комунальне господарство, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

Ігнатенко А.П.,

к.э.н., докторант кафедри
НАГУ при Президенте України

ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЯ СФЕРЫ БЛАГОУСТРОЙСТВА НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Аннотация: Определены виды ответственности в сфере благоустройства населенных пунктов, предложены новые подходы к Методике определения восстановительной стоимости зеленых насаждений на объектах благоустройства.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера благоустройства

населенных пунктов, благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, государственная политика, государственное управление, нормативно-правовое регулирование.

Ignatenko O.P.,

PhD in economic science, Doctorant
NAPA under the President of Ukraine

TYPES OF RESPONSIBILITY IN CONTROL OF THE AREA OF BEAUTIFICATION OF HUMAN SETTLEMENTS

Annotation. There are established the types of liability in the area of beautification of human settlements, proposed the new approaches to the Methodology for determining the replacement cost of green space.

The beautification is important for each human settlements. Administrative responsibility for violations of state standards, rules and regulations in the area of beautification of human settlements is part of the control system in this area.

According to Article 42 of the Law of Ukraine "On the beautification of human settlements" for violation of legislation in the area of beautification of human settlements attracted people and enterprises.

The law provides that the prosecution of persons guilty of violating legislation in the area of beautification of human settlements, to liability under the law, they are not exempted from the obligation to damages caused as a result of violation of this law.

Damage caused by violation of legislation in the area of beautification of human settlements, subject to compensation, usually in full without application of the reduction in the size of the penalty, regardless of the payment for environmental pollution and deterioration of the natural resources in the amounts determined under approved in taxes prescribed manner, methods, calculations on calculating damages.

The lack of such taxes, methods, calculations can not be grounds for denial of damages. In this case the damage is compensated for actual expenses, in the prescribed manner the decision of the local government, the arrangement of one square meter in the city or the base cost per square meter of land on the restoration of the accomplishment of the object or the environment.

In our view, in the area of beautification of human settlements for legislative regulation could point out the following responsibilities:

1) civil liability (determined in accordance with the Civil Code of Ukraine and the Commercial Code of Ukraine);

2) discipline liability (determined in accordance with the Labor Code of Ukraine);

3) criminal liability (determined in accordance with the Criminal Code of Ukraine);

4) administrative liability (determined in accordance with the Code of Ukraine on Administrative Offences);

5) compensation cost (determined on the basis of approved tariffs, procedures, calculations on damage calculation).

As a result of the defined types of proceedings liability regarding amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offences and the specification of calculating compensation cost for the offense on objects in this area.

Keywords: government regulation, area of beautification of human settlements, beautification of human settlements, housing & municipal economy, public policy, public management, legal regulation.

Постановка проблеми. Питання благоустрою є важливими для кожного населеного пункту. Адміністративна відповідальність за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів є складовою системи контролю у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі дослідження щодо питань відповідальності в сфері благоустрою здійснювали Є.В.Пряхін [1], який досліджував підстави адміністративної відповідальності за порушення місцевих Правил благоустрою території населеного пункту. В його роботі отримали подальший розвиток поняття адміністративної відповідальності за порушення місцевих Правил благоустрою території населених пунктів.

Щербиною Є.М. [2] було опрацьовано теоретико-правові засади та характеристика адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів. Серед практичних пропозицій з удосконалення законодавства можна виокремити пропозицію щодо змін до статті 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [3], де передбачити відповідальність за повторне порушення законодавства в сфері благоустрою населених пунктів. Водночас, пропозиції автора щодо запровадження громадських робіт у вигляді покарання можуть призвести до неякісного виконання робіт в сфері благоустрою населених пунктів, оскільки саме на такі громадські роботи направляють винних осіб.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. У попередніх дослідженнях більше досліджувалось застосування адміністративної відповідальності. Питання застосування різних форм відповідальності в сфері благоустрою населених пунктів не розглядались, і особливо застосування компенсаційної вартості.

Мета. Мета статті полягає у аналізі застосування різних форм відповідальності в сфері благоустрою населених пунктів, і особливо застосування компенсаційної вартості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до статті 42 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [4] до відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів притягаються особи, винні у:

- 1) порушенні встановлених державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів;
- 2) проектуванні об'єктів благоустрою населених пунктів з порушенням затвердженої в установленому законодавством порядку містобудівної документації та державних будівельних норм;
- 3) порушенні встановлених законодавством екологічних, санітарно-гігієнічних вимог та санітарних норм під час проектування, розміщення, будівництва та експлуатації об'єктів благоустрою;

- 4) порушенні правил благоустрою територій населених пунктів;
- 5) порушенні режиму використання і охорони територій та об'єктів рекреаційного призначення;
- 6) самовільному зайнятті території (частини території) об'єкта благоустрою населеного пункту;
- 7) пошкодженні (руйнуванні чи псуванні) вулично-дорожньої мережі, інших об'єктів благоустрою населених пунктів;
- 8) знищенні або пошкодженні зелених насаджень чи інших об'єктів озеленення населених пунктів, крім випадків, передбачених статтею 28 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [4];
- 9) забрудненні (засміченні) території населеного пункту;
- 10) неналежному утриманні об'єктів благоустрою, зокрема покриття доріг, тротуарів, освітлення територій населених пунктів тощо.

Цим законом передбачено, що притягнення осіб, винних у порушенні законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, до відповідальності, передбаченої законом, не звільняє їх від обов'язку відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення вимог цього законодавства. Шкода, завдана внаслідок порушення законодавства з питань благоустрою населених пунктів, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення незалежно від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів у розмірах, які визначаються на підставі затверджених у встановленому порядку такс, методик, розрахунків щодо обрахування шкоди. Відсутність таких такс, методик, розрахунків не може бути підставою для відмови у відшкодуванні шкоди. У такому разі шкода компенсується за фактичними витратами, затвердженими в установленому порядку рішенням органу місцевого самоврядування, на облаштування одного квадратного метра території міста або базової вартості одного квадратного метра землі на відновлення порушеного стану об'єкта благоустрою або довкілля.

На наш погляд, в сфері благоустрою населених пунктів за законодавчим регулюванням можна вирізнити наступні види відповідальності:

- 1) цивільно-правова відповідальність (визначається відповідно до Цивільного кодексу України [5] та Господарського кодексу України [6]);
- 2) дисциплінарна відповідальність (визначається відповідно до Кодексу законів про працю України [7]);
- 3) кримінальна відповідальність (визначається відповідно до Кримінального кодексу України [8]);
- 4) адміністративна відповідальність (визначається відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [3]);
- 5) компенсаційна вартість (визначається на підставі затверджених

такс, методик, розрахунків щодо обрахування шкоди).

Цивільно-правова відповідальність. Під час укладання договорів встановлюється цивільно-правова відповідальність між сторонами, які застосовуються при невиконанні певних умов договору, погіршення стану об'єкта благоустрою тощо у відповідності до Цивільного кодексу України [5] та Господарського кодексу України [6].

Дисциплінарна відповідальність. Дисциплінарна відповідальність є одним із засобів впливу на осіб, для яких дії в сфері благоустрою населених пунктів є посадовим обов'язком. Види дисциплінарних стягнень за відповідні порушення передбачені Кодексом законів про працю України [7].

Кримінальна відповідальність. У Кримінальному кодексі України [8] статтю 270-1 передбачено санкцію за умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства, у тому числі об'єктів благоустрою населених пунктів та їх складових (кришки люків, решітки на них тощо).

Так, умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства, якщо це призвело або могло призвести до неможливості експлуатації, порушення нормального функціонування таких об'єктів, що спричинило небезпеку для життя чи здоров'я людей або майнову шкоду у великому розмірі, - карається штрафом від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1700 до 4250 грн.) або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк.

Ті самі дії, вчинені повторно або загальнонебезпечним способом, - караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони спричинили майнову шкоду в особливо великому розмірі або загибель людини чи інші тяжкі наслідки, - караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років.

Адміністративна відповідальність. Відповідно до статті 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [3] до адміністративної відповідальності притягуються винні особи за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів.

Встановлені наступні штрафні санкції: для громадян від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 340 до 1360 грн.) і для посадових осіб, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності - від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 850 до 1700 грн.).

Компенсаційна вартість. Статтю 19 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [4] передбачено відшкодування збитків, завданих об'єкту благоустрою.

Так, збитки, завдані об'єкту благоустрою в результаті порушення законодавства з питань благоустрою населених пунктів, підлягають відшкодуванню в установленому порядку.

Оцінка завданих збитків проводиться балансоутримувачем у разі:

- 1) протиправного пошкодження чи знищення елементів благоустрою;
- 2) пошкодження чи знищення елементів благоустрою при: ліквідації аварій на інженерних мережах та інших елементах благоустрою; здійсненні ремонту інженерних мереж; видаленні аварійних сухостійних дерев та чагарників; прокладанні нових інженерних мереж; виконанні інших суспільно необхідних робіт.

Порядок визначення відновної вартості об'єктів благоустрою затверджено Кабінетом Міністрів України 15.06.2006 № 826 [9]. Відповідно до цього Порядку балансоутримувач об'єкту утворює комісію для визначення відновної вартості, до складу якої включаються представники балансоутримувача і власника зазначеного об'єкта, місцевої держадміністрації (виконавчого органу міської, селищної, сільської ради), спеціалісти з питань благоустрою населеного пункту. До складу комісії можуть входити представники громадських організацій (за їх згодою).

Комісія проводить обстеження об'єкта благоустрою, встановлює ступінь його пошкодження чи знищення, визначає відновну вартість робіт з його відновлення (відбудови) і складає відповідний акт.

Розмір відшкодування збитків, завданих об'єкту благоустрою, визначається балансоутримувачем за методикою визначення відновної вартості об'єктів благоустрою, затвердженою наказом Мінжитлокомунгоспу України від 03.11.2008 N326 [10]. Ця Методика визначення відновної вартості об'єкта благоустрою передбачає єдиний підхід до оцінки розміру відшкодування збитків, завданих об'єкту благоустрою, при визначенні відновної вартості таких об'єктів. Розмір відшкодування збитків, завданих об'єкту благоустрою, пов'язаний з усуненням пошкоджень об'єкта благоустрою, що виникли безпосередньо в результаті дій винної особи або як наслідок таких дій, і складається з вартості робіт на його відновлення до стану функціонального використання такого об'єкта, який відповідає вимогам державних стандартів, норм і правил.

Окремо регулюються механізми визначення відновної вартості під час охорони та утримання зелених насаджень відповідно до статті 28 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [4].

Видалення дерев, кущів, газонів і квітників здійснюється в Порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України від 01.08.2006 № 1045 [11], за рішенням виконавчого органу сільської, селищної, міської ради на підставі ордера або на підставі статті 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12]. При будівництві розмір відновної вартості видалених зелених насаджень зменшується на суму, передбачену в

проектній документації на озеленення території.

Відновна вартість зелених насаджень визначається згідно з методикою, затвердженою Мінжитлокомунгоспу України від 12.05.2009 N127, яка зареєстрована в Мін'юсті України 19.06.2009 за N 549/16565 [13]. Методика встановлює механізм визначення відновної вартості зелених насаджень (дерев, кущів, газонів, квітників) у населених пунктах, що підлягає сплаті при видаленні зелених насаджень або при їх втраті у зв'язку із відведенням земельної ділянки у встановленому порядку юридичній або фізичній особі. Відновна вартість зелених насаджень, що належать до комунальної власності, сплачується до відповідного місцевого бюджету.

Сплата відновної вартості зелених насаджень не проводиться у разі:

- будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) житлових будинків, об'єктів інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури, благоустрою та інших об'єктів будівництва, що споруджуються за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету;
- знесення аварійних, сухостійних і фаутичних дерев, а також самосійних і порослевих дерев з діаметром кореневої шийки не більш як 5 сантиметрів;
- ліквідації аварійної ситуації на інженерних мережах населеного пункту;
- відновлення світлового режиму в житловому приміщенні, що затіняється деревами;
- проведення ремонтних та експлуатаційних робіт в охоронній зоні повітряних ліній електропередачі, на трансформаторній підстанції і розподільному пункті системи енергопостачання, мережі водо-, теплопостачання та водовідведення, телекомунікаційній і кабельній електромережі;
- досягнення деревом вікової межі;
- провадження господарської діяльності на території розсадників з вирощування декоративних дерев та кущів;
- ліквідації наслідків стихійного лиха, аварійної та надзвичайної ситуації, а також при будівництві об'єктів, що визначає Кабінет Міністрів України.

Видалення зелених насаджень на території меморіального комплексу та кладовищі здійснюється за рішенням балансоутримувача без сплати їх відновної вартості.

Видалення зелених насаджень на земельній ділянці, яка перебуває у приватній власності, та на присадибній ділянці здійснюється за рішенням власника (користувача) земельної ділянки без сплати їх відновної вартості.

Відновна вартість зелених насаджень, розташованих на земельній ділянці, що відведена в установленому порядку фізичній або юридичній особі (крім відновної вартості зелених насаджень, посаджених (створених) цією особою), сплачується під час передачі такої ділянки у власність

відповідної особи.

Згідно із Методикою відновна вартість зелених насаджень визначається з урахуванням витрат на створення зелених насаджень та їх утримання до віку видалення, з застосуванням ряду коефіцієнтів, що забезпечують диференціацію вартості в залежності від розташування зелених насаджень в межах населеного пункту, їх якісного стану та інших показників.

Однак, вартість утримання зелених насаджень протягом року визначається на основі економічно обґрунтованих планових витрат на виконання робіт з їх річного утримання згідно з технологічними картами, але при цьому Методикою не передбачено механізму складання таких технологічних карт, що приводить до виникнення корупціогенного чинника з цього приводу та збільшення в рази розмір відновної вартості.

Крім того, необхідність проведення доволі ускладненого розрахунку економічно обґрунтованих планових витрат на виконання робіт з річного утримання зелених насаджень. Також, вартість утримання дерев та кущів визначається в залежності від їх віку. Методикою передбачено, що вік дерева або куща визначається комісією без врахування дворічного періоду приживлення та з урахуванням даних інвентаризації зелених насаджень у разі їх наявності. Проте матеріали інвентаризації зелених насаджень для багатьох населених пунктів щорічно не оновлюються або відсутні, а фактичний вік дерева або куща визначається методами, які потребують певних витрат часу, наявності спеціального обладнання та залучення фахівців відповідної кваліфікації. Таким чином фактичний вік дерева або куща за відсутності даних інвентаризації зелених насаджень, та, тим самим, вартість утримання одиниці зелених насаджень протягом року визначити на практиці не представляється можливим.

У зв'язку із вищезазначеним необхідно змінити підходи до визначення відновної вартості зелених насаджень у населених пунктах із використанням нових і спрощених механізмів та застосуванням меншої кількості параметрів і можливості залучення спеціалістів нижчої кваліфікації для проведення зазначеного розрахунку.

На нашу думку це можливо досягти шляхом встановлення при визначенні зелених насаджень спрощених підходів для визначення компенсаційної вартості утримання зелених насаджень, яка має бути вартісною оцінкою робіт з їх утримання, які були здійснені за період від створення до моменту їх видалення або втрати. Також для забезпечення відповідності розмірів компенсаційної вартості утримання зелених насаджень інфляційним процесам в економіці, необхідно у розрахунках компенсаційної вартості утримання дерев і кущів передбачено механізм застосування коефіцієнта індексації.

Крім того, в питаннях державного контролю при протиправному

пошкодженні чи знищенні зелених насаджень правопорушниками має виплачуватися компенсація шкоди за Таксами обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.1999 №559 [14]. Сплата такс передбачає заздалегідь встановлені розміри збитків, завданих державі. Відповідно до цієї постанови кратність розміру шкоди встановлюється за кожне дерево, кожний кущ, газон і квітник, які знищені або пошкоджені до ступеня припинення або, відповідно, до ступеня неприпинення росту. Такси компенсаційної вартості утримання кущів встановлено за один дикоростучий кущ або за кожний кущ чагарнику, висадженого в огорожі та бордюрі, без урахування їх вікових та геометричних характеристик, за аналогічними показниками.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Враховуючи проведені дослідження, нами було визначено види відповідальності в сфері благоустрою населених пунктів, а саме: цивільно-правова, дисциплінарна, кримінальна та адміністративна відповідальності, а також компенсаційна вартість.

Під час визначення відновної вартості на об'єктах благоустрою щодо зелених насаджень необхідно розробити та затвердити нову Методику, яка має базуватись на спрощених механізмах розрахунку такої вартості з «автоматичним» застосуванням індексу інфляції.

У подальших розвідках доцільно проаналізувати застосування фінансово-економічних механізмів в сфері благоустрою населених пунктів.

Список використаних джерел

1. Пряхін Є. В. Благоустрій населених пунктів в Україні: правове регулювання : монографія / Є. В. Пряхін ; ред. : А. А. Черняк; Львів. держ. ун-т внутр. справ. - Л., 2011. - 199 с.
2. Щербина Є. М. Правові основи адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів: монографія / Є. М. Щербина; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. - Д. : ДДУВН, 2012. - 191 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 №2807-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 2580.
5. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 49. – Ст. 356.
6. Господарський кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 №436-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
7. Кодекс законів про працю України: Кодекс України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/322-08>.
8. Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

9. Про затвердження Порядку визначення відновної вартості об'єктів благоустрою : постанова Кабінетів Міністрів України від 15.06.2006 № 826 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1812.
10. Про затвердження Методики визначення відновної вартості об'єкта благоустрою : наказ Мінжитлокомунгоспу України від 03.11.2008 N 326 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 96. – Ст. 3181.
11. Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах : постанова Кабінетів Міністрів України від 01.08.2006 № 1045 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2215.
12. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. - № 18. – Ст. 735.
13. Про затвердження Методики визначення відновної вартості зелених насаджень : наказ Мінжитлокомунгоспу України від 03.11.2008 N 326 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 48. – Ст. 1635.
14. Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів : постанова Кабінетів Міністрів України від 08.04.1999 №559 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 14. – Ст. 110.

References

1. Pryakhin Ye.V. Blagoustriy naselenih punktiv v Ukrayini: pravove reguluyvannya [Beautification of human settlements in Ukraine: Legal Regulation] : monografiya / Ye.V. Pryakhin, Lviv, State University of Internal Affairs of Lviv, 2011, 199 p.
2. Shcherbyna Ye. M. Pravovi osnovi administrativnoyi vidpovidalnosti za porushennya derzhavnih standartiv, norm i pravil u sferi blagoustroyu naselenih punktiv [Legal basis of administrative liability for violations of state standards, rules and regulations in the area of beautification of human settlements] : monografiya / Ye. M. Shcherbyna, Dnipropetr., Dnipropetr. State University of Internal Affairs, 2012, 191 p.
3. The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine (2014), On Administrative Offences Code of Ukraine, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (Accessed 22 December 2014).
4. The Verkhovna Rada of Ukrainy (2005), The Law of Ukraine “On beautification of human settlements”, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 49, art. 2580.
5. The Verkhovna Rada of Ukrainy (2003), The Code of Ukraine “The Civil Code of Ukraine”, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 49, art. 356.
6. The Verkhovna Rada of Ukrainy (2003), The Code of Ukraine “The Commercial Code of Ukraine”, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 18, art. 144.
7. The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Labor Code of Ukraine, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/322-08> (Accessed 22 December 2014).
8. The Verkhovna Rada of Ukrainy (2001), The Code of Ukraine “Criminal Code of Ukraine”, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 25, art. 131.
9. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), Resolution “On approval of determining the replacement value of the improvement”, Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 25, art. 1812.
10. Mingitlokomungosp of Ukraine (2008), Resolution “On approval Method for determining the replacement value of the improvement”, Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 96, art. 3181.
11. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), Resolution “On approval of the removal of trees, shrubs, lawns and flower beds in settlements”, Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 31, art. 2215.
12. The Verkhovna Rada of Ukrainy (2011), The Law of Ukraine “On Urban Planning”, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 18, art. 735.

13. Mingitlokomungosp of Ukraine (2009), Resolution “On approval Method for determining replacement value of green space”, Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 48, art. 1635.
14. The Cabinet of Ministers of Ukraine (1999), Resolution “On taxes to calculate the amount of damage to vegetation within cities and other settlements”, Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 14, art. 110.

Рецензент: Олійник Н.І., д.держ.упр., доцент

УДК: 354+18

Ільницька Л. В.,
к.філос.н.

СИСТЕМНО-ІНФРАСТРУКТУРНИЙ ВИМІР ІНФОРМАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Виняткова абсолютизуюча актуальність системно-інфраструктурного виміру якісного налаштування та звернення до інформаційних джерел антикризового буття дозволяє в межах даного дослідження провести чіткий аналіз сучасних потужних поглядів стосовно розгляду взаємодіючих понятійних елементів внутрішньої природи механізмів державного управління.

Ключові слова: системно-інфраструктурний вимір, механізми державного управління.

Ильницкая Л.В.,
к.филос.н.

СИСТЕМНО-ИНФРАСТРУКТУРНОЕ ПРОСТРАНСТВО ИНФОРМАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Исключительная абсолютизирующая актуальность системно-инфраструктурного измерения качества настроек и обращения к информационным ресурсам антикризисного бытия разрешает в рамках данного исследования провести четкий анализ важных современных взглядов на рассмотрение взаимодействующих элементов внутренней природы механизмов государственного управления.

Ключевые слова: системно-инфраструктурное измерение, механизмы государственного управления.

Il'nitska L.V.,
PhD

SYSTEM-INFRASTRUCTURAL SPACE OF INFORMATION MECHANISMS OF THE STATE MANAGEMENT

Annotation. The exclusive absolutising urgency of system-infrastructural measurement of quality of options and the reference to information resources of anti-recessionary life resolves within the limits of given research to carry out the accurate analysis of important

modern views on consideration of co-operating elements of the internal nature of mechanisms of the state management.

The argument of methodological immersing on Wednesday of system-infrastructure measurements of the state control is underlined by promising perspectivity of innovative program approach on character of increasing modern transformations of progressing life.

Base principles of theoretical variety of opening of the various points of view concerning definition of the full internal terminological nature of "system-infrastructure measurements", in author's opinion, lie in such conceptual elements as "a social infrastructure" and "a system infrastructure".

Key words: the system-infrastructure space, the mechanisms of the state management.

Постановка проблеми у загальному вигляді полягає у здійсненні наукового дослідження процесів формування логічних механізмів прояву сходження впливу системно-інфраструктурних способів аналізу скоординованого державницького поступу у контексті багатовимірності аналітичних можливостей поглядів на державне управління, як на особливий зразок рівноваги та перспективної, всезагально потрібної, непорушної доцільності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. З огляду на мало вивчений предмет запропонованої проблематики та унікальність зазначеного способу аналізу механізмів державного управління в контексті системно-інфраструктурних вимірів, тим не менш, перелік джерельної бази пов'язується, в першу чергу, з дослідженнями, які окремо присвячуються всебічному огляду інформаційного сполучника як взаємодіючого термінологічного носія – сприятливого та корисного у вирішенні новітніх інноваційних завдань управління, як приклад, варто навести роботу Шарія В. І. "Антикризові технології як механізм реалізації цілей державного управління" [4], а, по-друге – слід згадати декілька, що важливо, вітчизняних наукових розвідок, де вперше в історії української суспільно-гуманітарної галузі розвитку згадується системно-інфраструктурний показник обґрунтування іншого теоретико-методологічного становлення. Відтак, авторське усвідомлення практичної доцільності системно-інфраструктурного ресурсу управління втілюється у не надто довгому за обсягом переліку праць, куди увійшли: монографія Нікітіна І. А. "Ідея освіти чи зміст освітньої політики" [6] та ґрунтовне дослідження провідних українських дослідників Андрущенко В. П. та Михальченко М. І., яка має назву "Сучасна соціальна філософія" [5].

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Актуальність порушеної теми пов'язана із малодосліджуваними аспектами спрямованого аналізу механізмів державного управління у зв'язку із оглядом інноваційного режиму надвичайної організації системного адміністрування та контролю за арсеналом багатоваріантних змін, які, зрештою, і виникають під час проведення необхідних процесів реформування соціально-економічної

площини життя. Тому автором даного дослідження і використовується та вводиться в обіг понятійне сполучення – системно-інфраструктурний вимір якісного налаштування та звернення до інформаційних джерел подолання кризового поступу в межах аналітичних можливостей теоретичного рівня виявлення корисних наукових поглядів на домінуючий вимір механізмів державного управління, як на винятковий практичний зразок соціально-економічного прогнозування омріяної рівноваги.

Мета і завдання статті визначаються спробою розкрити засобами та механізмами управлінської діяльності потужний аналітичний осередок вітчизняної наукової школи, аналіз якої в межах актуальних способів координації системно-інфраструктурного виміру інформаційних чинників налаштування на прогресуючу хвилю антикризового майбуття, є теоретичною ланкою наближення до довершеного відтворення яскравого та сучасного інноваційного поступу людства.

Виклад основного матеріалу. Аргументація методологічного занурення у середовище системно-інфраструктурних вимірів державного поступу підкреслюється багатоочікуваною перспективністю інноваційного налаштування на трансформаційний характер прогресуючого буття. Центральною частиною системних поглядів на інформаційну складову відтворення рівноваги життєвоважливих ресурсних надбудов управлінського виміру цілепокладання є сучасний базовий конгломерат інформаційно-аналітичного накопичення досвіду адміністрування та контролю, який покладений в основу системно-інфраструктурного насичення площини вимірювання існуючих об'ємних похідних величин механізмів державницького управління. Зразковий понятійний альянс системних та інфраструктурних чинників демонструє спроможність долучати можливості різномонітних наближених галузевих підходів щодо проблеми координації аргументованого поєднання термінологічної сфери тлумачення перспективних програмних паралелей організації управлінського середовища найвищого виміру, де дієвий сполучник стійкого наукового споглядання, в ролі якого активно виступає дотична структура механізмів, саме завдяки їм вдається на теоретичному рівні класифікувати споріднені, проте і ускладнені чинники управлінського впливу.

Зрештою, вітчизняний дослідник Малиновський В. Я. стверджує, що механізми державного управління – це певна "сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління" [1]. Наукове узагальнення на підставі внутрішніх системних якостей призводить на понятійному рівні до сприйняття органічних структурних об'єднань, в

даному разі – механізмів управління вже як цілісних послідовних принципів інфраструктурної взаємодії, бо кореляція до "засобів організації управлінських процесів" і "способів впливу на розвиток керованих" явищ дозволяє залучати до аналізу інноваційні функціонально-важливі сполучники, тому що відбувається відображення "структурно-функціонального змісту процесу управління", де вже, в свою чергу, інфраструктурне насичення доволі чітко проглядається у певній періодизації – функціональній послідовності виразних якостей-вимірів впливового накопичення особливого управлінського змісту. Адже, за словами колективу вітчизняних авторів, які вельми поглиблено вивчали поєднувані між собою елементи спільного державно спрямованого механізму, Г. Одінцової, В. Дзюндзюка, Н. Мельтюхова, Н. Миронова та О. Коротич – зазначені складники аналізу керуючих механізмів державницького нагляду поєднуються ще й з багаторівневою "послідовною реалізацією дій", одним із проявів якої слугує "функціональна діяльність з використанням відповідних їй форм і методів управління". Таким чином, слід підкреслити, що саме "склад елементів та порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими елементами є цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби" [2, с. 421].

Звернення до інформаційної складової рівномірності у структурі взаємодіючих механізмів державного управління виявляється як процес "надійної роботи виробничої системи з оптимальною потужністю і є одним із найбільш важливих завдань системно-адміністративної сфери. Іншим життєво-важливим завданням є виключення проблем, пов'язаних із недостатньою кількістю проведеного тестування та забезпеченням оптимального розподілу доступних ресурсів. Гарно спланована надбудова системної інфраструктури і процесів управління у нових розробках і у модифікаціях системних надбудов зможуть допомогти на системному рівні адміністративно швидко подолати та відсунути ці проблеми" [3]. Отже, звісно: системний режим інфраструктурності виявляється у логічних зв'язках послідовних виконаних планомірних дій оперативних можливостей системного аналізу.

Врешті-решт, системний підхід у взаємодії з інфраструктурним режимом дозволяє активно досліджувати антикризові технології, де сполучник "механізм державної дії" співіснує у вигляді допоміжного взаємодіючого елемента реалізації цілей державного управління. Принагідно варто зазначити, що і український дослідник Шарий В'ячеслав Іванович вказує на те, що у зв'язку із історичними трансформаційними змінами виникає потреба в "комплексному аналізі проблеми становлення й розвитку антикризових технологій, адаптації та впровадженні практичного

досвіду... і одночасно проведенні розробки інноваційних вітчизняних антикризових технологій". Тобто, мова йде про необхідність усвідомленого формування " нової моделі реалізації державного управління як інструменту раціональної творчої дії із запобігання кризам і кризовим явищам або їх подолання на певних територіях України, що сприятиме розв'язанню нагальних суспільних проблем" [4, с. 3]. Знову ж таки, до системного підходу звертались і провідні вітчизняні теоретики такі, як Віктор Андрущенко та Микола Михальченко. Відтак, вони вводять у науковий обіг поняття "соціальна інфраструктура" [5, с. 366], де термінологічна сутність цього понятійного осередку фахово характеризується за доцільним рівнем якісного супроводу всезагального активного абсолютного розвитку системи, організаційна природа якої є теоретично укоріненою у базові механізми інфраструктурного зразка.

Також, обговорюючи приналежність системно-інфраструктурного рівня усвідомлення практичної площини якісного налаштування інформаційного чинника у структурі механізмів державного управління, окремо слід звернути увагу на поєднувану доповнюючу цілісність "системності" та "інфраструктурності". Таким чином, взаємопрониклива властивість спільних елементів у налаштуванні на узгоджену роботу механізмів державницької практики дозволяє розглядати поняття "інфраструктурного" режиму управління у моделі понятійної співмірності, залучаючи до винайдення спектру понятійного тлумачення саме "системність" площини управління. Звідси, можливо налаштовувати погляди на "інфраструктуру" як на сукупну частину системних елементів цілісності. Звертаючись до наукової творчості Володимира Нікітіна, варто зупинитись на тому, що український дослідник вперше вводить до наукового обігу термін системно-інфраструктурні уявлення, проте, акцентуючи свої науково-теоретичні намагання не на розкритті новітніх значень механізмів державного управління, а на системних аспектах вибудовування європейських потужностей вітчизняної системи освіти. Отже, аналізуючи інфраструктурну сферу організації цілісного середовища, додається і системне її призначення. Коли мова заходить про "зміст освітньої політики", В. А. Нікітін закликає виявляти головні гуманістичні потужності, де організаційне джерело об'єднання формулюється як системно-інфраструктурна форма базових процесів і структур забезпечення. Відтак, Володимир Нікітін прагне відтворити свої уявлення щодо реальної організації режиму діяльнійої структури якісно вибудованого майбутнього соціального життя громадян України, бо "системна організація відповідає ринковій економіці і технологічній культурі, а розвиток і експансія складають ядро системних цінностей" [6, с. 76]. Класифікуючи базові процеси за системно-видовими характеристиками інфраструктурного підпорядкування – довгоочікуване реформуюче призначення державницької

політики, автор "системно-інфраструктурної" парадигми загального налаштування виявляє в середовищі організаційного проектування дослідницькі, конструкторські, проектні, програмні, технологічні системи диференціації, стверджуючи наступну точку зору: "системний підхід є більш гнучким, ніж галузевий і дає можливість легше відтворюватись у відповідь на зовнішні зміни" [6, с. 77].

Зрештою, своєрідність інформаційного сполучника системно-інфраструктурного підходу у поступі аналізу вимірів механізмів державного управління в найбільшій мірі сприятливо розкривається ще й під час залучення вже вище згаданих досліджень, пов'язаних із процесами інноваційного наукового огляду засобів системного адміністрування. Адже, окрім понятійного чинника "соціальної інфраструктури", корені теоретичного багатоманіття тлумачення інфраструктурного чинника також тяжіють і до структури технологічного процесу електронного занурення у своєрідну ієрархію програмного виконання накопичених схем аналізу, де саме "система організаційного управління створює основи для керування розподілом дій у системній інфраструктурі нових системних надбудов, розробок і модифікацій" Варто нагадати, що "лише системний адміністратор відповідає за створення інфраструктури...", який вірно приймає та обирає якісно усвідомлене рішення з приводу розуміння певної властивості, коли "на останньому кроці для кожної системи інфраструктури повинен бути визначений глобальний або специфічний клас об'єкта в параметрах вимірів системи" [3]. Якщо виходити з того, що в основі класичного визначення механізмів державного управління лежить уявлення про відношення державновиконавчих механізмів до відповідних "способів розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні" [2, с. 421], то і понятійний рух системно-інфраструктурних вимірів у режимі інформаційного сполучника інноваційних засобів системного адміністрування доповнює зазначене визначення, але окрім "способів розв'язання" демонструє також і певний додатковий інваріант, який доречно проявляється у особливих властивостях, а саме: гнучкість в теоретичному обґрунтуванні та нагальність практичного використання цього важливого термінологічного поєднання у інформаційних механізмах державного управління.

Висновки та перспективи подальших розвідок даного дослідження базуються на позиціях ґрунтовного окремого вивчення кращих зразків вітчизняного та зарубіжного науково-теоретичного досвіду щодо формування актуальних базових позицій з приводу новітнього системно-інфраструктурного методологічного виміру якісного налаштування та звернення до інформаційних чинників відносно детального розгляду взаємодіючих понятійних елементів внутрішньої природи механізмів державного управління у межах як багатофункціональної організаційної

площини системного аналізу, так і соціальної інфраструктури наглядово-виконавчих функцій скоординованого державницького поступу.

Список використаних джерел

1. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kds.org.ua/node/609/function.session-start>
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Системное администрирование. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.redov.ru/kompyutery_i_internet/sap_r_3_sistemnoe_administrirovaniye/p9.php
4. Шарий В. І. Антикризисні технології як механізм реалізації цілей державного управління: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.І. Шарий; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.
5. Андрущенко В. П., Михальченко М. І. Сучасна соціальна філософія. – К., 1996. – 370 с.
6. Никитин В. А. Идея образования или содержание образовательной политики. – К.: Оптима, 2004. – 205 с.

References

1. Malinov'skiy V. Y. Slovyk terminiv ta ponyat' z derzhavnogo upravlinnya. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kds.org.ua/node/609/function.session-start>
2. Enzyclopedichniy slovnik z derzhavnogo upravlinnya / uklad. U. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mihnenko ta in. – K.: NADU, 2010. – 820 s.
3. Sistemnoe administrirovaniye. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.redov.ru/kompyutery_i_internet/sap_r_3_sistemnoe_administrirovaniye/p9.php
4. Sharyi V. I. Anti-crisis technologies as the mechanism of carrying out the objectives of public administration; Avtoref. diss. cand. n. z derzh. upr.: 25.00.02 / V. I. Sharyi; Naz. acad. derzh. upr. pri Prezidentovi Ukraïni. – K., 2006. – 20 s.
5. Nikitin V. A. Ideya obrazovaniya, sodержanie obrazovatel'noy politiki. – K.: Optima, 2004. – 205 s.
6. Andrushenko V. P., Mihal'chenko M. I. Suchasna sozial'na filosofiya. – K., 1996. – 370 s.

Рецензент: Предко О. І., д. філос. н., проф.

УДК 316.323.83:351

Кандагура К.С.,

к.держ.упр., старший викладач
кафедри менеджменту
Київського національного
торговельно-економічного університету

КОМУНІКАТИВНІ ПРОЕКТИ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА: ВІТЧИЗНЯНІ ТА ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ

Анотація. У статті проаналізовано теоретичні підходи до комунікативних проектів; виокремлено комунікативні проекти, що використовуються в системі державного управління при взаємовідносинах влади з громадськістю та закріплені у нормативно-правових актах; досліджено зарубіжні моделі, що застосовуються у співпраці влади та громадськості.

Ключові слова: комунікативні проекти, інформаційне суспільство, демократичне врядування, влада, громадськість.

Кандагура К.С.,

к.гос.упр., старший преподаватель
кафедры менеджмента
Киевского национального
торгово-экономического университета

КОММУНИКАТИВНЫЕ ПРОЕКТЫ В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА: ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ

Аннотация. В статье проанализированы теоретические подходы к коммуникативным проектам; выделены коммуникативные проекты, используемые в системе государственного управления при взаимоотношениях власти с общественностью и закреплены в нормативно-правовых актах; исследованы зарубежные модели, применяемые в сотрудничестве власти и общественности.

Ключевые слова: коммуникативные проекты, информационное общество, демократическое управление, власть, общественность.

Kandagura K.S.,

candidate governance,
senior teacher of department management
Kyiv national university of trade and economics

COMMUNICATION PROJECTS IN THE INFORMATION SOCIETY: NATIONAL AND FOREIGN MODELS

Annotation. The article analyzes the theoretical approaches to communication projects. This definition of communicative project, which refers to a special technology of relations with public authorities, providing investing a certain amount of resources (financial, material and

human) to achieve the goal and get the intended result of certain terms of public participation in governance.

Author determined communication projects used in public administration in relations with public authorities, based on the following criteria:

1. elaborated in terms of the legal framework;
2. function, structure, powers and characteristics of public authorities at all levels;
3. the specifics of building relationships in the life of society.

The article singles out a number of interests that guide the authorities and the public when building relationships. Among the public interest, to be informed (can receive complete and accurate information); to be heard (the ability to express communicative activities); participate in the activities of advisory bodies in the government; access to public service; elect and be elected regardless of the financial component and the results from targeted appeals and lawsuits.

By the government's interests in relations with the public interests included the following: support of the public, increased confidence of the public and keeping power, coverage of in accordance with current legislation of Ukraine, information-house activities, training of employees.

The introduction of communicative relationships of power projects in public funds from business and redistribution of power in the private sector in the development of cultural sphere has been achieved following improvements:

- Complement public investment in culture extrabudgetary resources;
- Communication between the public, businesses and government.

Communication projects implemented through the following forms:

- Redistribution of powers of financing and managing cultural sector from central to local levels (regions, municipalities, private cultural organizations);
- Legislative incentives sponsorship and patronage through incentives in taxation; improve the image of the campaign; business development;
- Implementing mechanisms for fundraising (raising funds from the private sector to implement projects);
- Partnerships with public organizations.

Keywords: communication projects, information society, democratic governance, the government, the public.

Постановка проблеми. Процеси демократичного врядування передбачають підвищення значення як державного управління в цілому, так і місцевого самоврядування зокрема. Проте аналітики твердять, що в Україні не існує глибоких традицій участі громадськості у справах регіонального управління. Більшість місцевих груп мають схильність працювати безпосередньо з міністерствами та центральними органами, аніж брати участь у роботі органів регіональної влади. Це відбувається через обмеження ролі та повноважень місцевої влади та відсутність будь-якої кампанії, яка б інформувала громадськість відносно того, якою мають бути роль та повноваження місцевої влади. У той час як громадянське суспільство в Україні вимагає збільшення своєї участі у процесі прийняття рішень, механізм врядування залишається все ще недієздатним, для того, щоб почути і задовольнити ці вимоги [7].

Підвищення результативності та ефективності реалізації державної політики у побудові взаємовідносин влади з громадськістю потребують удосконалення існуючих форм та методів та впровадження нових механізмів через розробку комунікативних проектів.

Аналіз досліджень та публікацій. Питанням тлумачення терміну «демократичне врядування» присвячені роботи Т. М. Безверхнюк, Н.М. Драгомирецької, А.Ф. Колодій та ін. авторів.

Окремо виділимо наукові підходи, які спрямовані на дослідження діалогу, комунікації та комунікативної діяльності державних службовців як механізмів у взаємовідносинах влади з громадськістю. У цьому напрямі привертають увагу роботи Ю.Габермаса, Н.К.Дніпренко, Н.М.Драгомирецької, Ю.Корольчука, С.В.Куніцина, Ю.Сурміна, О.Р.Титаренка, О.Трухачова.

Форми та методи побудови взаємовідносин влади з громадськістю розглядають: Е.Афонін, Л.Гонюкова, В.Дзоз, П.Манжола, Ю.Нісневич.

Виділення раніше не вирішених частин загальної проблеми. Постає потреба у розробці дієвих механізмів та процедур, які, дадуть можливість громадянам впливати на процес прийняття рішень, а також дозволять швидко й ефективно ухвалювати ці рішення та впроваджувати їх у всі сфери життєдіяльності. Останнє вимагає врахування всіх факторів, які впливають на ту чи іншу ситуацію. Основою для формування таких взаємовідносин мають слугувати ефективні комунікації та інформаційне забезпечення.

На думку аналітиків, існує потреба у гнучких методах залучення громадськості. У такому сенсі актуальності набувають питання оволодіння основами комунікативного проектування, що дозволить суб'єктам державного управління ефективніше здійснювати аналітичні, організаційно-управлінські і консультативно-методичені функції в державному управлінні [2-4].

Мета статті. На основі узагальнення наукових розробок, виділити та порівняти вітчизняні та зарубіжні моделі комунікативних проектів та визначити ефективність їх застосування у побудові взаємовідносин влади з громадськістю.

З огляду на зазначену мету, постають наступні завдання: виокремити існуючі форми та методи співпраці влади з громадськістю, які закріплені у нормативно-правових документах; виділити ряд інтересів, якими керуються влада та громадськість при побудові взаємовідносин; дослідити зарубіжні моделі, що застосовуються у співпраці влади та громадськості.

Виклад основного матеріалу. При розгляді питання комунікативних проектів, актуальним є розуміння категорії «демократичне врядування». Дане визначення базується на налагодженні зворотнього зв'язку між владою та громадськістю, а також прозорості та відповідальності влади. Метою

такого зв'язку є покращення управлінських послуг та роз'яснення рішень громадянам, формування діалогу між владою та громадськістю та налагодження взаємовідносин, а результатом реалізації є конкретні дії.

Таким чином, маємо наступні принципи демократичного врядування: участь громадськості; прозорість; доступ до інформації та відповідальність.

Впровадження комунікативних проектів відноситься до розряду інноваційної та творчої діяльності, оскільки вона припускає перетворення реальності, будується на базі відповідних технологій, які можна уніфікувати, освоїти та удосконалити. Такий вид проектування має широкий спектр застосування [2-4].

Таким чином, можна говорити, що комунікативні проекти для державного управління дають можливість залучити громадськість до процесів управління.

Під комунікативним проектом розуміється спеціальна технологія побудови взаємовідносин влади з громадськістю, що передбачає вкладання певної кількості ресурсів (фінансових, матеріальних та людських) для досягнення мети і отримання запланованого результату у визначені терміни із залученням громадськості до процесів управління.

Можна запропонувати наступну класифікацію комунікативних проектів, що використовуються в системі державного управління при взаємовідносинах влади з громадськістю, яка базується на наступних критеріях:

1. за рівнем розробленості нормативно-правової бази;
2. за функціями, структурою, повноваженнями та особливостями органів державної влади усіх рівнів;
3. за особливостями побудови відносин у процесі життєдіяльності суспільства.

Таким чином, беручи до уваги перший критерій – рівень розробленості нормативно-правової бази, виокремлюємо механізми взаємовідносин влади з громадськістю у відповідності з нормативно-правовими актами України, через (додаток):

1. вибори та референдуми;
2. доступ до інформації про діяльність влади;
3. оскарження рішень органів влади;
4. звернення до органів влади;
5. участь у діяльності політичних партій та громадських організацій;
6. участь в управлінні державними справами.

Розглядаючи вибори та референдуми як механізми взаємовідносин влади з громадськістю, можна зазначити про один із видів комунікації, який реалізується у діяльності законодавчої гілки влади. У своїй суті вибори являють передбачену конституцією та законами форму прямого народовладдя, відповідно до якої формуються представницькі органи

державної влади та місцевого управління (самоврядування) через голосування. В свою чергу, вибори у кінцевому результаті демонструють односторонню комунікацію, яка походить від громадськості та реалізується у якості отримання депутатського мандату одним із представників громадськості. Двостороння комунікація проявляється за умов передвиборчої агітації та зустрічей з кандидатом в депутати, функція якого полягає у представленні інтересів електорату у владі.

На противагу виборам, референдуми являють собою всенародне опитування та реалізують право громадян на прийняття рішень з конституційних, законодавчих чи інших внутрішньо- чи зовнішньополітичних питань.

Висвітлення діяльності владою реалізує механізм, який базується на інформуванні громадськості. За сучасних умов розвитку інформаційного суспільства, відповідно до законодавчо закріплених норм, інформування здійснюється через владні структури, шляхом залучення друкованих та електронних засобів масової інформації, через Інтернет тощо. Такий механізм не забезпечує комунікації влади з громадськістю, а направлений лише на односторонню взаємодію через надання інформації.

Оскарження рішень органів державної влади та надсилання звернень від громадськості, реалізують право громадян на захист та реалізацію своїх інтересів, які закріплені в Конституції України та окремих законах. Такі механізми дають можливість реалізувати двосторонню комунікацію, що має на меті удосконалення діяльності органів влади.

Громадські об'єднання виступають механізмом від громадськості у взаємовідносинах з владою та реалізують основне право громадян на участь в державному управлінні. Такий механізм дає можливість реалізовувати інтереси громадськості у владі та підвищувати рівень сприйняття громадянами діяльності влади.

Механізм участі в управлінні державними справами реалізується через різні форми відповідно до чинного законодавства України: вступ на державну службу та представлення інтересів з позиції професійної діяльності; участь у діяльності дорадчих рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; новітні інформаційні технології; консультації з громадськістю являють собою процес комунікації між органами виконавчої влади та громадськістю і забезпечують право громадян впливати на прийняття управлінських рішень [6].

Запропонована класифікація комунікативних проектів, що використовуються в системі державного управління при взаємовідносинах влади з громадськістю з позиції розробленості нормативно-правової бази дає можливість зробити висновок, що у законодавстві України напрацьовані механізми, які реалізуються переважно через односторонні зв'язки, тобто направлені на інформування. Спроба реалізації механізмів через форми

двосторонньої комунікації закріплена лише в деяких указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України та має рекомендаційний характер.

Системний аналіз механізмів комунікативних проектів у взаємовідносинах влади з громадськістю шляхом впровадження через різні форми, дає можливість класифікувати їх за структурою, функціями та повноваженнями органів влади. Було виокремлено низку механізмів впровадження комунікативних проектів, які реалізуються різними гілками влади: законодавчою, виконавчою, судовою та окремо Президентом України.

Таким чином, аналізуючи діяльність законодавчої гілки влади у взаємовідносинах з громадськістю з позиції функцій, можна зауважити, що законодавча влада в Україні представлена парламентом та уособлює сукупність депутатів, які делеговані від народу для реалізації їх інтересів та захисту прав. Комунікація громадян з законодавчою гілкою влади відбувається через направлення звернень; через публікації та виступи у електронних, друкованих ЗМІ та через Інтернет. Представлення інтересів громадян відбувається також шляхом прийняття нормативно-правових актів. На основі зазначених положень, можна зауважити, що втрачається сама комунікація, яка перетворюється на механізм інформування.

Механізми впровадження комунікативних проектів, що реалізуються судовою владою у взаємовідносинах з громадськістю являють собою відповіді на звернення та задоволення клопотань громадськості, а також інформування громадськості через ЗМІ та Інтернет.

Президент України шляхом реалізації контролюючої та кадрової функції виступає відповідно до Конституції України гарантом дотримання прав і свобод громадян. Можна також зазначити про такі механізми взаємовідносин, як видання нормативно-правових актів та контроль за прийнятими Верховною Радою України законами. Взаємовідносини з громадськістю реалізують і через інформування у ЗМІ та Інтернеті (звернення до народу, прес-конференції).

Виконавча влада, яка у своїй діяльності забезпечує виконання законів України при управлінні різними сферами суспільного життя, є структурою, що у відповідності зі своїми функціональними обов'язками реалізує участь громадськості в державному управлінні. Виконавча влада в Україні представлена через Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади у своїй діяльності через прийняття та деталізацію нормативно-правових актів, а також шляхом інформування виконує один із напрямів взаємодії з громадськістю. Комунікація між владою і громадськістю реалізується через прямі та опосередковані форми залучення громадян [6]. Формами впровадження механізмів комунікації реалізуються через вивчення громадської думки шляхом соціологічних досліджень,

аналізу матеріалів у ЗМІ та Інтернеті, узагальнення зауважень та пропозицій у зверненнях. Прямими формами механізмів виступають саме консультації з громадськістю, які реалізуються через проведення: громадських слухань, конференцій, семінарів, форумів, засідань круглих столів, зборів, зустрічей, дебатів, дискусій тощо. Таким чином, можна говорити про розвиток механізмів комунікації, яка з одностороннього впливу, тобто інформування – перетворюється на двосторонню комунікацію.

Використовуючи метод співвіднесення, було виокремлено ряд інтересів, якими керуються влада та громадськість при побудові взаємовідносин, а також розглянуті інтереси фінансово-промислових груп у взаємовідносинах з громадськістю.

Серед інтересів громадськості, методом узагальнення попередніх класифікацій виокремлено наступні інтереси: бути проінформованими (можливість отримувати повну та достовірну інформацію); бути почутими (можливість висловлюватися на комунікативних заходах); брати участь у діяльності консультативно-дорадчих органів при органах влади; доступ до державної служби; обирати і бути обраним незалежно від фінансової складової та отримання результатів від направлених звернень та позовів. До інтересів громадськості також були віднесені ті права, що закріплені в Конституції України та виокремлені як основні та першочергові інтереси, а саме: достатній життєвий рівень; право на працю та достойну зарплатню, соціальний захист та соціальне забезпечення, охорона здоров'я, наявність житла, доступ до освіти, реалізація наукової та культурної діяльності.

До інтересів влади у взаємовідносинах з громадськістю віднесені такі інтереси: підтримка діяльності громадськістю, підвищення рівня довіри від громадськості та утримання влади, висвітлення діяльності відповідно з чинним законодавством України, інформаційне забезпечення внутрішньоорганізаційної діяльності, підвищення кваліфікації працівників.

Для фінансово-промислових груп різні форми комунікації необхідні для реалізації таких інтересів: одержання конкурентних переваг, запобігання можливим ризикам, прогнозування впливів зовнішніх змін, прогнозування обсягів збуту, визначення загального ринкового потенціалу.

Таким чином, на основі виокремлення інтересів було зроблено співставлення та виявлені шляхи пересікання інтересів, що дає змогу говорити про спільний інтерес у взаємовідносинах. Встановлено, що у свої діяльності, влада переважно притримується одного інтересу, а саме утримання важелів управління, а добробут держави та розвиток суспільства є більш декларативними положеннями. На противагу органам влади, фінансово-промислові групи через комунікації слідує іншій цілі, а саме: розвитку та вдосконаленню підприємства, запобіганню зовнішнім загрозам та внутрішнім ризикам і, як наслідок, бути конкурентоспроможними та триматися на ринку. Серед інтересів громадськості першочергове місце

відповідно до потреб є задоволення соціальних, економічних та культурних прав, а вже потім політичних.

Співставлення інтересів трьох сторін, а саме влади, громадськості та фінансово-промислових груп, дає можливість говорити, що інтереси влади у взаємовідносинах з громадськістю спрямовані першочергово на задоволення політичних інтересів громадськості, оскільки вони є більш пріоритетними для самої влади, а вже потім на задоволення суспільно значимих інтересів, що виокремлені через соціальні, економічні та культурні права і в більшій мірі співвідносяться з інтересами фінансово-промислових груп.

Розглядаючи такі комунікації у відповідності з законодавчо закріпленими нормами, функціональними обов'язками окремих гілок влади та особливостями побудови відносин у процесі життєдіяльності суспільства, можна зауважити, що, в переважній більшості, між владою та громадськістю вони мають одностороннє спрямування, що і проявляється у повсякденній діяльності у низькому рівні розвитку взаємовідносин. Можна зробити висновок, що механізми впровадження, які використовуються владою є менш ефективними та гнучкими, на відміну від механізмів, що використовують фінансово-промислові групи у взаємовідносинах з громадськістю.

Таким чином, на основі проведених класифікацій, зауважимо, що сьогодні постає необхідність не лише у законодавчому закріпленні механізмів взаємовідносин з громадськістю, а й пошуку та удосконаленні та винайденні нових форм впровадження комунікативних проектів.

Методом узагальнення вітчизняного та зарубіжного практичного досвіду впровадження комунікативних проектів у побудові взаємовідносин влади з громадськістю, на основі аналітичних матеріалів вітчизняних науковців та аналітичних служб, було зроблено порівняння форм комунікації в Україні та зарубіжних країнах при залученні бізнесу.

Завдяки впровадженню комунікативних проектів у взаємовідносини влади з громадськістю із залученням фінансових ресурсів бізнесу та перерозподілу владних повноважень у недержавний сектор при розвитку культурної сфери, було досягнуто наступних позитивних змін:

- доповнення державних інвестицій у культуру позабюджетними ресурсами;

- забезпечення комунікації між громадськістю, бізнес-структурами та владою.

Комунікативні проекти впроваджувалися через наступні форми:

- перерозподіл повноважень із фінансування і управління культурним сектором з центрального на місцевий рівень (регіонам, муніципалітетам, окремим культурним організаціям);

- законодавче стимулювання спонсорства та меценатства через пільги у оподаткуванні; покращення іміджу кампанії; розвиток бізнесу;

- впровадження механізмів фандрейзингу (збір коштів від представників приватного сектору з метою реалізації проєктів);
- партнерські відносини з громадськими організаціями.

У Великобританії для пошуку спонсорів на підтримку культурних проєктів та сприянню реконструкції національних закладів культури, Британським урядом була створена посередницька організація Arts & Business, що співпрацює з компанією «British Petroleum» та банком Stenly Morgan у даних напрямках. Як результат – вклад комерційного сектору в культуру в 2005 році становив 168 млн. євро [5].

Передбачене стимулювання спонсорства шляхом вилучення суми, витраченої на рекламу та маркетингові операції, з обсягів, що обкладаються податком (Великобританія, Бельгія). В Австрії та Франції спонсорство трактується як маркетингові витрати компанії на рекламу і не оподатковуються.

Досвід Франції демонструє покращення ситуації по залученню фінансових ресурсів від бізнесу через прийняття закону Франції «Про меценатство».

На основі систематизації соціологічних даних дослідження, яке проведено австрійською організацією «Initiativen Wirtschaft fur Kunst» у кінці 1990-х років, можна виокремити наступні цілі, якими керується бізнес при проведенні спонсорської діяльності у сфері культури: 55% австрійських компаній для покращення іміджу; 53% як частина корпоративної філософії; 45% культурне спонсорство як ПР; 31% - наявність особистого інтересу керівництва компанії; 28 % маркетингові цілі; 22 % підтримують культуру для збільшення публікацій у ЗМІ [5].

У європейських країнах приділяється значна увага налагодженню взаємовідносин між владою та громадськістю через громадські організації. Такі організації, в залежності від специфіки історичного розвитку країни, виробили різні моделі взаємодії з урядом, і стали важливим партнером у реалізації культурної політики, інтеграції культури в економічне життя тої чи іншої держави.

У Великобританії діє модель культурної політики за принципом «протягнутої руки» (державна виділяє ресурси на підтримку культури і мистецтва Радам мистецтв (Arts Council of England, Scottish Arts Council, Arts Council of Wales, Arts Council of Nothern Ireland) та регіональним агенціям, які здійснюють розподіл. Бюджет Arts Council of England складає 350 млн. фунтів, які розподіляються серед 880 мистецьких організацій. За допомогою використання такого принципу, британські заклади культури (Національний історичний музей, Британський музей, Британська бібліотека), діють як громадські організації та виконують наступні функції: представлення культури за кордоном; формування місцевих стратегій

розвитку; реалізація програм щодо інтеркультурного діалогу; охорона культурної спадщини; організація фестивалів [5].

Висновок. Таким чином, використання різних механізмів впровадження комунікативних проектів у культурній сфері зарубіжних країн, сприяє як залученню позабюджетних коштів у сферу культури та зменшенню бюджетних витрат, так і налагодженню взаємовідносин між владою, громадськістю та бізнесом; формуванню громадської думки на користь підтримки культури; адаптації організації культури до роботи в ринкових умовах; соціальної відповідальності бізнесу.

На противагу європейській практиці, в Україні зберігається бюджетна підтримка, орієнтована переважно на державний сектор культури з мінімальним залученням громадських організацій та непристосованістю культурної сфери до ринкових умов, що є причиною для вироблення нових механізмів впровадження комунікативних проектів у побудові взаємовідносин влади з громадськістю.

Список використаних джерел

1. Безверхнюк Т. М. Принципи ресурсного забезпечення демократичного врядування на регіональному рівні [Електронний ресурс] / Т. М. Безверхнюк. – Режим доступу : www.lvivacademy.com/download_1/konf/Chastyna_1_1.pdf
2. Драгомирецька Н. Механізми креативного и проектного менеджмента / Н. Драгомирецька, К. Кандагура // Проблемы управления : науч.-практ. журн. Акад. упр. при Президенте республики Беларусь. - Минск. – 2009. - № 2 (31). – С. 85-89.
3. Драгомирецька Н. М. Комунікації менеджменту як складова комунікативної діяльності державного службовця / Наталія Драгомирецька // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 109-116.
4. Драгомирецька Н. М. Компаративний аналіз як основа комунікативних проектів формування іміджу лідера / Н. М. Драгомирецька // Державне управління інноваційним розвитком : зб. наук. пр. Дон. ДУУ. – Серія: Державне управління. – Т. IX. – Вип. 105. – Донецьк, ДонДУУ, 2008. – С. 254-261.
5. Зарубіжний досвід взаємодії держави з підприємницькими структурами та громадськими інституціями у сфері підтримки та розвитку культури [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/December2009/17.htm>
6. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами [Електронний ресурс] / С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша, Д. В. Войтенко; заг. ред. Н. К. Дніпренко. - Вінниця: ТОВ «Консоль», 2006. – 64 с. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=100463&cat_id=82471
7. Сучасний стан та перспективи зміцнення залучення громадянського суспільства до процесів регіонального врядування [Електронний ресурс] . – Режим доступу : http://www.rgd.org.ua/background/project_context/

References

1. Bezverkhniuk T. M. Pryntsypy resursnoho zabezpechennia demokratychnoho vriaduvannia na rehional'nomu rivni [Elektronnyj resurs] / T. M. Bezverkhniuk. – Rezhym dostupu : www.lvivacademy.com/download_1/konf/Chastyna_1_1.pdf

2. Drahomyretskaiia N. Mekhanyzmy kreatyvnoho y proektnoho menedzhmenta / N. Drahomyretskaiia, K. Kandahura // Problemy upravleniia : nauch.-prakt. zhurn. Akad. upr. pry Prezydente respublyky Belarus'. - Mynsk. – 2009. - № 2 (31). – S. 85-89.
3. Drahomyrets'ka N. Komunikatsii menedzhmentu iak skladova komunikatyvnoi diial'nosti derzhavnoho sluzhbovtisia / Nataliia Drahomyrets'ka // Visn. NADU. – 2006. – № 2. – S. 109-116.
4. Drahomyrets'ka N. M. Komparatyvnyj analiz iak osnova komunikatyvnykh proektiv formuvannia imidzhu lidera / N. M. Drahomyrets'ka // Derzhavne upravlinnia innovatsijnym rozvytkom : zb. nauk. pr. Don. DUU. – Serii: Derzhavne upravlinnia. – T. IKh. – Vyp. 105. – Donets'k, DonDUU, 2008. – S. 254-261.
5. Zarubizhnyj dosvid vzaiemodii derzhavy z pidpriemnyts'kymy strukturamy ta hromads'kymy instytutsiiamy u sferi pidtrymky ta rozvytku kul'tury [Elektronnyj resurs] . – Rezhym dostupu : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/December2009/17.htm>
6. Nashi prava: uchast' hromadian v upravlinni derzhavnymy spravamy [Elektronnyj resurs] / S. V. Zlobin, S. O. Majdanevych, N. V. Oksha, D. V. Vojtenko; zah. red. N. K. Dniprenko. - Vinnytsia: TOV «Konsol'», 2006. – 64 s. – Rezhym dostupu : http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=100463&cat_id=82471
7. Suchasnyj stan ta perspektyvy zmitsnennia zaluchennia hromadians'koho suspil'stva do protsesiv rehional'noho vriaduvannia [Elektronnyj resurs] . – Rezhym dostupu : http://www.rgd.org.ua/background/project_context/

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 353.9:574 (075.8):323.174

Карташов Є.Г.,
к.філос.н.

ЗМІНА ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РІВНІ РЕГІОНІВ

Анотація. В статті уточнено та конкретизовано завдання для діяльності органів державного управління щодо вирішення питань екологічної безпеки, з урахуванням специфічних умов життєдіяльності людей в окремих регіонах України. Визначено, що принципового підходу потребує напрям активізації участі громадськості в реалізації екологічної політики держави, реальних кроків потребує напрям розвитку інформаційного базису розробки та впровадження політики екологічної безпеки.

Ключові слова: механізм державного управління, екологічна безпека, партнерство, регіональна екологічна політика, сталий розвиток.

Карташов Е.Г.,
к.филос.н.

ИЗМЕНЕНИЕ ЗАДАЧ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА УРОВНЕ РЕГИОНОВ

Аннотация. В статье уточнены и конкретизированы задачи органов государственного управления по решению вопросов экологической безопасности, с учетом специфических условий жизнедеятельности людей в отдельных регионах Украины. Определено, что принципиального подхода требует направление активизации участия общественности в реализации экологической политики государства, реальных шагов требует направление развития информационного базиса разработки и внедрения политики экологической безопасности.

Ключевые слова: механизм государственного управления, экологическая безопасность, партнерство, региональная экологическая политика, устойчивое развитие.

Cartashov E.G.,
PhD

CHANGING OBJECTIVES OF GOVERNMENT ADMINISTRATION IN ENVIRONMENTAL SAFETY AT THE REGIONAL LEVEL

Annotation. The paper clarified and specified tasks for the activities of government to address issues of environmental safety, taking into account the specific conditions of life of people in some regions of Ukraine. Determined that the principal direction of approach requires active public participation in the implementation of environmental policy, practical steps need direction of information basis in the policy of environmental safety.

So it is advisable to specify these tasks in three main groups. The first group should include environmental component separation problem in terms of health, taking into account the specific conditions of life of people in some regions of Ukraine. The second - public

participation in the implementation of environmental policy. The third - the development of information basis of environmental policy.

Determined that if in the context of the system properties of the environment estimated level of natural complexes deviation from the norm, say the assessment of the environmental situation in a particular area. Generally, the level of deviation integral of natural complexes correlates well with the deviation from the norm of individual hygiene indicators - noise, air pollution and so on. Despite the differences between these approaches, the subject of evaluation, a central element of its almost always favor the person integrated in society different levels - from local to regional.

Proven that the current system of accounting and assessment of the impact of environmental factors on the health of the population as a whole, is statistical in nature, that are derived for the average individual administrative units (settlements) and significant periods of time indicators of ecological condition of the environment of morbidity and mortality average . In this case, the assessment is made after the death or illness occurred and the data statistically summarized.

The need for risk assessment in the study of the complex relationship of human health and the environment dictated by one of the most important principles of effective functioning of any management system, before developing a strategy of action necessary to ascertain what problems need to be solved, and the degree of urgency of each solution of them, in order to make the best use of available resources of their decision.

The trends in the development of environmental social movement in Ukraine include the transition to work in a professional manner, promote ecological ideas in public consciousness, desire coordination of environmental NGOs, coalition building and networking, as well as the inclusion of Ukrainian and international networks and organizations striving to gain exposure to environmental policy in the region, the financial and organizational independence. The power is not considered significant potential environmental organizations as an effective partner in preventing environmental problems in developing plans and development programs involving people in activities with the preservation of the environment, attract funding from international financial institutions to grant credit basis and to support sustainable development.

Keywords: mechanism of governance, environmental security, partnership, regional environmental policy and sustainable development.

Вступ. У сучасних умовах екологізації економіки зростає роль екологічної складової в системі потреб, що обумовлює модифікацію змісту інтересів, зокрема, в бік їх екологічної орієнтованості. Оцінка ефективності забезпечення еколого-економічної безпеки в регіоні визначає кількісні і якісні параметри їх впливу на динаміку соціально-економічного потенціалу регіону, основних макроекономічних показників його розвитку. В умовах переходу до моделі екорозвитку, безумовно, об'єктивно посиляться екологічна орієнтованість інтересів усіх суб'єктів. Причинами виникнення й розвитку кризових ситуацій на мезорівнях, що викликають загрози національній безпеці України, виступають різні чинники дестабілізації, серед яких особливе місце займає загроза виснаження природних ресурсів і погіршення екологічної ситуації. Найбільш значуща загроза виникає внаслідок зниження ефективності використання національних природних ресурсів і виробничо-економічних потенціалів і реалізується в поглибленні

міжрегіональної диференціації рівня соціально-економічного розвитку, зростання асиметрії розвитку центру і периферії та посилення тенденцій дезінтеграції національно-економічного простору. Форми прояву загроз еколого-економічної безпеки на різних рівнях ієрархії організаційно-економічних структур мають відмінності, незважаючи на спільність дії дестабілізуючих факторів.

На вивчення питань державного управління у природоохоронній сфері, формування державної політики, спрямованої на досягнення та підтримання стану екологічної рівноваги, екологічної політики в контексті державотворення, спрямовували зусилля Г. Бачинський, С. Васюта, Г. Добров, М. Кисельов, Н. Маєвська, О. Стегній.

Постановка проблеми. Обґрунтувати пріоритетні завдання державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки на рівні регіонів.

Результати дослідження. Діяльність органів державного управління, що спрямовується на забезпечення екологічної безпеки, повинна мати достатньо чітке визначення у вигляді цілісної сукупності усіх характеристик умов для безпечного життя людини. Ці характеристики об'єднуються поняттям «спектр». У перекладі з латинської «spektrum» – бачення, те, що доступне баченню. Загальноприйнятий зміст терміну «спектр» – сукупність усіх значень якої-небудь величини, яка характеризує систему або процес [1, с. 66].

Саме такий підхід дає можливість говорити про спектр завдань діяльності, що має на меті досягнення екологічно безпечних умов для мешканців країни, усіх громадян держави Україна. А враховуючи різноплановість завдань, а саме – від оцінки стану навколишнього середовища, до впровадження програм транскордонного співробітництва з питань екології такий спектр завдань може мати ознаки дискретності. Разом з тим, визначення меж спектру – досить складне завдання, яке можна вирішувати стосовно трьох основних груп завдань. Перша група – виокремлення екологічної складової в показниках стану здоров'я з урахуванням специфічних умов життєдіяльності людей окремих регіонів. Друга – участь громадськості в реалізації регіональної екологічної політики. Третя – розвиток інформаційного базису регіональної екологічної політики.

У науковій літературі розуміння функціонального взаємозв'язку стану здоров'я населення й показників забруднення навколишнього середовища є загальноприйнятим. Так, у дослідженні Ю. Вороненка, Є. Гончарука, встановлено, що неінфекційна захворюваність населення залежить від способу життя на 49-53 %, генетичних факторів – на 18-22 %, впливу навколишнього середовища – на 18-20 % і низької якості медичного обслуговування – на 8-10 %.

Разом з тим, деякі дослідники вважають, що за умов прогресуючого погіршення екологічної обстановки в різних країнах частка захворювань пов'язаних із впливом навколишнього середовища, може бути значно більшою. Так, в окремих регіонах Росії вона коливається від 40 до 60 відсотків [4].

Виокремлення екологічної складової в показниках стану здоров'я в розрізі окремих регіонів потребує розробки правового інструментарію, а також створення банку даних по фактично й експериментально встановлених взаємозв'язках стану здоров'я й впливів факторів навколишнього середовища.

На сьогодні в Україні розроблено нормативну базу лише для обліку рівня впливу факторів навколишнього середовища щодо професійних захворювань і захворювань, пов'язаних з наслідками аварії на Чорнобильській АЕС (Накази Мінздраву України № 23/36/9 від 02.02.95 р., № 150 від 17.05.97 р.).

Загальноприйнятою є оцінка рівня впливу факторів навколишнього середовища на стан здоров'я людини через характеристику санітарно-гігієнічних умов (у порівнянні з відхиленнями фактора впливу від нормативного, який, з медичної точки зору, забезпечує нормальне функціонування організму).

У випадку, коли у контексті системних властивостей природного середовища оцінюється рівень відхилення стану природних комплексів від норми, говорять про оцінку екологічної ситуації на певній території. Як правило, рівень відхилення інтегрального стану природних комплексів добре корелює з відхиленням від норми окремих санітарно-гігієнічних показників – рівня шуму, забруднення повітря тощо. Не зважаючи на відмінності цих підходів, суб'єктом оцінки, центральною її ланкою майже завжди виступає людина, інтегрована у соціуми різного рангу – від локальних до регіонального.

Існуюча система обліку й оцінки впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення, у цілому, має статистичний характер, тобто виводяться усереднені для окремих адміністративних одиниць (населених пунктів) і значних відрізків часу показники екологічного стану природних середовищ із середньостатистичною захворюваністю й смертністю. У цьому випадку оцінка виробляється після того, як смерть або захворювання відбулися, і дані статистично узагальнені.

Необхідність оцінки ризику при вивченні складних відносин здоров'я людини й навколишнього середовища диктується одним з найважливіших принципів ефективного функціонування будь-якої системи управління: перш, ніж розробляти стратегію дій, необхідно точно встановити, які проблеми повинні бути вирішені, а також ступінь невідкладності рішення

кожної з них, з метою якнайкращого використання для їхнього рішення наявних ресурсів.

Оцінка здійснюється відповідно до визнаної у світі методології, що передбачає виконання наступних етапів досліджень:

а) ідентифікація небезпеки (шкідливості): які фактори, на яких рівнях і шляхах впливу, з яких середовищ можуть викликати несприятливі наслідки для здоров'я, наскільки правдоподібний і підтверджений зв'язок між фактором і захворюванням;

б) оцінка експозиції, тобто характеристика джерел забруднення, маршрутів руху забруднюючих речовин від джерела до людини, шляхи й точки впливу, рівні експозиції тощо;

в) установлення залежності «доза-відповідь»: виявлення зв'язку між станом здоров'я й рівнем експозиції;

г) характеристика ризику: аналіз всіх отриманих даних, розрахунків ризиків для популяції і її окремих підгруп, порівняння ризиків із припустимими рівнями, порівняльна оцінка й ранжирування різних ризиків за їх медико-біологічною і соціальною значимістю.

Саме на останньому етапі встановлюються пріоритети й ті ризики, які повинні бути попереджені або знижені до прийняттого.

Після завершення оцінки ризику всі отримані дані й рекомендації передаються органам, відповідальним за управління ризиками, які з урахуванням економічних, політичних, соціальних й інших мотивів розробляють методи запобігання або зниження ризику, встановлюють у разі необхідності динамічний контроль над рівнями ризиків, експозицій і станом здоров'я населення.

Основними заходами з розробки інформаційно-методичного базису системи управління екологічною безпекою мають бути:

1. По-перше, створення інформаційно-методичного базису для регіонального кадастру природних ресурсів. З цією метою необхідно :

а) розробити й затвердити технічний проект регіонального кадастру природних ресурсів (основний зміст, вартість і етапи створення інформаційної системи);

б) затвердити регламент функціонування інформаційної системи регіонального кадастру природних ресурсів;

в) створити просторово розподілений банк даних природних ресурсів, що інтегрує відомчі геоінформаційні бази даних на основі єдиної системи кодування, електронних карт і даних дистанційного зондування;

г) запустити в експлуатацію інформаційні системи кадастрів окремих видів природних ресурсів (рослинності, тваринного світу, об'єктів природно-заповідного фонду, підземних вод, лікувальних і гідромінеральних ресурсів тощо) як елементів регіонального кадастру природних ресурсів;

г) розробити типовий технічний проект кадастру зелених насаджень для населеного пункту (з розробкою програмно-технічного комплексу);

д) запустити в експлуатацію інформаційні системи кадастру зелених насаджень у населених пунктах.

2. По-друге, підвищити ефективність системи екологічного моніторингу. Для цього необхідно:

а) розробити й затвердити положення про систему регіонального екологічного моніторингу, що реалізує основні вимоги Постанови КМ України «Про створення моніторингу навколишнього природного середовища» (№ 391 від 30.03.1998 р.);

б) організувати міжвідомчий центр регіонального екологічного моніторингу, що інтегрує всі види даних про біологічну розмаїтість і чинників, що впливають на нього, у формі колективних геоінформаційних баз даних;

в) розробити й затвердити «Положення про регіональний Літопис природи», що інтегрує всі види спостережень за територіями й об'єктами природно-заповідного фонду;

г) створити в регіонах мережі станцій фонового екологічного моніторингу для збирання базової інформаційної основи для інтеграції зі світовими мережами спостереження й обґрунтування регіональних нормативів оцінки стану навколишнього середовища).

3. По-третє, підвищити внутрішньосистемну ефективність і рівень інформаційної взаємодії міністерств і відомств, що здійснюють збір, обробку медико-екологічної інформації й приймають управлінські рішення в області гігієни навколишнього середовища на основі наступних заходів, що не вимагають значних фінансових вкладень. Для цього потрібно:

а) створити інтегровану базу даних на основі об'єднання інформаційних масивів міністерств і відомств із використанням сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 391 від 30.03.1998 р. «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу навколишнього середовища»);

б) взаємно погодити й оптимізувати конфігурацію й регламент відомчих мереж спостереження в межах адміністративно-територіальних одиниць регіонів;

в) організувати оперативний обмін первинною екологічною інформацією міністерств і відомств у випадку виникнення надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного характеру;

г) узагальнити наявну екологічну інформацію з регіонів у щорічних Республіканських доповідях про стан навколишнього середовища й санітарно-гігієнічну ситуацію;

г) організувати інформаційну систему (на рівні лікарських ділянок) діючого медико-екологічного моніторингу Криму в рамках Програми реформування медичної статистики системи охорони здоров'я;

д) розробити й упровадити в систему оцінки екологічної ситуації й стану здоров'я методологію критичних навантажень і оцінки ризику;

е) створити в регіонах й обладнати лабораторії екологічного біомоніторингу.

У якості одного з центральних завдань також повинно розглядатися забезпечення реальної участі громадськості в реалізації регіональної екологічної політики.

Проте, як показують соціологічні опитування, проведені в Україні протягом 1992-2007 років, громадяни усвідомлюють необхідність поліпшення екологічної ситуації; більшість із них готова практично брати участь у вирішенні екологічних проблем. Обумовленість же рівня власного здоров'я станом навколишнього середовища поки не усвідомлюється населенням повною мірою [3, с. 25].

Найбільш активні громадяни об'єднуються в екологічні громадські організації, тобто такі громадські організації, у яких екологічна діяльність є, принаймні, однією із пріоритетних.

Чорнобильська катастрофа в 1986 році й перебудова в СРСР сприяли виникненню й розвитку сучасного суспільного екологічного руху. У той же час, треба відзначити, що цей рух має витоки в діяльності дружин охорони природи, що діяли у СРСР із 60-70-х років минулого століття. Основні екологічні напрямки роботи екологічних громадських організацій – це збереження природи, її біорізноманіття, запобігання забрудненню навколишнього середовища, охорона водних джерел і морського узбережжя, захист екологічних прав громадян. Серед методів найбільш широко використовується екологічна освіта, дослідження, експертні оцінки. Деякі організації виконують практичні заходи щодо поліпшення стану природного середовища. Менше число організацій використовує вплив на органи влади (лобіювання) і бере участь у підготовці й прийнятті рішень, ще менше – застосовує юридичні методи. Поки досить рідко застосовуються акції протестів, що відрізняються своєю радикальністю.

Багато в чому поява таких груп – результат дії приватних підприємців, що прагнуть використати громадські ділянки або об'єкти в приватних комерційних цілях, і наслідок відсутності належного управління й контролю над використанням громадських земель із боку місцевої влади. Виникнення місцевих екологічних груп є показником росту суспільної екологічної свідомості й підвищення громадянської активності.

До тенденцій у розвитку екологічного суспільного руху в Україні можна віднести перехід до роботи на професійній основі, просування екологічних ідей у суспільну свідомість, прагнення координації дій

екологічних громадських організацій, побудови коаліцій і мереж, а також включення в українські й міжнародні мережі й організації, прагнення до посилення впливу на формування екологічної політики в регіоні, до фінансової й організаційної незалежності [2].

Екологічні організації «третього сектора» спочатку виникали як суспільні, тобто їхні члени діяли винятково на громадських засадах. Однак складність екологічних проблем і необхідність високого освітнього й організаційного рівня для їхнього вирішення вимагає постійної професійної роботи. Це веде до того, що громадські організації стають неурядовими або недержавними, тобто, залишаючись незалежними від держави, переходять до роботи на професійній основі.

Серед джерел фінансування таких організацій необхідно вказати гранти закордонних і українських фондів, підтримку місцевих донорів, включаючи комерційні фірми, політичні партії, іноді органи місцевої влади.

Серед основних проблем екологічного «третього» сектора в Україні треба відзначити фінансову нестабільність, недостатність організаційного потенціалу незалежних екологічних громадських організацій, їх незначний вплив на прийняття рішень, недостатнє використання юридичних методів.

До проблем, безумовно, треба віднести й той факт, що місцеві влади й органи, відповідальні за збереження навколишнього середовища, практично не підтримують і не розглядають екологічні громадські організації як довгострокових партнерів, прагнучи залучати їх лише у випадках, коли необхідний «голос громадськості» на підтримку влади.

Владою не враховується значний потенціал екологічних громадських організацій як ефективного партнера в запобіганні появи екологічних проблем, у розробці планів і програм розвитку, залученні населення у діяльність зі збереження природного середовища, залучення фінансування міжнародних фінансових інститутів на грантовій і кредитній основі для підтримки збалансованого розвитку. Певною мірою це пов'язано із триваючою орієнтацією на давно застарілий «природо-підкорювальний» принцип і «закритість» у прийнятті рішень, що зумовлює неефективність управлінських рішень і додаткові витрати бюджетних коштів на усунення наслідків реалізації цих рішень.

У той же час українське законодавство декларує забезпечення екологічних прав і участь громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень (Конституція України, ст. 50, екологічні закони – Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 9, 10, 11, 21, Водний Кодекс України, ст. 11 тощо). Окрім того, гарантії участі громадськості у вирішенні будь-яких питань закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7, 8, 9, 13) і в Законі «Про всеукраїнський і місцевий референдум».

Дієвим документом, спеціально спрямованим на забезпечення екологічних прав громадян, є «Конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступі до правосуддя з питань, які стосуються навколишнього середовища» (Орхуська Конвенція), ратифікована парламентом України 06.07.1999 р.

Однак, з нормативних документів, що забезпечують практичну реалізацію Конвенції, сьогодні в Україні прийнято лише два внутрішньовідомчих положення: «Про порядок надання екологічної інформації» і «Про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього середовища» (обидва прийняті Міністерством екології й природних ресурсів України в 2003 році).

Відсутність необхідних відомчих і місцевих нормативних актів, що визначають обов'язкові процедури практичного забезпечення екологічних прав громадян, є сьогодні одним з головних перешкод на шляху виконання Україною Орхуської конвенції й обмежує прийняття соціально й екологічно обґрунтованих рішень. З урахуванням викладеного вище, завдання забезпечення реальної участі громадськості в реалізації регіональної екологічної політики доцільно сформулювати як забезпечення участі громадськості в реалізації регіональної екологічної політики шляхом практичного виконання положень Орхуської конвенції, ратифікованою Україною, і норм чинного українського законодавства.

За таких обставин вирішення поставлених завдань має відбуватися на принципах, що базуються на міжнародних документах по права людини, які підтримані або ратифіковані Україною, а їх реалізація гарантує дотримання екологічних прав як частини прав людини в цілому.

Таким чином, може бути правомірним припущення про те, що дотримання означених вище вихідних правил, тобто принципів може сприяти: організації ефективної взаємодії органів державного управління й контролю з екологічними громадськими організаціями як найбільш активною частиною громадськості; розвитку й підвищенню якості екологічної пропаганди, надання їй системного характеру для забезпечення більш активної позиції широких верств населення і їхньої участі у вирішенні екологічних проблем; розвитку систем збору, аналізу й надання інформації про стан навколишнього середовища, якість продуктів, стан здоров'я населення; розширенню й підвищенню якості виконання своїх функціональних обов'язків депутатами різних рівнів, представниками державних виконавчих і контролюючих органів, судів у сфері збереження навколишнього середовища й забезпечення екологічних прав громадян.

Висновки. Доведено, що спектр завдань для органів державного управління, що вирішують питання, пов'язані з екологічною безпекою, має постійно уточнюватися, конкретизуватися, і в кінцевому рахунку створити певне підґрунтя для конкретизації положень національної стратегії на

регіональному та місцевому рівнях державного управління. Отже ці завдання доцільно конкретизувати за трьома основними групами. До першої групи слід віднести завдання виокремлення екологічної складової у показниках стану здоров'я з урахуванням специфічних умов життєдіяльності людей в окремих регіонах України. До другої – участь громадськості в реалізації екологічної політики держави. До третьої – розвиток інформаційного базису екологічної політики.

Список використаних джерел

1. Галушкіна Т. П. Еколого-збалансовані пріоритети розвитку територій: концептуальні засади та організаційний механізм / Т. П. Галушкіна, Л. М. Грановська ; НАНУ, Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень, Інститут рису УААН. – Одеса, 2009. – 372 с.
2. Грановська Л. М. Еколого-збалансоване природокористування в умовах поліфункціональності територій / Л. М. Грановська. – Херсон : Видавництво ХДУ, 2009. – 414 с.
3. Драган І.О. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України : [монографія] / І.О. Драган // [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.
4. Шкарупа Е. В. Анализ факторов развития региона как эко-социо-экономической системы / Е. В. Шкарупа // Механізм регулювання економіки. – 2009. – № 1. – С. 155–159.

References

1. Halushkina, T. P. and Hranovs'ka L. M. (2009), Ekoloho-zbalansovani priorytety rozvytku terytorij: kontseptual'ni zasady ta orhanizatsijnyj mekhanizm [Ecological balanced territorial development priorities: a conceptual framework and institutional mechanism], NANU, Instytut problem rynku ta ekonomiko-ekolohichnykh doslidzhen', Instytut rysu UAAN, Odesa, Ukraine.
2. Hranovs'ka, L. M. (2009), Ekoloho-zbalansovane pryrodokorystuvannia v umovakh polifunktional'nosti terytorij [Ecological and Sustainable Use of Nature in terms polyfunctionality areas], Vydavnytstvo KhDU, Kherson, Ukraine.
3. Drahan, I.O. (2013), Naukovi osnovy natsional'noi stratehii staloho rozvytku Ukrainy [Scientific basis of the national strategy for sustainable development of Ukraine], Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsional'noi akademii nauk Ukrainy», Kiev, Ukraine.
4. Shkarupa, E. V. (2009), “Analysis of factors in the development of the region as an eco-socio-economic system”, *Mehanizm reguljuvannja ekonomiki*, vol. 1, pp. 155–159.

Рецензент: Жовнірчик Я.Ф., д.держ.упр.

УДК 351

Мкртумян Л. А.,

к.истор.н., доцент кафедры «Философии и истории армянского народа»
Армянского государственного экономического университета,
г. Ереван

ЗАПАДНОАРМЯНСКИЙ ФРОНТ ИРАНО-ТУРЕЦКОЙ ВОЙНЫ 1821-1823 гг. И БАСЕНСКОЕ СРАЖЕНИЕ

Аннотация. В межгосударственных отношениях стран Ближнего и Среднего Востока по геополитическим и экономическим причинам особое место занимают ирано-турецкие отношения. В XV-XVIII веках эти отношения выражались в перманентных войнах между этими двумя странами, основной причиной которых было стремление установить контроль над связывающими Европу с Востоком стратегически важными путями и занять доминирующую роль в исламском мире. Вражду между Ираном и Османской империей использовали Англия и Россия, которые преследовали противоположные цели в Ближнем и в Среднем Востоке. Англия и Россия применяли усиливающееся давление на эти страны, пытаясь или натравить Иран и Османскую империю друг на друга, или сколотить с этими странами союз против конкурирующей стороны. Эта политика и привела к турецко-персидской войне 1821-1823 гг. Хотя в военных действиях удача сопутствовала иранской армии, но Иран по политическим и финансовым причинам не смог фиксировать свои военные победы в Эрзрумском мирном договоре. Война не изменила территориальное статус-кво, но причинила большие страдания местному мирному оседлому населению, особенно западным армянам.

Ключевые слова: Ирано-турецкая война, Иран, политика, сражение, фронт.

Mkrtumyan L. A.,

PhD, associate professor "Philosophies and stories of the Armenian people"
Armenian state economic university,
Yerevan

WEST ARMENIAN IRANO-TURETskOY FRONT OF WAR OF 1821-1823. AND BASENSKY BATTLE

Summary. In the interstate relations of the countries of the Middle East for the geopolitichesky and economic reasons the special place is taken Irano-Turkish an otnokshekniya. In the XV-XVIII centuries these relations were expressed in permanent wars between these by the countries which main reason was an aspiration to establish control over svyazykvayukshchy Europe with the East in strategically important ways and to occupy the dominating role in the Islamic world. Hostility between Iran and the Ottoman Empire was used England and Rosksiya who pursued the opposite aims in the Neighbor and on average Vostokke. England and Russia applied the amplifying pressure upon these countries, trying or to natravit Iran and Osmanky empire at each other, or to hammer together with these countries the union against a game-kurikruiushchey of the party. This policy also led to the Turkish-Persian war 1821-1823. Though in military operations good luck accompanied the Iranian army, but Iran for the political and financial reasons couldn't fix the military victories in the Erzrumsky mirkny dogokvor. War didn't change territorial the status quo, but the strakdakniya caused big to local peace settled population, especially western Armenians.

Keywords: Irano-Turkish war, Iran, policy, battle, front.

Первая половина XIX века занимает особое место в истории как европейских, так и ближневосточных стран. В межгосударственных отношениях стран Ближнего и Среднего Востока важное место по экономико-географическому значению занимают ирано-турецкие отношения, которые в основном проявлялись в перманентных войнах между этими двумя странами. Основной причиной этих войн было стремление контролировать имеющие важное военно-экономическое значение пути, связывающие Восток с Западом, а также борьба за первенство в исламском мире.

С развитием рыночных отношений на Западе правящие круги ведущих европейских стран проявляли растущий интерес к этим странам, являющимся потенциальным рынком сырьевых ресурсов и сбыта товаров. Эти же круги, руководствуясь принципом «разделяй и властвуй», или натравливали друг на друга Иран и Турцию, или толкали эти два государства к враждебным действиям против своих соперников.

Поражение Наполеона ослабило позиции Франции на Востоке, что использовали Англия и Россия.

«Производственная революция в Англии, а также богатые восточные колонии (в частности Индия) позволили Ост-Индской компании перейти от так называемой «политики закрытых границ» (closed border) к наступательной политике (forward policy) и продвинуться по направлению Внутренней Азии» [12, стр. 596-597]. Со своей стороны, Россия претендовала на Закавказье и Среднюю Азию. С продвижением России на Востоке завоевательные стремления России сталкивались с такими же стремлениями Англии, что ухудшало англо-русские отношения.

Боясь усиления влияния России в Османской империи и в Иране, английская дипломатия применяла усиливающееся давление на эти две страны, пытаясь или столкнуть их друг с другом, или сколотить с ними антирусский союз. Не без британского участия на ирано-турецких границах происходили яростные столкновения.

С первой половины XIX века в борьбе европейских держав за «османское наследство» усиливалось значение Ирана. Стремление англичан и русских использовать иранскую армию друг против друга давало определенные результаты. Результативность такой политики обуславливалась имеющей место политической, экономической и религиозной враждой между Турцией и Ираном. Со своей стороны, правящие верхи Ирана пытались на западных и северо-западных границах вести исходящую из собственных интересов политику, используя противоречия европейских держав.

В конце XVIII века с началом правления в Иране Каджаров с целью установления контроля над приграничными территориями и проживающими здесь курдскими племенами начались вооруженные

столкновения с османами. Другая причина ирано-турецкого антогонизма была связана с конфессиональными противоречиями между суннитами и шиитами. Этими двумя факторами было обусловлено фиаско английских усилий по сколачиванию антирусского блока с участием вышеупомянутых восточных стран. Если отдельные круги в правящих верхах Османской империи и Ирана были готовы предать забвению вражду к «еретикам», то подавляющее большинство их подданных мусульман не было согласно с таким подходом. Накал противоречий на бытовом уровне влиял на политику этих верхов. Сказанное прежде всего относится к иранской политической и религиозной действительности обсуждаемой эпохи. Пришедшие к власти Каджары должны были доказать право на престол, выступая как защитники «истинной веры». В Османской империи власть султана не оспаривалась, потому что он считался одновременно и религиозным, и мирским легитимным предводителем своих подданных. Особенность господствующей в Иране религиозно-политической доктрины шиизма является догма о том, что право на легитимную власть над правоверными (имамат) имеют только потомки Али – зятя Пророка. По традиции, в IX веке двенадцатый имам исчез, чтобы потом появиться в эманации махди-мессии; до этого его функции временно исполняли теологи улемы и муджтахиды. Из этой религиозной доктрины истекала большая власть шиитского духовенства над массами верующих, а также отсутствие стабильной опоры шахского режима. Если представители предыдущей династии Сефевидов возводили свою генеологию к седьмому имаму, то последующие самодержцы, в том числе и Каджары, воспринимались как узурпаторы. По этой причине авторитет Каджаров у населения Ирана во многом зависел от того, насколько они усердны в защите шиитского вероисповедования.

Приграничные столкновения с Турцией частично также объясняются конфессиональными спорами: под властью суннита – османского султана – находились святые места шиитов-Ан-Наджаф, Карбала, Саммария и Аскаррия, жители которых и приежающие в эти города паломники-шииты часто подвергались насилию. Так, в апреле 1802 года ваххабиты взяли Карбалу, осквернили и частично разрушили мавзолей имама Хусейна [13, стр.107]. К религиозному фактору прибавлялись личные амбиции властителей двух государств, которые хотели приобрести славу истинных защитников веры и искоренителей ереси, а также стремление достичь контроля над большей частью исламского мира. Главным идеологическим стимулом завоевательной политики османских султанов в исламском мире было стремление искоренить шиитское рафидитское /от арабского рафида – отвергать, так сунниты называли отвергающих законность трех первых халифов/ [14, стр. 198] еретическое вероучение. По вышеперечисленным причинам в XIX веке правители Ирана, даже не являясь яркими сторонниками искоренения суннизма, учитывая религиозные взгляды своих

подданных, предавали собственным захватническим планам религиозный окрас.

Основной целью представителей династии Каджаров, в частности сына и престолонаследника Фетх Али-шаха Аббаса-Мирзы, было восстановление державы Надир-шаха Афшара. Главным препятствием на пути осуществления этой цели была Османская империя, самодержцы которой, как было сказано, имели амбиции править над всеми мусульманами. Последствием всего этого были постоянные пограничные споры между двумя соседними государствами, которые давали возможность европейским державам в собственных целях использовать Османскую империю и государство Каджаров в борьбе друг против друга. Против Османской империи Аббаса-Мирзу натравливали одновременно и являющееся государством в государстве Ост-Индская компания, и Россия.

Первые серьезные столкновения между двумя странами не без британского вмешательства начались на приграничных с Ираном Шахризорском, Мосульском и Багдадском пашалыках Османской империи. Сразу после своего назначения в 1816 г. правителем Багдадского пашалыка Дауд-паша попытался утвердить свою власть над регионом, который в течении предыдущих 15 лет находился в состоянии анархии и экономической разрухи. Самым сложным было установление контроля над Иракским Курдистаном, чьи правители, вожди курдских племен, подчинялись шаху Ирана. В 1818-1819 годах попытка Дауд-паши сместить правителя Сулеймании, персидского ставленника Махмуд-пашу Бабана, провалилась. Причиной провала Дауд-паша не без основания считал представителя Ост-Индской компании Джеймса Рича. Обвиняя Рича в подстрекательстве курдов к неповиновению, Дауд-паша начал борьбу с Ост-Индской компанией. По его указу представители компании, в основном персы, лишились привилегий и были приравнены к остальным местным торговцам, а пошлины английских товаров были повышены в два раза. В ответ Рич привел в боеготовность свои войска, приказал ввести в Тигр военные корабли компании и прервать сообщение между Багдадом и Басрой. Со своей стороны, Дауд-паша конфисковал товары Ост-Индской компании и осадил штаб-квартиру компании в Багдаде. Встретив сопротивление, паша вынужден был в мае 1821 г. позволить Ричу и всем британцам-служащим компании удалиться с Османской территории.

Освободившись от Рича, Дауд-паша сразу же возобновил военные действия против правителя Сулеймании, но его войска были разбиты совместными силами персов и курдов. Тогда Дауд-паша начал гонения на проживающих в Ираке шиитов: конфисковал имущество шиитских святынь Карбалы и Ан-Наджафа, что накалило ирано-турецкие отношения [13, стр. 100].

В ухудшении ирано-турецких отношении была заинтересована и царская Россия, которая подстрекала правящие верхи Ирана компенсировать территориальные потери в Закавказье после русско-персидской войны 1804-1813 гг. завоеванием принадлежащих Османской империи Западной Армении и Ирака. Вот что писал наместник Кавказа А. Ермолов российскому резиденту в Тавризе С. Мазаровичу: «Не возможно ли под обольщением наружностью, дать уразуметь ему (Аббас-Мирзе-Л.М.), что ничем лучше нельзя приобрести доверенность народа и его приверженность, как расширив пределы государства присоединением нескольких областей от турок» [1, стр. 242]. В начале русско-турецкой войны 1828-1829 гг. А. Грибоедов сделал следующее заключение: «Хорошо бы его (Аббас-Мирзу-Л.М.) вооружить против турков... В 1821 году я это очень успешно произвел в действие» [19, стр. 70]. Ирано-турецкая война открыла бы дорогу для осуществления следующих российских внешнеполитических целей: 1. Взаимное ослабление двух сопредельных государств облегчило бы дальнейшие территориальные приобретения, 2. отвлекла бы основные силы турок от Балкан, который русские намеревались взять под свой военно-политический контроль и с этой целью поощряли восстание местных славян и греков, 3. для завоевания иранского рынка обязательно было вытеснить оттуда английские и турецкие товары, что было невозможно без закрытия дороги Трапезунд-Тебриз (По сведениям российского резидента в Тебризе Мазаровича, стоимость импортированных по дороге Трапезунд-Тегеран товаров в три с половины раза превышала стоимость российских товаров) [16, стр. 73].

Всячески возбуждая честолюбие Аббаса-Мирзы, русские учитывали то, что ирано-турецкая война неминуемо сорвет планы Лондона по сколачиванию антироссийского англо-турко-иранского союза. Одновременно, по расчетам русских, должно было ослабнуть влияние Англии на Османскую империю. Вооружая иранскую армию, Лондон полагал, что это оружие будет использовано против России, и по Тегеранскому англо-иранскому договору от 25 ноября 1814 года ежегодно предоставлял военную помощь в размере 200 тысяч туманов [11, стр. 136]. Но обстоятельства сложились так, что в 1821 году Иран вступил в войну с находившейся под английским влиянием Османской империей. Наместник Кавказа А. Ермолов писал министру иностранных дел К. Нессельроде, что ирано-турецкая война «весьма для нас выгодная, ибо в случае разрыва с турками, хотя не имеем мы нужды в пособии персиян, но вражда их между собою небесполезна» [1, стр. 252].

Аббас-Мирза, не имея уверенности в достижении победы в одиночку в предстоящей войне, рассчитывал приобрести двойную выгоду от восстания греков против османского ига: во-первых, турки должны будут перевести на запад большую часть своих сил, находящихся в Анатолии и в

Западной Армении; во-вторых, он предполагал, что Россия непременно выступит в пользу восставших греков. Врученный султану российским послом Г. Строгановым ультиматум и последующий за этим в августе 1821 года разрыв дипломатических отношений определенно утверждали расчеты иранского наследника престола. Аббас-Мирза даже уведомил А. Ермолова, что дескать выступить против Османской империи его заставляют совершенные против греков зверства турок. Убежденный, что разрыву дипломатических отношений между Россией и Османской империей последуют военные действия, Аббас-Мирза решил использовать затруднения турок, начать войну и выступить в ней в ауре защитника христиан. С этой целью он в Эчмиадзине попросил католикоса Ефрема Дзорагехци освятить свой меч [17, стр. 9].

Предлогами для войны стали два инцидента, которые можно было устранить дипломатическими средствами. Первый инцидент – побег пяти курдских племен из Иранского Азербайджана и получение убежища на турецкой территории. Требование возвратить эти племена паша и сераскер Эрзрума Мехмед Хосрев не только отверг, но и арестовал иранского посла [11, стр. 137; 7, стр. 117-118; 22, стр. 416]. Второй инцидент был более оскорбительным, потому что затрагивал семейную честь шаха Ирана: турецкие власти конфисковали имущество ездившей через турецкую территорию в паломничество в Мекку одной из жен Фатх Али-шаха [25].

Сопоставление всех этих факторов привело к ирано-турецкой войне 1821-1823 гг.. Информация о ходе военных действия скудная, взаимоисключающая и имеет субъективный характер. Наместник Кавказа А. Ермолов, чьи «Записки» стали основой для В. Потто и обратившихся мимоходом к данной теме советских историков, целенаправленно умаляет боеспособность турецкой и иранской армий, а их командующих считает бездарными. Кроме того, в «Записках» Ермолова хронология отсутствует [2, стр. 390]. В. Потто, основным источником которого, как было сказано выше, были «Записки» Ермолова, пишет: «Так или иначе, но столкновения с авганцами значительно подняли дух персиян, и в 1821 году они начали войну уже с Турцией» [17, стр. 9]. Этот автор молчит о развернутых в 1821 году военных действиях. В. Потто и современный британский автор Г. Уильямсон полагают, что основные действия в войне были развернуты в следующем 1822 году. Здесь уместно констатировать, что другой британский автор Дж. Б. Фрейзер началом войны считает 1822 г. [20, стр. 219]. К счастью, современники обсуждаемых здесь событий армянские источники – настоятель монастыря Св. Креста в Себастии Ованнес Себастаци, безымянный монах монастыря Св. Иоанна Предтечи в Муше и писавший об интересующих нас событиях через полвека Вардан архиепископ Одзнеци дают возможность восстановить реальный ход войны [6, стр. 432-433, 515-517; 3, ММ-4331-185b-188b].

Началом войны считается сентябрь 1821 года, когда иранские войска во главе принцев Аббаса-Мирзы и Мухаммада Али-Мирзы вторглись на территорию Османской империи. Но это – дата только начала ширококомасштабных военных действий, потому что ултан Махмуд II объявил войну Ирану еще в ноябре 1820 года [21, стр. 16]. Военные действия развернулись по всей протяженности ирано-турецкой границы. Направлениями вторжения иранской армии были с Ереванского ханства и Иранского Азербайджана в Западную Армению – в Баязетский пашалык, в Басен, в Хнусские, Маназкертские и Мушские долины под командованием Аббаса-Мирзы [6, стр 515; 3, ММ-4331-185b] и с Керманшаха и Хузистана – в Иракский Курдистан и в Багдадский пашалык под командованием Мухаммада Али-Мирзы [11, стр. 137].

После двухмесячной осады и поражения возглавляемых Чечензаде Гасан-пашой турецких военных отрядов в сражении в окрестностях Баязета, Бахлул-паша сдался и был отправлен в Хой [18, стр. 90; 24]. Ермолов в своих «Записках» поверхностно говорит о взятии персами крепостей Баязет, Маназкерт и Муш [2, стр. 390]. По подробной информации летописца монаха монастыря Св. Иоанна Предтечи после победы в окрестностях Баязета иранская армия двумя направлениями – Кеприкей-Хнус-Вардо и Патноц-Маназкерт-Буланих вторглась в Мушскую долину и, обремененная пленными, стала лагерем у села Хунан. Мушский Селим-паша вначале попытался оказать сопротивление, но после боя у села Франки Норшен между сторонами начались переговоры об обмене пленными [6, стр.516].

А. Ермолов отмечает, что «измена одного из турецких пашей много способствовала лучшим их (персов-Л.М.) успехам» [2, стр. 390]. Ермолов не называет предателя по имени и не объясняет мотивы предательства. Об этом пишет монах-летописец монастыря Св. Иоанна Предтечи, согласно которому Селим-паша во время переговоров перешел на сторону персов и получил ханский титул [6, стр.516].

В статье турецкого историка Азиза Текдемира тоже говорится о переходе Селим-паши на сторону персов. Текдемир пишет, что «Селим-паша, склоняясь к переходу на сторону персов, начал переписку с Аббасом-Мирзой» [24].

Аббас-Мирза завершил первый этап войны в ноябре 1821 года взятием крепостей Битлис и Арчеш [24].

Выше было сказано, что в Западной Армении одним из векторов иранского вторжения было направление из Баязета в Верхний Басен и в центр этого округа – Гасан-калу. На этом направлении действовала кавалерия Ереванского ханства под командованием Гасан-хана брата Ереванского сардара. А. Текдемир пишет, что Гасан-хан взял Гасан-калу в начале войны. В. Потто взятие Гасан-калы относит к следующему 1822 году. Г. Уильямсон в своей статье отмечает, что Аббас-Мирза, не сумев заставить

турок подписать выгодный иранской стороне мир, вынужден был возвратиться в Тебриз и распустить большую часть своей армии, состоящей в основном из нерегулярной конницы [23, стр. 95]. Отсюда можно заключить, что по всей вероятности зимой 1821-1822 годов персы оставили Гасан-калу, а потом, после возобновления военных действий, отвоевали эту крепость. А. Текдемир считает, что Гасан-калу неожиданным штурмом взял Гасан-хан. [24].

О разворачивающихся в Верхнем Басене военных действиях ценные дополнения делает Вардан Одзнеци. Не упомянув о взятии Гасан-калы, он пишет, что кавалерия Ереванского сардара Хусейн Кули-хана и его брата Гасан-хана «малым числом выйдя 1821 г. из за пределов Баязета позорно отступила перед храбрыми армянами сел Армудли и Баш и вернулась в Ереван» [3, ММ-4331-185b]. Итак, Ереванскому сардару не удалось безнаказанно разграбить и разрушить села Верхнего Басена. Столкнувшись с организованным сопротивлением сельчан армянских деревень Армудлу и Баш, находящихся около ста километров к востоку от Гасан-калы, войска сардара вынуждены были позорно отступить.

1822 год был более успешным для войск Ереванского сардара. Весной этого года его армия, состоящая из 8 тысяч пехоты и 4 тысяч кавалерии, в окрестностях Карса окружила одготысячный турецкий отряд под командованием Сеида Ибрагим-паши, который не получив помощь, сдался [6, стр. 432; 3, ММ-4331-185b]. А. Ермолов пишет, что запуганная турецкая верхушка Карса просила русских ввести войска на территорию пашалыка. Но наместник Кавказа ограничился только вводом в отдельные населенные пункты пашалыка малых воинских отрядов под предлогом защиты купленного в Турции зерна [2, стр. 390]. Армянские села Карского пашалыка были разорены, а жители пленены. Избегая плена и насилия, около пяти сотен армянских семей с согласия Карского Осман-паши переселилась на российскую территорию. Пленные персами армяне были переселены в Тебриз, Тегеран и Ереван [3, ММ-4331-185b, 186a].

Все обратившиеся к этой теме авторы согласны, что кульминацией военных действия является сражение в Верхнем Басене, близ Гасан-калы. Но мнения разделяются в связи с датой сражения. Армянские источники – настоятель Оганнес Себастици и Вардан архиепископ Одзнеци указывают последний год войны как дату Басенского сражения.

В. Потто и Г. Уильямсон считают, что Басенское сражение произошло в 1822 году [17, стр 10; 23, стр. 95-97]. Г. Уильямсон указывает сентябрь, как месяц сражения. Оба этих автора не упоминают военные действия в 1823 году ни в Западной Армении, ни в Ираке. Правы В. Потто и Г. Уильямсон. В своем докладе на имя А. Ермолова от 28 сентября 1822 г. С. Мазарович сообщает о Басенском сражении, а А. Ермолов поздравляет Аббас-Мирзу с победой в письме от 9 ноября того же года [1, стр. 270-271].

А. Берже и сославшиеся на его информацию С. Минасян считают, что в Басенском сражении турецкую армию возглавил получивший должность сераскера-главнокомандующего дербеи Ёзгата Чапаноглу Мехмед Джалаледдин-паша [8, стр. 175; 15, стр. 236]. Видимо, основой для такого утверждения послужила книга турецкого автора Мехмеда Хуршид-эфенди, который пишет, что в Басенском сражении «благодаря измене Мушлу Селим-паши, Чапан-оглу-Мухаммед-паша был разбит Аббас-Мирзою» [4, стр. 353]. Но, в действительности, командующим турецкой армией в Басенском сражении был Мехмед Эмин Рауф-паша, который после смещения с должности Ходжа Хосрев Мехмед-паши получил должность Эрзрумского вали и главнокомандующего турецкой армии [3, ММ-4331-187b: 23, стр 95; 24]. Оганнес Себастаци пишет, что Чапаноглу Мехмед Джалаледдин-паша был назначен командующим авангарда турецкой армии султаном Махмудом II [6, стр.433].

Турки, планируя свои военные действия, основывались на том, что зимой Аббас-Мирза распустил свои основные силы, и намеревались быстро овладеть завоеванными персами крепостями, вторгнуться в Иранский Азербайджан и продиктовать выгодные им мирные условия [23, стр. 95].

Но эти планы провалились вследствие ожесточенного сопротивления персидского гарнизона Гасан-калы, что дало возможность Аббасу-Мирзе мобилизовать свои силы и выдвинуться навстречу туркам. В. Потто в своем труде пишет об осаде турками Гасан-калы. Согласно этому автору, осада была не до, а после сражения. Сорокотысячная турецкая армия из Карского пашалыка будто бы осадила крепость Гасан-кала, чей гарнизон спасает выигравшая сражение, но в панике отступающая от ложного сведения о турецком контрнаступлении иранская армия [17, стр. 10]. В. Потто искажает ход событий. После выигранного сражения иранская армия не отступила, а, как пишет Вардан Одзнец, захватила округа Багреванд, Тарон и находящееся на юго-западе Эрзрумского пашалыка округ Кхи [3, ММ-4331-187b]. В Карском пашалыке турки не могли иметь сорокотысячную армию, потому что мобилизационные ресурсы этого пашалыка не превышали 25.000 [23, стр. 92].

Иранские и турецкие армии встретились близ Гасан-калы, у дороги в Эрзрум. Согласно Г. Уильямсону, турецкая армия достигала от сорока до шестидесяти тысяч, персы вывели на поле боя 20 тысячную армию, которая была более боеспособна. И сераскер Мехмед Эмин Рауф-паша, и престолонаследник Аббас-Мирза выстроили свои армии традиционным средневековым строем: в центре турецкой армии были войска под личным командованием сераскера Рауф-паши, на правом фланге – войска под командованием дербея Ёзгата Чапаноглу Мехмед Джалаледдина-паши, на левом фланге – войска Ванского Хан-Махмуда-паши. Центр иранской армии занимали войска под непосредственным командованием Аббаса-Мирзы и

Амир-хана. На флангах стояли войска под командованием Ереванского Хусейн-Кули сардара и его брата Гасан-хана [23, стр. 96]. Исход битвы решили успешные действия иранской артиллерии, полка русских дезертиров Бахадран и обученных по европейскому образцу пехотных частей.

Попытка турков, используя численное превосходство прорвать центр иранской армии, провалилась. Оказавшись под губительным огнем иранской артиллерии, атаковавшая под предводительством сераскера Рауфа-паши турецкая кавалерия панически отступила. Наступление иранской регулярной пехоты с участием полка Бахадран на левом фланге закончилось бегством всей турецкой армии [23, стр. 96].

В Ираке также фортуна была на стороне персов. Здесь они заняли Мосул и Киркук. Но начавшаяся эпидемия холеры заставила персов отступить [23, стр. 100]. Из Ирака эпидемия распространилась в Западную Армению, где иранская армия потеряла из-за холеры около 4 тысяч человек. Эпидемия и, как ее следствие, принявшее в иранской армии угрожающие размеры дезертирство, заставили Аббаса-Мирзу вывести армию с территории Западной Армении [23, стр.97].

Между противоборствующими сторонами было установлено перемирие [10, стр.554], а после, при посредничестве англичан, 28 июля 1823 года в Эрзруме был подписан мирный договор, согласно которому границы не были изменены и стороны согласились на «status quo ante bellum». Стороны обязались не вмешиваться во внутренние дела друг друга; устанавливался порядок пересечения границы курдскими племенами; регулировались права подданных шаха - паломников-шиитов как в общеисламских святынях, так и в шиитских святынях Ирака; таможенные пошлины иранских товаров, экспортируемых в Османскую империю, понижались до четырех процентов; проводился обмен пленными; перебежчики получали помилование. [24].

Ирану не удалось зафиксировать победы на поле боя Эрзрумским мирным договором, что было связано с политическими и финансовыми факторами. Для крупной и боеспособной армии у Аббаса-Мирзы средств не было. Материальные потери от русско-иранской войны 1804-1813 годов не были восстановлены. Для длительной и широкомасштабной войны нужны были крупные ассигнования из государственной казны. Но несмотря на многочисленные просьбы о предоставлении финансовой помощи, Фатх Али-шах ограничился символической суммой в 2.000 туманов [23, стр. 98]. Сформированная по приказу шаха армия под командованием его зятя Аллахьяр-хана Аббас-Мирза называл чашу с ядом, потому что вся тяжесть содержания этой армии ложилась на плечи наследника престола. Ходили слухи, что пассивное поведение шаха связано «с получением из Багдада мешков с золотом, потому что жадность была в свойстве шаха» [23, стр. 99].

Не оправдались надежды Аббаса-Мирзы, связанные с вовлечением России в войну против турок. Не захотев обострения отношений с Англией, К. Нессельроде не принял предложение о союзе с Ираном против Османской империи [23, ф. 108. п. 2, д.90, л. 11]. Только в 1825 году для укрепления своего влияния на Балканах Россия начала склоняться в пользу помощи грекам [9, стр. 143].

Список використаних джерел

1. Акты собранные кавказской археографической комиссией, т. 6, ч. 2, Тифлис, 1875,
2. Записки А.П. Ермолова, 1798-1826 гг., М., 1991,
3. Институт древних рукописей Матенадаран, электронная библиотека, цифровая рукопись ММ-4331,
4. Мехмед Хуршид-эфенди, Сиясэт-намэ-и-худуд. Описание путешествия по турецко-персидской границе СПб, 1877,
5. Российский государственный исторический архив, ф. 108. п. 2, д.90, л. 11
6. Сборник армянской истории, изд. иерей Г. Аганянц, кн. 10, Тифлис, 1912, на арм. языке;
7. Балаян Б., Дипломатическая история русско-иранских войн и присоединение Восточной Армении к России, Е. 1988,
8. Берже А., Самсон Яковлевич Макинцев и русские беглецы в Персии, «Русская старина», 1875,
9. Всемирная история, т. VI, М., 1959,
10. Дубровин Н., История войны и владычества русских на Кавказе, т. VI, СПб, 1888,
11. Иванов М., Очерки истории Ирана, М., 1952,
12. История дипломатии, т.1, М., 1959,
13. История Востока, Т. IV «Восток в новое время (конец XVIII — начало XX вв.)», книга 1, М.,
14. Ислам-Энциклопедический словарь, М. 1991,
15. Минасян С., Роль армян в персидской армии в первой половине XIX века, Историко-филологический журнал, Ереван, № 1, 2003,
16. Попова О., Грибоедов в Персии, (Грибоедов —Мазаровичу, 8 мая 1821 г.). М., 1929,
17. Потто В. Кавказская война в отдельных очерках, эпизодах, легендах и биографиях. Том 3-й. Персидская война 1826-1828 г. СПб,1888,
18. Ушаков Н., История военных действий в Азиатской Турции в 1828 и 1829 годах. Часть I, СПб, 1836,
19. Шостакович С., Дипломатическая деятельность Грибоедова. М. 1960,
20. Fraser, James Baillie, 1783-1856: Historical and descriptive account of Persia, London, 1834,
21. Shaw, S. J. and Shaw, E. Z. History of the Ottoman Empire, Volume 2, Cambridge, 2002,
22. Sykes P.A., History of Persia, v. II, London, 1915,
23. Williamson Graham, The Turko-Persian War of 1821-1823: winning the war but losing the peace/ War and Peace in Qajar Persia, Edited by Roxane Farmanfarmanian, NY, 2008,
24. <http://www.karahana.com/makaleler/tarih/osmanli-iran-savasi-1821-1823.html>
25. <http://www.iarex.ru/articles/40443.html>, Тарасов С., Аббас-Мирза и армянский проект: открытия Гюлистанского мира 1813 года

References

1. Akty sobrannye kavkazskoj arkheograficheskoj kommissyey, t. 6, ch. 2, Tyflys, 1875,
2. Zapysky A.P. Ermolova, 1798-1826 hh., M., 1991,
3. Ynstytut drevnykh rukopysей Matenadaran, elektronnaia byblyoteka, tsyfrovaia rukopys' MM-4331,
4. Mekhmed Khurshyd-efendy, Syiaset-name-y-khudud. Opysanye puteshestvyia po turetsko-persydskoj hranytse SPb, 1877,
5. Rossyjskij hosudarstvennyj ystorycheskij arkhyv, f. 108. p. 2, d.90, l. 11
6. Sbornyk armianskoj ystoryy, yzd. yerej H. Ahaniants, kn. 10, Tyflys, 1912, na arm. iazyke;
7. Balaian B., Dyplomatycheskaia ystoria russko-yranskykh vojn y prysoedenenye Vostochnoj Armenyy k Rossyy, E. 1988,
8. Berzhe A., Samson Yakovlevych Makyntsev y russye behlety v Persyy, «Russkaia staryna», 1875,
9. Vsemyrnaia ystoria, t. VI, M., 1959,
10. Dubrovyn N., Ystoria vojny y vladychestva russkykh na Kavkaze, t.VI, SPb, 1888,
11. Yvanov M. , Ocherky ystoryy Yrana, M., 1952,
12. Ystoria dyplomaty, t.1, M., 1959,
13. Ystoria Vostoka, T. IV «Vostok v novoe vremia (konets XVIII — nachalo XX vv.)», knyha 1, M.,
14. Yslam-Entsyklopedycheskij slovar', M. 1991,
15. Mynasian S., Rol' armian v persydskoj army v pervoj polovyne XIX veka, Ystorko-fylolohycheskij zhurnal, Erevan, № 1, 2003,
16. Popova O., Hryboedov v Persyy, (Hryboedov —Mazarovychu, 8 maia 1821 h.). M., 1929,
17. Potto V. Kavkazskaia vojna v otdel'nykh ocherkakh, epyzodakh, lehendakh y byohrafiakh. Tom 3-j. Persydskaia vojna 1826-1828 h. SPB,1888,
18. Ushakov N., Ystoria voennykh dejstvyj v Azyatskoj Turtsyy v 1828 y 1829 hodakh. Chast' I, SPb, 1836,
19. Shostakovych S., Dyplomatycheskaia deiatel'nost' Hryboedova. M. 1960,
20. Fraser, James Baillie, 1783-1856: Historical and descriptive account of Persia, London, 1834,
21. Shaw, S. J. and Shaw, E. Z. History of the Ottoman Empire, Volume 2, Cambridge, 2002,
22. Sykes P.A., History of Persia, v. II, London, 1915,
23. Williamson Graham, The Turko-Persian War of 1821-1823: winning the war but losing the peace/ War and Peace in Qajar Persia, Edited by Roxane Farmanfarmanian, NY, 2008,
24. <http://www.karalahana.com/makaleler/tarih/osmanli-iran-savasi-1821-1823.html>
25. <http://www.iarex.ru/articles/~40443.html>, Tarasov S., Abbas-Myrza y armianskij proekt: otkrytyia Hiulystanskoho myra 1813 hoda

Рецензент: Тимціунік В.І., д.держ.упр., професор

УДК 316.77:351

Піддубна Л.П.,

к.е.н., доцент,
завідувач кафедри документознавства
та інформаційної діяльності
Академії муніципального управління

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ДОКУМЕНТНО-ІНФОРМАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питань запровадження інноваційних технологій у механізації та автоматизації ділових процесів в Україні. В роботі досліджені етапи впровадження елементів механізації та автоматизації ділових процесів, дана характеристика рівнів впровадження новітніх технологій, визначені характерні риси процесу, засоби, необхідні для їх реалізації та зазначені «вузькі місця», які стають відправним моментом для подальшого розвитку інновацій з метою забезпечення повної автоматизації документування ділової інформації та організації документообігу в системі державного управління. Проведений аналіз дозволив автору зробити висновок, що зазначені процеси в кінцевому підсумку призводять до формування нової парадигми документно-інформаційного забезпечення.

Ключові слова: Розвиток сучасних технологій, документно-інформаційне забезпечення, автоматизація ділових процесів, державне управління, діловодство, нова парадигма.

Поддубная Л.П.,

к.э.н., доцент,
заведующая кафедрой документоведения и информационной деятельности
Академии муниципального управления

ПУТИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДОКУМЕНТНО-ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопросов внедрения технологий механизации и автоматизации деловых процессов в Украине. В работе исследованы этапы внедрения элементов механизации и автоматизации деловых процессов, дана характеристика уровней внедрения новых технологий, определены характерные черты процесса, средства, необходимые для их реализации и выявлены «узкие места», которые становятся основополагающими для дальнейшего развития инноваций с целью обеспечения полной автоматизации документирования деловой информации и организации документооборота в системе государственного управления. Проведенный анализ позволил автору сделать вывод о том, что обозначенный процесс в конечном итоге приводят к формированию новой парадигмы документно-информационного обеспечения.

Ключевые слова: Развитие современных технологий, документно-информационное обеспечение, автоматизация деловых процессов, государственное управление, деловодство, новая парадигма.

Piddubna L.P.,

Ph.D., Associate Professor,

Head of the Department of Documentation and information activities

Academy of Municipal Management

WAYS OF DEVELOPMENT OF MODERN TECHNOLOGIES ARE IN THE DOCUMENT-INFORMATIVE PROVIDING OF STATE ADMINISTRATION.

Annotation. The article is sanctified to research of questions of input of innovative technologies in mechanization and automation of office work processes in Ukraine. In-process the investigational stages of introduction of elements of mechanization and automation of office work processes, this description of levels of introduction of the newest technologies, the personal touches of process, facilities, necessary for their realization and the marked "bottlenecks" that become a moment for further development of innovations with the aim of providing of complete automation of documenting of business information and organization of circulation of documents in the system of state administration, are certain. The conducted analysis allowed to the author to draw conclusion that the marked processes in an eventual result, result in forming of new paradigm of the document-informative providing.

Keywords: Development of modern technologies, debenture-informative providing, automation of office work processes

Інформаційне суспільство, становлення якого ми спостерігаємо сьогодні, висуває нові вимоги до документно-інформаційного забезпечення діяльності підприємств, організацій, установ. Впровадження новітніх інформаційних технологій стає важливим фактором ефективного забезпечення управлінських функцій. Перш за все, це пов'язане з необхідністю опрацювання значних обсягів інформації, які утворюють громіздкі за обсягами та структурою потоки й масиви документів, як правило, на паперових носіях. Документно-інформаційне забезпечення стає вузьким місцем у вирішенні складних управлінських задач та потребує суттєвих змін і перебудову його з врахуванням сучасних технологій документування й організації роботи з документами. Вирішенню цієї проблеми сприяє впровадження та широке використання електронного документа, а також належна організація електронного діловодства та документообігу.

Говорячи про електронне діловодство, маємо на увазі комплекс робіт пов'язаних зі створенням електронних документів (документів на електронних носіях) та автоматизовану роботу з електронними документами, з одного боку, та з електронними образами (формами) документів - з іншого. Останнє означає, що потрапляючи в систему електронного документообігу сам документ має змінитися, тобто змінюється його форма відповідно до вимог, що пред'являються як до самого носія, так до форми документа. В той же час практика показує, що

поряд з цим застосування зазначених технологій призводить до змін у взаємодії змісту та прийнятої форми документа до носія.

Застосування інноваційних технологій у документно-інформаційних процесах переш за все означало механізацію та автоматизацію діловодства. Виходячи з цього, проблеми організації діловодних процесів із застосуванням новітніх технологій знайшли відображення у роботах провідних учених -документознавців. Звертають на себе увагу роботи О. М. Загорецької, І.В.Двойленка, П. Козирєва, С. Л. Коваліва, в яких розглядалися питання автоматизації діловодних процесів як у цілому, так і в органах державного управління та місцевого самоврядування. Значне місце дослідниками відведене питанням класифікування систем, призначених для автоматизації процесів документування, діловодства та документообігу. Серед цих дослідників слід назвати наступних авторів: Г.Г. Асєєв, С.Ю. Асєєв, А. Л. Маньковський, С.Сельченкова, Г.Перехрест, С.В.Злобін, М.Ю.Остроградський та інші. З-поміж інших слід виділити дослідження С.Л.Кузнецова, який присвятив їх питанням комплексної автоматизації офісної роботи та О. Прохорова, який у своїй праці, ґрунтуючись на прикладах використання сучасних офісних програмних додатків, реалізував ідею об'єднання матеріалів з діловодства, бізнесу, маркетингу.

Метою підготовки даної статті є визначення шляхів розвитку сучасних технологій у документно-інформаційному забезпеченні державного управління.

Основна частина. Складовими діловодства згідно з діючим державним стандартом (ДСТУ 2732-2004 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять») є документування та організація роботи із службовими документами» [1]. Виходячи з цього, і технології, які застосовуються для механізації та автоматизації діловодних процесів, можна поділити на дві великі групи:

- механізація та автоматизація документування управлінської діяльності організації та фіксування іншої інформації, яка використовується підприємством та організацією для забезпечення всіх видів економічної діяльності;

- механізація та автоматизація роботи зі службовими документами (автоматизація документообігу, а саме роботи діловодно-канцелярського персоналу) [2. с.42].

За визначенням учених-документознавців С.Л.Коваліва, О.М.Загорецької еволюція розвитку технологій діловодства в Україні пройшла два умовні етапи, пов'язані з ідеєю механізації та автоматизації діловодних процесів. Метою цих дій стало надання здавалось би архаїчній справі роботи з документами сучасного вигляду та сучасних можливостей щодо аналізу, обробки, переробки та фіксації інформації. Робота над

подібною задачею розпочалось ще у 70-80-х роках минулого століття, коли були зроблені перші кроки щодо створення системи автоматизованого діловодства, тобто діловодства з використанням документів на паперових носіях і автоматизацією окремих процесів обробки документів та їх руху в організації, зокрема, реєстрації, сортування, копіювання та контролю за виконанням документів тощо.

Другим етапом стало електронне діловодство, підґрунтям якого виступав електронний документ, тобто документ створений на електронному носіїві. Цей документ вимагав уже не просто застосування окремих елементів автоматизації процесів діловодства, а сприяв побудові комплексної системи електронного документообігу. В Україні початком даного процесу вважається 2003 рік, коли це питання було врегульовано на законодавчому рівні. В цей період були ухвалені Закони України: «Про електронні документи» та «Електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис».

Зазначені законодавчі акти врегулювали можливість використання електронного документа, а його посвідчення як офіційного документа, мало б здійснюватись за допомогою електронного цифрового підпису. Ці законодавчі акти дали початок розвитку електронного діловодства, однак на практиці, офіційним початком процесу вважається 2006 рік, коли в Україні почав діяти Центр сертифікації ключів електронного цифрового підпису. На жаль, до сьогодні в підприємствах та організаціях існують паралельно як електронне діловодство, так і традиційна форма діловодства, тобто можна говорити, що Україні використовується гібридна система діловодства.

Враховуючи, що автоматизація діловодства – це безперервний процес, який в ході реалізації проходить різні відносно самостійні етапи, що характеризуються особливостями здійснення документних процесів в організації. Зупинимось на зазначених етапах. ґрунтуючись на дослідженнях Г.Ю.Максимовича та А.М.Андрєєва [3]

Таблиця 1

Характеристика рівнів впровадження технологій у діловодний процес

№ з/п	Рівень технологізації діловодних процесів	Характеристика процесу	Характеристика засобів	Вузькі місця
1	2	3	4	5
1	Автоматизація основних процесів документування	Заміна друкарських машинок комп'ютерами з текстовими процесорами і в підсумку створення	Текстовий процесор сприяє розміщенню та оформленню текстів, перевірки орфографії та граматики,	Відсутня комплексна автоматизація всіх процесів; найбільш рутинні операції діловодного

		автоматизованого робочого місця (АРМ ²) керівника організації, фахівця, оператора комп'ютерного набору тощо, всіх, хто бере участь у процесах документування управлінської інформації	побудови складних графічних об'єктів у документі. В якості текстових процесорів використовуються: Microsoft word, Abiword, Corel word Petrfect, K Word, Open Office.org Writer	процесу виконуються вручну і передбачають журнальну або ручну карткову форму реєстрації документів.
2	Автоматизація роботи з документами	Механізація та автоматизація роботи діловодно-офісного персоналу, створення АРМ – діловодного персоналу.	Використання комп'ютерної техніки для реєстрації документів, відстеження їхнього руху в організації. Побудова системи реєстрації документів.	Документування та документообіг залишаються самостійними віддаленими процесами, для забезпечення яких використовуються різні програми, різні технічні засоби, що не є складовими однієї системи.
3	Об'єднання автоматизованих робочих місць у локальні мережі організації	Використання внутрішніх та зовнішніх мереж для передачі інформації та службових документів.	<ul style="list-style-type: none"> • Облаштування групових автоматизованих робочих місць для спільної роботи з документами окремих груп працівників; • Облаштування внутрішніх мереж 	Відсутність єдиної системи та єдиного програмного забезпечення діловодних процесів.

² Автоматизоване робоче місце – це індивідуальний комплекс технічних і програмних засобів, призначений для автоматизації професійної діяльності працівника, що забезпечує ефективну роботу з документами та інформацією, необхідними для його функцій. АРМ передбачає сукупність технічного, програмного, ергономічного та інформаційного забезпечення [3, с. 38].

			в організації та забезпечення доступу працівників до документаційного фонду організації: • Використання зовнішніх мереж для передачі документованої інформації.	
4	Використання систем автоматизованого діловодства (САД ³)	Одиночний обіг електронних форм документів та традиційних документів.	Для створення документів використовуються засоби комп'ютерної техніки та нескладне офісне програмне забезпечення з використанням автоматизованих систем діловодства для відстеження руху документів.	Циркують лише електронні форми документів. Не використовується електронний документ, тобто документ, завірений електронним цифровим підписом.
5	Використання корпоративних систем управління документами (КСУД)	Використання електронних документів та налагодження автоматизованої роботи з ними. Комплексна автоматизація як процесів документування, так і організації роботи з електронними документами в межах єдиної інформаційної системи організації.	Створення та всебічне використання системи електронного документообігу та автоматизованого діловодства	Наявність нерегульованих аспектів як на науковому (теоретичному), так і на практичному рівні.

³ Система автоматизованого діловодства – це програмно-апаратний комплекс засобів, які дозволяють автоматизувати чи спростити виробничий процес або його частину[3, с.38].

З наведених у табл. 1 даних, можна зробити висновок, що провідні вчені-документознавці вважають, що перший етап автоматизації ділових процесів складається з чотирьох рівнів, які дозволяють поступово перейти від впровадження та використання механізації та автоматизації окремих ділових процесів до створення систем автоматизованого діловодства. Після цього, на думку учених-діловодів, зокрема Г. Перехрест та С. Сельченкової, відбувається перехід до наступного етапу автоматизації ділових процесів тобто створення електронного документу та документообігу. Враховуючи ті характеристики, які притаманні діловому процесу та характеристики засобів, а також зосередження уваги документознавців на необхідності врегулювання окремих аспектів процесів, що відбуваються як в науковому, так і практичному плані, можемо констатувати, що саме на цьому етапі має бути сформована нова парадигма документно-інформаційного забезпечення управління в тому числі і державного. На нашу думку, ця парадигма ґрунтується на нових для сучасного світу постулатах: Ідея, Модель, Технологія.

Впровадження цих постулатів сучасного суспільства у діловодстві втілюються у наступному: Ідея – це перехід від документа, викладеного на паперовому носії до електронного документа, який має свої особливості і суттєвим чином відрізняється від паперового документа та вимагає нових моделей (форм) документа; нових технологій у створенні, обробці, реєстрації, обліку, організації руху документа, захисту інформації, збереженні документів в архівах тощо.

Таким чином, розглядаючи впровадження систем електронного документообігу (СЕД) та корпоративної системи управління документами (КСУД), як найвищий рівень автоматизації ділових процесів в організації. Зазначимо, що для цих систем характерною є робота з електронними документами, тобто з тими документами, на які накладається електронний цифровий підпис, функціональність таких систем розширюється і включає можливість роботи не лише з електронними документами, але і з електронними формами документів та передбачає автоматизовану реєстрацію традиційних документів. В той же час, формування систем з найвищим рівнем автоматизації ділових процесів не виключає обігу документів на традиційних носіях, тобто сьогодні спостерігається гібридна, електронно-традиційна, система діловодства.

Враховуючи вище викладене, слід звернути увагу на фактичне формування нової парадигми ділових процесів, яка має забезпечити універсальне середовище для роботи з усіма видами документів та їхнього зберігання в масштабах організації в цілому. І якщо питання практичного застосування інноваційних підходів у діловому процесі поступово вирішується за рахунок застосування як нових програмних продуктів, так і

додатків до вже відомих програм, які успішно використовуються у повсякденній діяльності курівників організацій та офісних працівників. Однак, при цьому залишаються неврегульованими питання систем електронного документообігу, корпоративних систем управління документами та інших суміжних понять на теоретичному рівні, що з часом може стати «вузьким місцем» у побудові систем ділових процесів, які стають складовими нової парадигми документно-інформаційного забезпечення ділової діяльності.

Список використаних джерел

1. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять / ДСТУ 2732:2004. – Електронний ресурс, [Режим доступу]: <http://golovbukh.ua/regulations/2341/2439/2440/290249/>.
2. Ковалів С.А. Автоматизація діловодства. Перший етап / С.Л. Ковалів // Діловодство. – 2010. - № 1. – с. 41-46.
3. Максимович Г.Ю. Нові можливості автоматизації діловодства / Г.Ю. Максимович, А.М. Андреев // Секретарська справа. – 2009. - №4, с. 19-2; 31-33; 36-42.

References

1. Dilovodstvo and archivna sprava. Terminy ta vyznachennia poniatt / DSTU 2732:2004. – Electronnyi resyrs, [Rezhym dostypu]: <http://golovbukh.ua/regulations/2341/2439/2440/290249/>.
2. Kovaliv S.A. Avtomatyzacia dilovodstva / S.L. Kovaliv // Dilovodstvo/ -2010. - № 1. – p. 41-46.
3. Marsyvovych G.U. Novi mozhlyvosti avtomatyzacii dilovodstva / G.U.Marsyvovych, A.M.Andreev // Secretarska sprava.- 2009. - №4, p. 19-2; 31-33; 36-42.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 355.588:347.132.15

Тищенко В.О.,

к.держ.упр., доцент,
доцент кафедри профілактики пожеж та
безпеки життєдіяльності населення,
Інституту державного управління у сфері
цивільного захисту

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНОГО СКЛАДУ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ І НАСЕЛЕННЯ ДО ДІЙ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

Анотація. Досліджено систему підготовки керівного складу служби цивільного захисту і населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, навчання, підвищення кваліфікації, керівний склад, населення.

Тищенко В.А.,

к.гос.упр., доцент,
доцент кафедри профілактики пожаров
и безопасности жизнедеятельности населения,
Института государственного управления
в сфере гражданской защиты

ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ РУКОВОДЯЩЕМУ СОСТАВУ СЛУЖБЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ И НАСЕЛЕНИЯ К ДЕЙСТВИЯМ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Аннотация. Исследована система подготовки руководящего состава службы гражданской защиты и населения к действиям в чрезвычайных ситуациях.

Ключевые слова: гражданская защита, чрезвычайная ситуация, обучение, повышение квалификации, руководящий состав, населения.

Tischenko V.O.,

candidate of sciences from state administration,
scientist secretary,
An institute of state administration
is in the field of civil defence

IMPROVING A TRAINING SYSTEM TO ACT OF LEADERSHIPS OF THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE AND ITS POPULATION IN EMERGENCIES

Annotation. The system of personnel training consists of a set of subsystems, which are united by a single plan, conception of functioning for effective implementation of a government order in this branch for force departments. Its structural units, as autonomous subsystems, are higher educational establishments (of force departments), bodies of management and providing. To achieve a desired quality management of personnel training, need to create conceptual and technological bases of effective management of all processes in the system of personnel training.

The structure of higher professional education is quite complex in terms of dynamical external changes and internal medium, and demands radical recommendatory and modification innovations, which are aimed to obtain a leader position by higher educational establishments, to be competitive on the market of educational services. That's why educational and scientific establishments in the field of civil protection have to set as a new, adapted level for needs of the modern system of civil protection:

- *trainings of officials of Civil Service of Ukraine in the civil protection field as bodies of executive power;*
- *preparing, retraining and advanced training of specialists for specially empowered authorities in the department of civil protection, which are a part of public authorities, local authorities, enterprises, institutions and organizations;*
- *advanced training of pedagogical and scientific-pedagogical workers in the field of civil protection and life safety.*

The implementation of interbranch component of the system of advanced training of governing, management staff and specialists, which are under laws of civil protection field, is assigned to Institute of public administration in the sphere of civil protection and Network of local courses, educational and methodological Centers of civil protection and life safety (network of courses, centers). The system of population trainings is assigned to local authorities, heads of enterprises, institutions and organizations, providing them constant consulting and methodological help from courses and centers.

There are following problems of the implementation of interbranch component of the system of advanced training:

- *the annual actual number of students who must pass advanced training in appropriate branch in the field of civil protection (functional training) in Institute of public administration in the sphere of civil protection and Network of courses, centers, is lower than planned. It testifies of not enough demanding attitude to this issue of local heads authorities, local authorities and territorial authorities of The State Emergency Service in the regions, which are assigned by laws and another legal acts to execute this aims.*

For effective solving the aim of training authorities of civil protection and another management staff and specialists there is a need of acting basis system of education. Main tasks are:

- *to provide continuity, unity and gradual, compulsory learning by Ukrainian citizens basic ways of protection and act in emergencies of technogenic and natural disasters;*
- *to give to authorities of civil protection staff, another management staff and specialists of central and local executive bodies, enterprises, institutions and organizations, emergency services, which are under the laws in the field of civil protection, necessary knowledge and skills, which provide an ability of officials to competently and responsibly do functions of management of technogenic and natural safety of population, territories and objects economic activity. To implement technologies, which are aimed to reduce the risk of occurrence and mitigate effects of emergencies and their elimination.*
- *to learn basic means of protections from emergencies by workers, who work in the field of production and service, and by territories-specific jobs.*
- *to get practical skills of using personal protective equipment and facilitating carrying out rescue and other emergency operations during elimination of emergencies in the object.*
- *to get minimal sufficient information for population, which don't work in the field of production and service, about safety status in the place of residence taking into account the risk of technogenic and natural disaster, about measures to inform and alert the population, procedure of sheltering in protective structures of civil protection, information about providing personal protective equipment and acting during the evacuating.*
- *to learn rules about using (making) personal protective equipment and how to do first medical aid to yourself and other people.*
- *to provide to students of higher educational establishments necessary knowledge about civil protection for their functions of duties in jobs title, to pupils of schools and kindergartens minimal skills for their safety in the environment.*

Keywords: civil protection, emergencies, education, advanced training, leaderships, population.

Вступ. Основою будь-якого громадського прогресу у світі є освіта. Цей висновок узгоджується із загальносвітовими і європейськими

тенденціями розвитку сучасного суспільства. в якому освіта стає однією із пріоритетних галузей економіки. Відповідно до зростаючих потреб розвитку суспільства, особливо в забезпеченні національної безпеки і стійкого економічного розвитку, країни стали більше приділяти уваги ефективності і якості підготовки професійних кадрів в системі вищої освіти.

Система підготовки кадрів в її цілісному прояві складається з сукупності підсистем, об'єднаних єдиним задумом, концепцією функціонування для ефективного виконання державного замовлення по підготовці кадрів для силових відомств. Її структурними ланками як самостійними підсистемами виступають вищі заклади (вищих навчальних закладів силових відомств), органи управління і забезпечення. Для досягнення бажаного управління якістю підготовки кадрів потрібно створення концептуальних і технологічних основ ефективного управління усіма процесами в системі підготовки кадрів[1].

Постановка завдання. Розглянути проблеми з реалізації міжгалузевої складової системи підвищення кваліфікації і шляхи оптимізації та удосконалення системи підготовки керівного складу служби цивільного захисту і населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Аналіз останніх публікацій. Питання оптимізації та удосконалення системи підготовки керівного складу служби цивільного захисту і населення до дій у надзвичайних ситуаціях досліджується такими вченими, як: О.В. Альбошій, С.О. Андреев, М.В. Болотських, П.Б. Волянський, В.П. Зосімов, В.П. Садковий, О.О. Труш, А.В. Терент'єва, Л.В. Ушаков [4,5,7,8], але питання оптимізації та удосконалення системи підготовки керівного складу служби цивільного захисту і населення до дій у надзвичайних ситуаціях ще недосліджені у повному обсязі.

Виклад основного матеріалу. Архітектура вищої професійної освіти досить ускладнена за умов динамічних змін зовнішнього і внутрішнього середовища та вимагає радикальних рекомендаційних і модифікаційних інновацій, спрямованих на отримання вищими навчальними закладами позицій лідера, досягнення конкурентоспроможності на ринку освітніх послуг. Тому навчальні та наукові заклади у сфері цивільного захисту повинні на якісно новому, адаптованому до потреб розвитку сучасної системи цивільного захисту, рівні впроваджувати:

підвищення кваліфікації посадовців державної служби України з питань цивільного захисту у складі органів виконавчої влади;

підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації фахівців для спеціально уповноважених органів управління у справах цивільного захисту, які входять до складу органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;

підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників з питань цивільного захисту і безпеки життєдіяльності;

вивчення і узагальнення пропозицій вищих навчальних закладів освіти і їх науково-дослідних установ, у тому числі тих, які працюють у галузі безпеки і оборони формування відповідних науково-методичних рекомендацій і програм;

обмін науковою, педагогічною і методичною інформацією з питань цивільного захисту у рамках міжнародної співпраці;

визначення перспективних напрямів розвитку і розробки державних стандартів освіти для підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців різних освітньо-кваліфікаційних рівнів;

науково-методичне керівництво і контроль за дотриманням державних стандартів післядипломної освіти керівних і управлінських кадрів і посадовців структур з питань цивільного захисту у складі державних органів виконавчої влади.

Можемо відмітити, що специфіка організації навчально-виховного процесу в закладах освіти ДСНС України будується на забезпеченні безперервної багатоступеневої підготовки фахівців, які вимагають формування новітніх концепцій і програм реалізації якості підготовки майбутніх кадрів сфери цивільного захисту[1].

Головною метою підвищення кваліфікації керівного складу цивільного захисту та навчання населення є своєчасне і систематичне оновлення, поглиблення спеціальних знань, умінь та навичок, необхідних для виконання певних функцій, удосконалення професійних знань і підвищення практичної готовності органів управління, сил Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) до дій щодо реалізації державної політики у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації та формування здатності людини в умовах особистих та колективних дій подолати фактори, які завдають шкоду або загрожують життю, здоров'ю та призводять до значних збитків та втрати майна. Реалізацію міжгалузевої складової системи підвищення кваліфікації керівних, управлінських кадрів та фахівців, на яких поширюється дія законів у сфері цивільного захисту покладено на Інститут державного управління у сфері цивільного захисту та Мережу територіальних курсів, навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності (далі - Мережа курсів, центрів) [6], а системи підготовки населення покладалася - на місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій при постійному наданні їм консультаційно-методичної допомоги з боку курсів, центрів.

Навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру повинно забезпечуватись системою його підготовки і здійснюватись за відповідними групами, які обумовлені необхідним для їх представників об'ємом знань, умінь і навичок, а саме:

- керівний склад цивільного захисту та інші управлінські кадри і фахівці, на яких поширюється дія законів у сфері цивільного захисту;
- працівники, які зайняті у сфері виробництва та обслуговування;
- непрацююче населення (дорослі громадяни, що не зайняті у сфері виробництва та обслуговування);
- студентська, учнівська молодь та вихованці дошкільних навчальних закладів.

Проблеми з реалізації міжгалузевої складової системи підвищення кваліфікації полягають у наступному:

- щорічна фактична кількість слухачів, які повинні проходити підвищення кваліфікації за цільовим призначенням у сфері цивільного захисту (функціональне навчання) в Інституті державного управління у сфері цивільного захисту та у Мережі курсів, центрів, нижче запланованої, що свідчить про недостатньо вимогливе ставлення до цього питання керівників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та територіальних органів управління ДСНС в регіонах, на яких законодавчими та іншими нормативно-правовими актами покладено забезпечення виконання цих питань;

- навчання студентської та учнівської молоді з питань цивільного захисту та безпеки життєдіяльності у навчальних закладах поступово зводиться нанівець тому, що кількість навчального часу на ці дисципліни постійно скорочується. Затверджені МОН у травні 2002 року та погоджені МНС змістовні частини галузевих стандартів вищої освіти підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційних рівнів молодшого спеціаліста та бакалавра щодо гуманітарної, соціально- економічної та екологічної освіти, освіти з безпеки життя і діяльності людини й охорони праці у навчальний процес не впроваджені у зв'язку з низькою виконавчою дисципліною окремих вищих навчальних закладів;

- не реалізовано передбачену постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 874 „Про удосконалення системи підготовки перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту” можливість створення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування міжрайонних курсів на засадах комунальної власності для обслуговування міст і районів, які не віднесено до груп з цивільної оборони, що надало б можливість розширення мережі навчально-методичних установ у відповідному регіоні для збільшення рівня охоплення навчанням, а також покращення підготовки керівного, управлінського складу і фахівців та навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях[3];

- низька забезпеченість навчальних закладів, установ, що здійснюють підвищення кваліфікації у сфері цивільного захисту та об'єктів господарської діяльності, на яких здійснюється навчання населення,

навчальною матеріально-технічною базою, табельним майном та обладнанням для практичної підготовки особового складу формувань, незадовільне утримання колективних засобів захисту та навчально-матеріальної бази;

– на регіональному та місцевому рівні через низьку виконавську дисципліну та зниження контролю за організацією навчання населення засобам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організацією тренувань необгрунтовано скорочується кількість практичних занять, повільно оновлюються тематичні експозиції з пожежної безпеки, безпеки життєдіяльності, цивільного захисту та удосконалення об'єктової навчально-матеріальної бази з цих питань;

– строки проведення навчань і тренувань часто необгрунтовано переносяться, плани розробляються формально і з запізненням, особливості регіонів і територій практично не враховуються;

– в окремих регіонах відсутні консультаційні пункти з питань цивільного захисту органів місцевого самоврядування.

Для досягнення ефективного вирішення завдань з підготовки керівного складу цивільного захисту та інших управлінських кадрів і фахівців повинна діяти єдина система навчання, основними завданнями якої є:

– забезпечення безперервності, єдності і поступовості з обов'язкового вивчення громадянами України основних засобів захисту і дій у надзвичайних ситуаціях техногенного та природного характеру;

– надання керівному складу цивільного захисту та іншим управлінським кадрам і фахівцям, на яких поширюється дія законів у сфері цивільного захисту центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також аварійно-рятувальних служб необхідних знань, умінь і навичок, які забезпечують здатність посадових осіб компетентно і відповідально виконувати функції управління техногенною і природною безпекою населення, територій та об'єктів господарської діяльності, впроваджувати технології, спрямовані на зменшення ризиків виникнення і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій та їх ліквідацію;

– вивчення основних засобів захисту від надзвичайних ситуацій працівниками, які зайняті у сфері виробництва та обслуговування, та територій з урахуванням специфіки робочих місць, набуття практичних вмінь щодо використання засобів індивідуального захисту і сприяння проведенню рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації аварійної ситуації на об'єкті, оволодіння відомостями передбаченими планами реагування (цивільного захисту), локалізації і ліквідації аварій (катастроф) щодо правил поведінки і дій у разі виникнення надзвичайної

ситуації на об'єкті господарської діяльності, навичками з надання першої допомоги потерпілим;

– отримання мінімально достатніх відомостей для населення, не зайнятого у сфері виробництва та обслуговування про стан безпеки за місцем проживання з урахуванням ризику виникнення техногенних загроз та стихійного лиха, заходів щодо усунення і мінімізації їх наслідків, засобів інформування і оповіщення населення, порядку укриття його в захисних спорудах цивільного захисту, забезпечення засобами індивідуального захисту та дій під час проведення евакуації, засвоєння елементарних навичок з використання (виготовлення) засобів індивідуального захисту (простіших засобів захисту) та надання першої медичної само-та взаємодопомоги;

– надання студентам вищих навчальних закладів необхідного обсягу знань з питань цивільного захисту для виконання ними певних функцій з їх обов'язків на первинних посадах відповідної галузі, а учням та вихованцям середніх та дошкільних навчальних закладів - мінімально достатнього та необхідного рівня компетенції для безпечного перебування їх в навколишньому середовищі.

Реалізацію цих завдань може бути забезпечено за рахунок:

– при підготовці керівного складу:
– підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації за професійними програмами;

– навчання за програмами підвищення кваліфікації цільового призначення у сфері цивільного захисту у навчальних закладах, установах підвищення кваліфікації;

– навчання за програмами підготовки на об'єктах господарської діяльності;

– у ході тренувань і навчань, навчально-методичних, спеціальних зборів;

– при підготовці працівників, які зайняті у сфері виробництва та обслуговування:

– навчання у складі невоєнізованих формувань ЦО за програмами загальної і спеціальної підготовки на об'єктах господарської діяльності та у навчальних закладах, установах підвищення кваліфікації;

у складі навчальних груп працівників, які не входять до складу невоєнізованих формувань;

– при проведенні навчань, тренувань;

– при підготовці непрацюючого населення:

– навчання за програмою підготовки з ЦО за місцем проживання, а також за допомогою заходів просвітницько-інформаційної роботи та пропаганди знань серед населення з питань захисту та дій у надзвичайних ситуаціях;

– при підготовці студентської, учнівської молоді та дітей дошкільних навчальних закладів:

– навчання за навчальними програмами підготовки з безпеки життєдіяльності та цивільного захисту у закладах середньої, професійно-технічної та вищої освіти;

– при проведенні “Днів ЦО” у мережі загальної середньої та професійно-технічної освіти та “Тижнів безпеки дитини” у мережі закладів дошкільної освіти;

– у мережі позашкільних закладів та дитячих рухів з рятувальної справи та безпеки життєдіяльності;

– при участі у навчаннях тренуваннях з ЦЗ (ЦО);

– створення навчально-матеріальної бази навчальних закладів, установ і об’єктів господарської діяльності, що відповідає сучасним вимогам, оснащення їх технічними засобами навчання, пристроями і обладнанням;

– забезпечення дієвого контролю за виконанням завдань цивільного захисту з боку відповідних підрозділів урядового органу державного нагляду у сфері цивільного захисту.

Висновки.

1. Обґрунтовано основні проблеми з реалізації міжгалузевої складової системи підвищення кваліфікації.

2. Доведено за яких дій може бути впроваджена реалізація завдань з підготовки керівного складу служби цивільного захисту і населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

3. Визначено, що навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях здійснюється:

за місцем роботи - працюючого населення; за місцем навчання – дітей дошкільного віку, учнів та студентів; за місцем проживання - непрацюючого населення [2].

4. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за відповідними професіями, спеціальностями (спеціалізаціями), освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями здійснюються навчальними закладами цивільного захисту, що утворюються відповідно до законодавства та є закладами державної форми власності. Крім того Положення про підготовку керівних кадрів потребує внесення змін та осучаснення [2].

Список використаних джерел

1. Матеріали 16 Всеукраїнської науково-практичної конференції рятувальників 23-24 вересня 2014 р. Київ 2014 р. С.258-260
2. Кодекс цивільного захисту України. Київ 2012. №5403-VI.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року 2001 року № 874 „Про удосконалення системи підготовки перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту”.
4. В.П. Зосімов, В.П. Садковий, Л.В. Ушаков „Управління та організація діяльності у сфері цивільного захисту”. Харків 2006.
5. О.В. Альбошій, М.В. Болътських, М.М. Кулешов „Основи управління в органах і підрозділах МНС України”. Харків 2009.
6. С.І. Осипенко, А.В. Іванов „Організація функціонального навчання у сфері цивільного захисту”. Київ 2008.
7. Публічне управління: виклики XXI століття. Збірник тез XIII Міжнародного наукового конгресу 21-22 березня 2013 р. ХарРІ НАДУ „Магістр”. Харків 2013 р.

References

1. ”Materials 16 the Allukrainian naukovo-praktichnoy conference of rescuers” Zbirnik dopovideji 16 vseukrayins'koyi konferentsiyi ryatuvальnikiv/ (23-24 2014)Kyiv? Ukraine,pp.258-260.
2. The Verhovna Rada of Ukraine (2012),The law of Ukraine ”Kodeks tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny”, available at : [http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-VI](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-VI) (Assessed 2 Octobers, 2012).
3. Cabinet of Mnsststers of Ukraine (2001)”A decision of Cabinet Ukraine N 874 „About the improvement of the system of preparation of retraining and in-plant training leading shots and specialists in the field of civil defence”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 26 July 2001).
4. V.P. Zosimov, V.P. Sadkovyy, L.V. Ushakov (2006),Upravlinnya ta orhanizatsiya diyal'nosti u sferi tsyvil'noho zakhystu [A management and organization of activity is in the field of civil defence],. Kharkov , Ukraine.
5. O.V. Al'boshchiy, M.V. Bol't's'kykh, M.M. Kulyeshov(2009) Osnovy upravlinnya v orhanakh i pidrozdilakh MNS Ukrayiny,[Government bases are in organs and subsections of MINISTRY of emergency measures of Ukraine], Kharkov, Ukraine.
6. S.I. Osypenko, A.V. Ivanov (2008),Orhanizatsiya funktsional'noho navchannya u sferi tsyvil'noho zakhystu, [Organization of functional studies is in the field of civil defence], Kyiv. Ukraine .
7. Publichne upravlinnya: vyklyky XXI stolittya. Zbirnyk tez XIII Mizhnarodnoho naukovoho konhresu (21-22 march 2013,[Public management: calls of XXI age. Collection of theses XIII International scientific congress on March, 21-22 2013 r], KharRI NADU „Mahistr”, Kharkov. Ukraine.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 351:002

Червякова О.В.,

к.держ.упр., докторант кафедри
регіонального управління та місцевого самоврядування
ХарПІ НАДУ

АНАЛІЗ ТА УЗАГАЛЬНЕННЯ ДОСЛІДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ОКРЕМО В НАПРЯМКУ ФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬСТВА СТІЙКОГО РОЗВИТКУ

Анотація. В статті зроблено аналіз та узагальнення дисертаційних досліджень в галузі науки «державне управління» і окремо проаналізовано дослідження щодо формування суспільства стійкого розвитку.

Ключові слова: державне управління, галузь науки, дослідження, суспільство стійкого розвитку.

Червякова О.В.,

к.гос.упр., докторант кафедри
регіонального управління и местного самоуправления
ХарПИ НАГУ

АНАЛИЗ И ОБОБЩЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОТДЕЛЬНО В НАПРАВЛЕНИИ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье сделан анализ и обобщение диссертационных исследований в области науки «государственное управление» и отдельно проанализированы исследования по формированию общества устойчивого развития.

Ключевые слова: государственное управление, отрасль науки, исследования, общество устойчивого развития.

Chervyakova O.V.,

PhD Public Administration,
doctoral student of department
Regional Administration and local government
KRI NAPA

ANALYSIS AND SYNTHESIS IN PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND SEPARATELY TOWARDS THE FORMATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOCIETY

Annotation. Problem setting. Studies in Science "public administration" covers theoretical, methodological and practical problems of formation and development in public administration in Ukraine and the disclosure of laws, principles, trends and development based on these approaches, models, methods and technology solution these problems. Prominent among them are devoted to the investigation of system characteristics in public administration, organization theory, and technology development, adoption and implementation of

management decisions. In an educational field "public administration" lies an important task to ensure effective resolution of problems of state building in Ukraine.

Research and publications analysis. In an article for the analysis and synthesis of research on public administration and separately towards sustainable development of society formation sources used [1-47].

Paper objective. The purpose of this paper is to analyze and summarize dissertation research in science "public administration" and separately analyze research towards shaping the society of sustainable development.

Paper main body. Science "public administration" since its introduction and at the end of 2014 reserved 1513 theses. According to the field:

1) on the first place specialty 25.00.02 - "Mechanisms of public administration" (1004 thesis - 66.36%). This is due primarily to the demand for this specialty, that according to the passport specialty based on the public administration mechanisms, administrative and organizational areas of state, functions, structure, powers and characteristics of public authorities at all levels, making it more applied and practical for public administration;

2) on second place specialty 25.00.01 - "Theory and History of Public Administration" (243 thesis - 16.06%), that according to the parsonage specialty explores the theoretical and methodological foundations of the public administration as a focused state's influence on the state and development of social processes and relations in order to achieve the objectives and implement the functions of the state through the activities of public authorities and within the specified statutory powers of local public administration, democratic state processes and optimization of public administration, investigates the social and historical arising, patterns and trends. This trend is more focused on the development of the fundamental aspects of public administration and has more interest among academics than practitioners of public administration;

3) on third place specialty 25.00.04 - "Local public administration" (175 thesis - 11.57%), according to the passport of the specialty studied local public administration as a specific form of public power in order to achieve the goals and objectives of the state through the local government based its political, economic, social, legal, organizational, financial and other aspects. Research in this area is limited because it doesn't include public administration as a whole, but only local;

4) on fourth place specialty 25.00.03 - "Civil Service" (thesis 91 - 6.01%), that explores the civil service and service in local public administration to ensure the implementation of these state institutions of the Constitution, laws and other legal acts on the implementation of goals, objectives and functions of the state, civil society, providing services to businesses and individuals, taking into account the social and historical sources of performance and trends. A small number of studies related to the content area, which unfortunately doesn't represent any particular interest to officials of the public administration not to scientists.

Conclusions of the research. The analysis of research in science "public administration" has allowed to identify the main components of the external vector "Society of sustainable development" and to offer the appropriate classification for the components.

Keywords: public Administration, a branch of science, research, sustainable development society.

Постановка проблеми. Дослідження в галузі науки «державне управління» охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку державного управління в Україні і спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також

розроблення на їх основі підходів, моделей, методів і технологій розв’язання цих проблем. Чільне місце серед них відведено дослідженню системних характеристик державного управління, теорії організації, а також технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень. На освітню та наукову галузі «Державне управління» покладається важливе завдання забезпечення ефективного вирішення проблем державного будівництва в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В статті для аналізу та узагальнення досліджень з державного управління і окремо в напрямку формування суспільства стійкого розвитку використовувалися джерела [1-47].

Метою даної статті є аналіз та узагальнення дисертаційних досліджень в галузі науки «державне управління» і окремо проаналізувати дослідження в напрямку формування суспільства стійкого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Наукова галузь «Державне управління» фактично запроваджена включенням її до Переліку галузей науки, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.1997 р. № 1328. Наказом ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 вересня 2002 р. № 772/7060, внесено зміни у спеціальності галузі науки «Державне управління», серед яких встановлено такі: «Теорія та історія державного управління» (25.00.01), «Механізми державного управління» (25.00.02), «Державна служба» (25.00.03), «Місьцеве самоврядування» (25.00.04).

Розглянемо докладніше, як відбувався розвиток зазначених напрямків досліджень з «державного управління». Для цього проаналізуємо всі захищені докторські, кандидатські дисертації починаючи з 1997 до 2014 року включно та побудуємо таблицю 1, де зазначимо кількість захищених дисертацій (докторських, кандидатських) по роках зі спеціальностей: «Теорія та історія державного управління» (25.00.01), «Механізми державного управління» (25.00.02), «Державна служба» (25.00.03), «Місьцеве самоврядування» (25.00.04) і рисунок 1, який наочно графічно відображає стан розвитку цих спеціальностей.

Таблиця 1.

Кількість захищених дисертацій (докторських, кандидатських) по роках зі спеціальностей галузі науки «Державне управління»

Рік	Спеціальність			
	25.00.01	25.00.02	25.00.03	25.00.04
1997	0	1	2	0
1998	0	0	0	0
1999	4	1	2	1
2000	2	2	0	1

2001	7	0	3	6
2002	10	0	1	12
2003	13	16	2	11
2004	8	46	4	4
2005	9	71	7	9
2006	17	70	8	8
2007	16	57	10	6
2008	17	71	5	7
2009	21	103	7	17
2010	22	130	7	23
2011	33	123	8	20
2012	22	98	9	16
2013	26	121	7	14
2014	16	94	9	20
Разом	243	1004	91	175

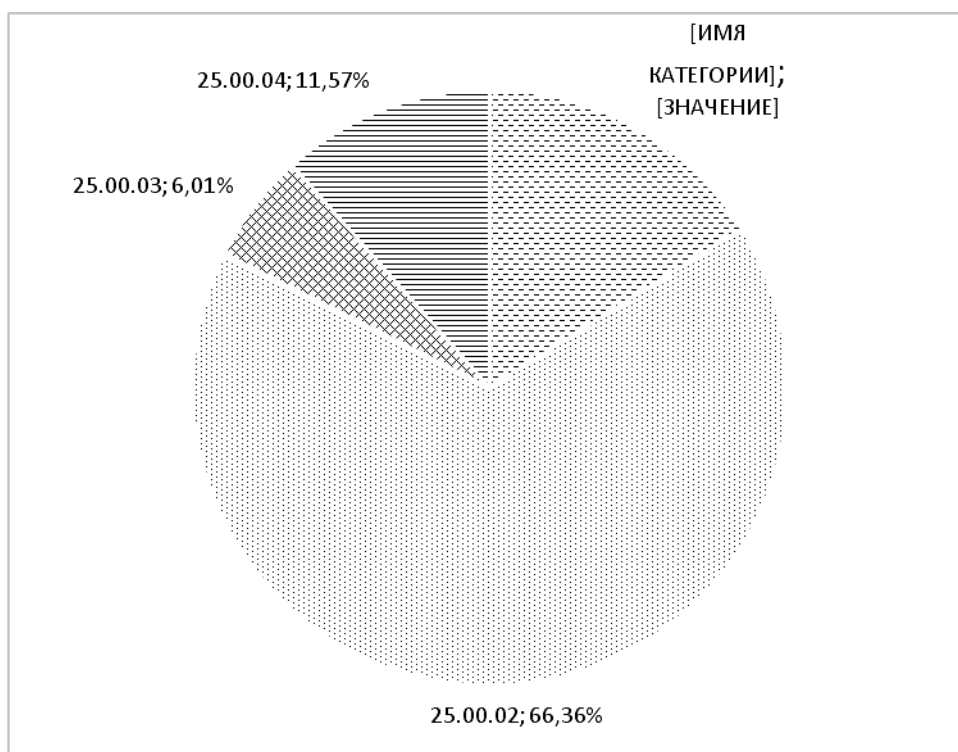


Рис. 1. Кількість захищених дисертації (докторських, кандидатських) у 1997- 2014 роках зі спеціальностей галузі науки «Державне управління», в відсотках

Виходячи зі даних таблиці 1 та рисунку 1, можна зробити висновки, що у галузі науки «державне управління» з початку її запровадження і станом на кінець 2014 р. захищено 1513 дисертацій. Відповідно до

спеціальностей:

1) на першому місці спеціальність 25.00.02 – «Механізми державного управління» (1004 дисертації – 66,36 %). Це пов'язано у першу чергу зі попитом на дану спеціальність, яка відповідно до паспорту спеціальності ґрунтується на механізмах державного управління, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури, повноважень та особливостей органів державної влади усіх рівнів, що робить її більш прикладної та практичної для державного управління;

2) на другому місці спеціальність 25.00.01 – «Теорія та історія державного управління» (243 дисертації – 16,06 %), яка відповідно до паспорту спеціальності досліджує теоретико-методологічні засади державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів і відносин з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, досліджує соціальні та історичні джерела їх виникнення, закономірностей і тенденцій розвитку. Цей напрямок більше зорієнтований на розвиток фундаментальних аспектів державного управління, і має більший інтерес серед науковців ніж практиків з державного управління;

3) на третьому місці спеціальність 25.00.04 – «Місьцеве самоврядування» (175 дисертації – 11,57 %), відповідно до паспорту спеціальності досліджується місцеве самоврядування як специфічна форма публічної влади з метою досягнення цілей і завдань держави через діяльність органів місцевого самоврядування з урахуванням його політичних, економічних, соціальних, правових, організаційних, фінансових і інших аспектів. Дослідження з цього напрямку обмежені, тому що не охоплюють державне управління в цілому, а лише самоврядування;

4) на четвертому місці спеціальність 25.00.03 – «Державна служба» (91 дисертації – 6,01 %), що досліджує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації цими інститутами держави положень Конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави, громадянського суспільства, надання послуг юридичним та фізичним особам, урахування соціальних і історичних джерел їх виконання та тенденції розвитку. Невелика кількість досліджень пов'язана зі змістом напрямку, який на жаль не представляє особливого інтересу ні для посадових осіб органів державної влади ні для науковців.

Проаналізуємо та узагальнимо докладніше дослідження щодо державного управління в напрямку формування суспільства стійкого розвитку. З 2003 по 2011 роки різним питанням державного управління формуванням суспільства стійкого розвитку були присвячені 45

дисертаційних робіт, з яких 12 – докторські (О.С.Шаптала[44], О.В.Долгальова[14], Л.А.Пашко[31], А.М.Балашов[5], С.Ф.Марова[25], О.А.Мельниченко[27], А.В.Терентьєва[41], Н.П.Ярош[46], Н.В.Авраменко[1], Т.В.Іванова[18], О.М.Руденко[36], В.О.Саламатов[37]). Статистика захистів дисертацій за спеціальностями галузі науки «Державне управління» за напрямом зовнішнього вектора суспільних змін «Суспільство стійкого розвитку» наведена у таблиці 2.

Таблиця 2.

Статистика захистів дисертацій за спеціальностями галузі науки «Державне управління» за напрямом зовнішнього вектора суспільних змін «Суспільство стійкого розвитку»

№ з/п	Спеціальності	Кількість захищених дисертацій (докторських кандидатських) по роках										
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разом	
1	25.00.01 – теорія та історія державного управління										2/2	2/2
2	25.00.02 – механізми державного управління		1	2/1	1	4/1	5	3	14/5	10/2		40/9
3	25.00.03 – державна служба											-
4	25.00.04 – місцеве самоврядування	1						1/1		1		3/1
5	Всього	1	1	2/1	1	4/1	6/1	3	14/5	13/4		45/1

Низку напрямів вектору формування суспільства стійкого розвитку відображують і узагальнюють докторські дисертації, зокрема: напрям «Рекреаційні процеси та механізми» - дисертація О.С.Шаптали «Державне управління сферою рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим в умовах ринкових відносин» (2005) [44]; напрям «Сталий розвиток

регіонів та галузей» - дисертація О.В.Долгальнової «Теоретико-методологічні засади механізмів державного управління сталим розвитком підприємств малого бізнесу в Україні» (2007) [14]; напрям «Розвиток людського ресурсу» - дисертація Л.А.Пашко «Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання» (2007) [31]; напрям «Безпека життєдіяльності» - дисертація С.Ф.Марової «Механізми державного управління безпекою життєдіяльності населення техногенних регіонів» (2010) [25]; напрям «Соціальний розвиток» - дисертація Н.П.Ярош «Державне регулювання розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я» (2010) [46]; напрям «Екологічний розвиток» - дисертація Т.В.Іванової «Державне управління еколого-економічною безпекою як умова сталого розвитку» (2011) [18].

За напрямом «Сталий розвиток регіонів та галузей» окрім роботи О.В.Долгальнової підготовлені докторська робота А.М.Балашова «Формування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів України» (2010) [5], а також роботи І.Ю.Беганської «Державне регулювання та цільове програмування сталого соціального розвитку в регіоні» (2004) [6], В.Г.Арікова «Державне регулювання розвитком регіонального агропромислового комплексу на засадах сталості» (2008) [3], О.Я.Шибіріна «Державне регулювання відтворювальних процесів у промисловості» (2008) [45], І.А.Гриджук «Державне регулювання сталого розвитку регіону» (2009) [8], Г.О.Дзяни «Удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері енергозбереження України (соціально-екологічний аспект)» (2008) [13], П.А.Овчара «Формування державної політики щодо підвищення конкурентоспроможності регіонів та розвитку їх потенціалів» (2010) [29], Г.М.Пономарьова «Механізми державного регулювання відтворювальних процесів на промислових підприємствах» (2009) [33], В.В.Замикули «Удосконалення механізмів державного управління сталим розвитком сільських територій» (2011) [17], П.С.Покатаєва «Державна підтримка розвитку житлового будівництва в Україні» (2011) [32], Н.М.Скрипченко «Організаційно-інструментальне забезпечення управління стійким розвитком адміністративних районів» (2010) [39].

За напрямом «Соціальний розвиток» окрім роботи Н.П.Ярош підготовлена докторська робота В.О.Саламатова «Когнітивні моделі соціальної реальності в державному управлінні» (2010) [37], а також роботи О.Г.Сидорчук «Механізми формування соціального капіталу (державно-управлінський аспект)» (2007) [38].

За напрямом «Екологічний розвиток» окрім роботи Т.В.Іванової підготовлені роботи Л.В.Панжар «Державний механізм управління екологічними ризиками в регіоні» (2003) [30], В.Є.Українського «Державне регулювання діяльності підприємств згідно з соціально-екологічною

концепцією управління» (2004) [43], С.О.Линника «Державне регулювання природокористування на регіональному рівні» (2006) [22], Н.В.Маєвської «Механізми державного управління екологізацією надрокористування у вугільній промисловості України» (2007) [23], В.О.Мартиненка «Стратегія реформування системи охорони природного середовища в трансформаційному суспільстві: регіональний аспект» (2007) [26], Т.І.Грушевої «Державні механізми економіко-правового регулювання природокористування» (2008) [10], В.І.Демченка «Державна стратегія управління процесами природокористування приморських регіонів» (2009) [11], Ю.С.Ковалевської «Державне управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні» (2009) [20], В.Ю.Крука «Механізми реалізації державної екологічної політики в аспекті охорони довкілля на регіональному рівні» (2009) [21], В.О.Мариненка «Екологічна політика органів місцевої влади великих міст України» (2009) [24], Д.О.Ветвицького «Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації» (2010) [7], І.І.Грищенко «Удосконалення державного управління станом навколишнього середовища в екокризовому регіоні» (2011) [9], Ю.Б.Ільченка «Формування державної екологічної політики в системі природокористування України» (2011) [19], С.Є.Стародубцева «Механізми державного управління природокористуванням урбанізованих територій на інноваційній основі» (2010) [40].

За напрямом «Рекреаційні процеси та механізми» окрім роботи О.С.Шаптали підготовлені роботи О.Г.Розметової «Державне регулювання інвестиційного розвитку курортно-рекреаційного комплексу регіону» (2008) [35], Ю.В.Деркача «Механізми державного регулювання розвитку санаторно-курортного потенціалу Прикарпатського регіону України (організаційно-правові засади)» (2010) [12], Н.В.Яцук «Державне регулювання рекреаційної сфери України» (2010) [47].

За напрямом «Розвиток людського ресурсу» окрім роботи Л.А.Пашко підготовлена докторська дисертація О.А.Мельниченка «Державна політика щодо підвищення рівня та якості життя населення» (2010) [27], а також роботи М.А.Ажажі «Державне регулювання інвестицій в людський капітал як фактор інтелектуального розвитку суспільства» (2007) [2], І.В.Дунаєва «Механізми державного регулювання розвитку людського капіталу» (2008) [15], Л.В.Рибчинської «Механізм оцінювання державного управління за чинником людського виміру» (2010) [34].

За напрямом «Безпека життєдіяльності» окрім роботи С.Ф.Марової підготовлені докторські дисертації А.В.Терентьєвої «Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру» (2010) [41], Н.В.Авраменко «Державне управління системою охорони здоров'я на регіональному рівні» (2011) [1], О.М.Руденко

«Теоретико-методологічні засади дослідження суспільної стабільності в науці державного управління» (2011) [36], а також роботи Є.Л.Ткачова «Механізми державного управління захистом здоров'я працездатного населення» (2009) [42], М.О.Заколюдажної «Державна політика реформування системи охорони здоров'я на регіональному рівні» (2011) [16].



Основні складові зовнішнього вектору «Суспільство стійкого розвитку»

Висновок. Проведений аналіз наукових досліджень у галузі науки «Державне управління» дозволив виділити основні складові зовнішнього вектору «Суспільство стійкого розвитку» (див. рис. 2) та запропонувати відповідну їх класифікацію за складовими.

Список використаних джерел

1. Авраменко Н. В. Державне управління системою охорони здоров'я на регіональному рівні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. В. Авраменко ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2011. — 36 с.
2. Ажажа М. А. Державне регулювання інвестицій в людський капітал як фактор інтелектуального розвитку суспільства : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / М.

- А. Ажажа ; Запорізька держ. інженерна академія. — Запоріжжя, 2007. — 202 арк. : табл. — арк. 178-200
3. Аріков В. Г. Державне управління розвитком регіонального агропромислового комплексу на засадах сталості : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. Г. Аріков ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. — О., 2008. — 20 с.
 4. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. - К. : НВДЦ “Нововведення”, 2013. — 174 с.
 5. Балашов А. М. Формування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / А. М. Балашов ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 40 с.
 6. Беганська І. Ю. Державне регулювання та цільове програмування сталого соціального розвитку в регіоні : дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.02 / І. Ю. Беганська ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2004. — 224арк. с.
 7. Ветвицький Д. О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Д. О. Ветвицький ; Акад. муніцип. упр. — К., 2010. — 20 с.
 8. Гридчук І. А. Державне регулювання сталого розвитку регіону : автореф. дис. ... канд. наук з держ. регулювання : 25.00.02 / І. А. Гридчук ; НАН України ; Рада по вивченню продуктивних сил України. — К., 2009. — 20 с.
 9. Грищенко І. І. Удосконалення державного управління станом навколишнього середовища в екокризовому регіоні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. І. Грищенко ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2011. — 20 с.
 10. Грушева Т. І. Державні механізми економіко-правового регулювання природокористування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Т. І. Грушева ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2008. — 20 с.
 11. Демченко В. І. Державна стратегія управління процесами природокористування приморських регіонів : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 25.00.02 / В. І. Демченко ; Донец. держ. ун-т упр. — К., 2009. — 20 с.
 12. Деркач Ю. В. Механізми державного регулювання розвитку санаторно-курортного потенціалу Прикарпатського регіону України (організаційно-правові засади) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ю. В. Деркач ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2010. — 20 с.
 13. Дзяна Г. О. Удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері енергозбереження України (соціально-екологічний аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Г. О. Дзяна ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Л., 2008. — 21 с.
 14. Долгальова О. В. Теоретико-методологічні засади механізмів державного управління сталим розвитком підприємств малого бізнесу в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. В. Долгальова ; Донецький держ. ун-т управління. — Донецьк, 2007. — 40 с.
 15. Дунаєв І. В. Механізми державного регулювання розвитку людського капіталу : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / І. В. Дунаєв ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х., 2008. — 20 с.
 16. Заколюдажна М. О. Державна політика реформування системи охорони здоров'я на регіональному рівні : автореф. дис. ... д-ра. наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. О. Заколюдажна ; Класичний приватний університет. — К., 2011. — 20 с.

17. Замикула В. В. Удосконалення механізмів державного управління сталим розвитком сільських територій : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. В. Замикула ; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. — К., 2011. — 20 с.
18. Іванова Т. В. Державне управління еколого-економічною безпекою як умова сталого розвитку України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Т. В. Іванова ; Акад. муніцип. упр. — К., 2011. — 36 с.
19. Ільченко Ю. Б. Формування державної екологічної політики в системі природокористування України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ю. Б. Ільченко ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2011. — 20 с.
20. Ковалевська Ю. С. Державне управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ю. С. Ковалевська ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2009. — 18 с.
21. Крук В. Ю. Механізми реалізації державної екологічної політики в аспекті охорони довкілля на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. Ю. Крук ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — О., 2009. — 20 с.
22. Линник С. О. Державне регулювання природокористування на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / С. О. Линник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Х., 2006. — 20 с.
23. Маєвська Н. В. Механізми державного управління екологізацією надрокористування у вугільній промисловості України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Н. В. Маєвська ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2007. — 20 с.
24. Мариненко В. О. Екологічна політика органів місцевої влади великих міст України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. О. Мариненко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2009. — 20 с.
25. Марова С. Ф. Механізми державного управління безпекою життєдіяльності населення техногенних регіонів : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. Ф. Марова ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2010. — 40 с.
26. Мартиненко В. О. Стратегія реформування системи охорони природного середовища в трансформаційному суспільстві : регіональний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. О. Мартиненко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х., 2007. — 20 с.
27. Мельниченко О. А. Державна політика щодо підвищення рівня та якості життя населення : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. А. Мельниченко ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 36 с.
28. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського[Електронний ресурс] // Офіційний сайт – Режим доступу до ресурсу: <http://www.nbuv.gov.ua/>
29. Овчар П. А. Формування державної політики щодо підвищення конкурентоспроможності регіонів та розвитку їх потенціалу : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / П. А. Овчар ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2010. — 20 с.
30. Панжар Л. В. Державний механізм управління екологічними ризиками в регіоні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Л. В. Панжар ; Донец. держ. акад. упр. — Донецьк, 2003. — 20 с.
31. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління : теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Л. А. Пашко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2007. — 36 с.

32. Покатаєв П. С. Державна підтримка розвитку житлового будівництва в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / П. С. Покатаєв ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2011. — 20 с.
33. Пономарьов Г. М. Механізми державного регулювання відтворювальних процесів на промислових підприємствах : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Г. М. Пономарьов ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2009. — 19 с.
34. Рибчинська Л. В. Механізм оцінювання державного управління за чинником людського виміру : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Л. В. Рибчинська ; Акад. муніцип. упр. — К., 2010. — 20 с.
35. Розметова О. Г. Державне регулювання інвестиційного розвитку курортно-рекреаційного комплексу регіону : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. Г. Розметова ; Акад. муніцип. упр. — К., 2008. — 20 с.
36. Руденко О. М. Теоретико-методологічні засади дослідження суспільної стабільності в науці державного управління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / О. М. Руденко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2011. — 36 с.
37. Саламатов В. О. Когнітивні моделі соціальної реальності в державному управлінні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. О. Саламатов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2010. — 36 с.
38. Сидорчук О. Г. Механізми формування соціального капіталу (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / О. Г. Сидорчук ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Л., 2007. — 21 с.
39. Скрипченко Н. М. Організаційно-інструментальне забезпечення управління стійким розвитком адміністративних районів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Н. М. Скрипченко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д., 2010. — 20 с.
40. Стародубцев С. Є. Механізми державного управління природокористуванням урбанізованих територій на інноваційній основі : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. Є. Стародубцев ; Рада по вивч. продукт. сил України НАН України. — К., 2010. — 20 с.
41. Терент'єва А. В. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / А. В. Терент'єва ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2010. — 36 с.
42. Ткачова Є. Л. Механізми державного управління захистом здоров'я працездатного населення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Є. Л. Ткачова ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2009. — 19 с.
43. Український В. Є. Державне регулювання діяльності підприємств згідно з соціально-екологічною концепцією управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. Є. Український ; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2004. — 20 с.
44. Шаптала О. С. Державне управління сферою рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим в умовах ринкових відносин : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. С. Шаптала ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2005. — 36 с.
45. Шибірін О. Я. Державне регулювання відтворювальних процесів у промисловості : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. Я. Шибірін ; Акад. муніцип. упр. — К., 2008. — 20 с.
46. Ярош Н. П. Державне регулювання розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. П. Ярош ;

Національна академія держ. управління при Президентові України. — К., 2010. — 20 с.

47. Яцук Н. В. Державне регулювання рекреаційної сфери України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. В. Яцук ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 20 с.

References

1. Avramenko N.V. Public Administration health care system at the regional level: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / N.V. Avramenko; Classic Private University. - Zaporozhye, 2011. - 36 p.
2. Azhazha M.A. State regulation of investment in human capital as a factor predictive of society: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / M.A. Azhazha; Zaporozhye State Engineering Academy. - Zaporozhye, 2007. - 202 pages, tables - pages 178-200.
3. Arikov V.G. Governance development of regional agriculture based on sustainability: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / V.G. Arikov; Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Odessa., 2008. - 20 p.
4. Bakumenko V.D., Usachenko L.M., Chervyakova O. Theoretical principles of public administration: teach. guidances. / V.D. Bakumenko, L.M. Usachenko, O.V. Chervyakova; under the general editorship of L.M. Usachenko. - K: NVDTS "Innovation", 2013. - 174 p.
5. Balashov A.M. Formation mechanisms of governance sustainable development of regions of Ukraine: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / A.M. Balashov; Classic Private University. - Zaporozhye, 2010. - 40 p.
6. Behanska I.Y. State regulation and targeted programming sustainable social development in the region: Thesis Candidate of Science in Public Administration 25.00.02 / I.Y. Behanska; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2004. - 20p.
7. Vetvitsky D. A. Development of the State Environmental Policy of Ukraine in the context of globalization: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / D.A. Vetvitsky; Municipal Management Academy - Kyiv, 2010. - 20 p.
8. Grydzhuk I.A. State regulation of sustainable regional development: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / I.A. Grydzhuk; National Sciences Academy of Ukraine; Council for Study of Productive Forces of Ukraine. - Kyiv, 2009. - 20 p.
9. Gryshchenko I.I. Improving governance of the environment in the region ekokryzovomu: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / I.I. Gryshchenko; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2011. - 20 p.
10. Pear T.I. State of economic and legal mechanisms for environmental management: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / T.I. Pear; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2008. - 20 p.
11. Demchenko V. I. State Strategy management processes of nature coastal regions: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / V.I. Demchenko; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2009. - 20 p.
12. Derkach Y.V. Mechanisms of regulation of sanatorium potential Carpathian region of Ukraine (organizational and legal principles): Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / Y.V. Derkach; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2010 - 20 p.
13. Dzyana G.O. Improving implementation of the state policy in the field of energy Ukraine (social and environmental aspects): Thesis Candidate of Science in Public Administration:

- 25.00.02 / G.O. Dzyana; L'viv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - L'viv, 2008. - 21 p.
14. Dolhalova O.V. Theoretical and methodological principles of governance mechanisms sustainable development of small business in Ukraine: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / O.V. Dolhalova; Donetsk State University of Management. - Donetsk, 2007. - 40 p.
 15. Dunayev I.V. Mechanisms of regulation of human capital: Thesis Candidate of Science in Public Administration / I.V. Dunayev; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Kharkov Regional Institute of Public Administration - Kharkov, 2008. - 20 p.
 16. Zakolodyazhna M.A. Government Policy Health Reform at the regional level: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / N.A. Zakolodyazhna; Classic Private University. - Zaporozhye, 2011. - 20 p.
 17. Zamykula V.V. Improving governance sustainable development of rural areas: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / V.V. Zamykula; Black Sea State University Mr. Graves Mr. Mogily. - Nikolaev, 2011. - 20 p.
 18. Ivanova T.V. Governance ecological and economic security as a condition for sustainable development of Ukraine: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / T. Ivanov; Municipal Management Academy - Kyiv, 2011. - 36 p.
 19. Il'chenko Y.B. Formation of state environmental policy in the Sciences of Ukraine: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / Y.B. Il'chenko; Classic Private University. - Zaporozhye, 2011. - 20 p.
 20. Kovalevskaya Y.S. Governance processes to ensure environmental safety in Ukraine: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / Y.S. Kovalevskaya; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2009. - 18 p.
 21. Crook V.Y. Mechanisms implementation of state environmental policy in terms of environmental protection at the regional level: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / V.Y. Crook; Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Odessa, 2009. - 20 p.
 22. Linnik S.O. State environmental management at the regional level: Thesis Candidate of Science in Public Administration / S.O. Linnik; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2006. - 20 p.
 23. Maevska N.V. Mechanisms of management ecologization mineral resources in the coal industry of Ukraine: Thesis Candidate of Science in Public Administration / N.V. Maevska; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2007. - 20 p.
 24. Marynenko V.O. Environmental policy of local authorities in large cities of Ukraine: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / V.O. Marynenko; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2009. - 20 p.
 25. Marova S.F. Mechanisms of management of human safety anthropogenic regions: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / S.F. Marova; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2010. - 40 p.
 26. Martynenko V.O. Strategy for Reforming the protection of the environment in transformational society: regional aspect: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / V.O. Martynenko; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Kharkov Regional Institute of Public Administration - Kharkov, 2007. - 20 p.

27. Melnichenko O.A. State policy to improve the level and quality of life: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / O.A. Melnichenko; Classic Private University. - Zaporozhye, 2010. - 36 p.
28. Vernadsky National Library of Ukraine [Electronic Resource] // Official Site - Access to resources: <http://www.nbuv.gov.ua/>
29. Ovchar P.A. Formation of public policy to improve regional competitiveness and develop their potential: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / P.A. Ovchar; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2010 - 20 p.
30. Panzhar L.V. State environmental risk management mechanism in the region: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.04 / L.V. Panzhar; Donetsk State Acad. Management - Donetsk, 2003. - 20 p.
31. Pashko L.A. Human resources in public administration, self-appraisal evaluation: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.03 / L.A. Pashko; Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine. - Kyiv, 2007. - 36 p.
32. Pokatayev P.S. State support of housing construction in Ukraine: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / P.S. Pokatayev; Classic Private University. - Zaporozhye, 2011. - 20 p.
33. Ponomarev G.M. Mechanisms of regulation of reproductive processes in industrial plants: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / G.M. Ponomarev; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2009. - 19 p.
34. Rybczynski L.V. Evaluation mechanism for governance factor human dimension: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / L.V. Rybczynski; Municipal Management Academy - Kyiv, 2010 - 20 p.
35. Rozmetova O.G. State regulation of investment resort and recreational complex in the region: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / O.G. Rozmetova; Municipal Management Academy - Kyiv, 2008. - 20 p.
36. Rudenko O.M. Theoretical and methodological bases of research in the science of social stability of the government: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.01 / O.M. Rudenko; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2011. - 36 p.
37. Salamatov V.O. Cognitive models of social reality in public administration: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.01 / V.O. Salamatov; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2010. - 36 p.
38. Sydoruk O.G. Mechanisms of formation of social capital (public and managerial aspects): Thesis Candidate of Science in Public Administration / O.G. Sydoruk; L'viv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - L'viv, 2007. - 21 p.
39. Skrypchenko N.M. Organizational and management tool to ensure sustainable development administrative districts: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.04 / N.M. Skrypchenko; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration - Dnepropetrovsk, 2010 - 20 p.
40. Starodubcev S.E. Mechanisms of environmental management of urban areas on the basis of innovation: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / S.E. Starodubcev; Council for Study of Productive Forces of Ukraine. - Kyiv, 2010 - 20 p.
41. Terentieva A. V. Governance health protection in conditions of natural and man-made disasters: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / A.V. Terentieva;

- National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2010. - 36 p.
42. Tkachev E.L. Mechanisms of protection management health working population: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / E.L. Tkachev; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2009. - 19 p.
 43. Ukrainian V.E. State regulation of enterprises according to social and environmental management concept: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / V.E. Ukrainian; Donetsk State University of Management - Donetsk, 2004. - 20 p.
 44. Shaptala O.S. Governance recreational area of service in the Crimea in market conditions: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / O.S. Shaptala; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2005. - 36 p.
 45. Shybirin O.J. State regulation of reproductive processes in industry: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / O.J. Shybirin; Municipal Management Academy - Kyiv, 2008. - 20 p.
 46. Yarosh N.P. State regulation of social standards in healthcare: Thesis Doctor of Science in Public Administration: 25.00.02 / N.P. Yarosh; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. - Kyiv, 2010. - 20 p.
 47. Yatsuk N.V. State regulation of recreational areas Ukraine: Thesis Candidate of Science in Public Administration: 25.00.02 / N.V. Yatsuk; Classic Private University. - Zaporozhye, 2010. - 20 p.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 351

Шульга А.В.,

к.е.н.,
докторант кафедри економічної
політики Національної академії
державного управління
при Президентіві України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ТА ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Анотація. Представлений аналіз основних системних проблем, притаманних регіональному розвитку України, висвітлені способи щодо підвищення конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційного розвитку регіонів України з метою зменшення регіональних диспропорцій та прискорення міжнародної інтеграції в умовах глобалізації світової економіки.

Ключові слова: конкурентоспроможність, регіональний розвиток, інвестиції, інновації.

Шульга А.В.,

к.э.н.,
докторант кафедры экономической
политики Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ И ИНВЕСТИЦИОННО-ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ

Аннотация. Представлен анализ основных системных проблем, присущих региональному развитию Украины, освещены способы повышения конкурентоспособности и инвестиционно-инновационного развития регионов Украины в целях уменьшения региональных диспропорций и ускорения международной интеграции в условиях глобализации мировой экономики.

Ключевые слова: конкурентоспособность, региональное развитие, инвестиции, инновации.

Shulga A.V.,

PhD, Economic Policy Department of
National Academy of Public Administration
at the President of Ukraine

ENSURING OF COMPETITIVENESS AND INVESTMENT- INNOVATION DEVELOPMENT OF UKRAINIAN REGIONS

Annotation. In August 2014 Ukraine Government has approved the state strategy of regional development till 2020.

Among a number of important goals and objectives which are intended to achieve in this period an important place is given to ensuring competitiveness and investment - innovation development of Ukraine's regions.

In according with this the author has presented the analyses of major systemic problems of the Ukraine regional development.

In particular for the last three years the average index of Ukraine's regional competitiveness has increased only from 3.87 to 4.01. This corresponds 88-th place with 148 countries in the global ranking.

It is emphasized that for the increasing of the Ukraine's regions competitiveness should be made progress in attracting of foreign investment and innovation, improving the product market and the quality of public authorities.

The main instrument to stimulate the innovation for the development of Ukraine's regions is to increase the volume of foreign direct investment. However the Ukraine state policy for creating of a favourable investment climate is still far from the perfect.

As a result for the period from 1995 to 2014 FDI although increased (from 480 mln. USD to 58, 1 billion. USD) but it is only 1152 USD per capita.

According with the American Association of Economist Group in terms of investment attractiveness of Ukraine is located only seventhly of world countries.

An important source for the development of the innovation process in Ukraine is also developing of clusters, technology parks, industrial parks and free trade zones.

For this purpose it is necessary to return back the tax benefits they enjoyed in 2005 to the mentioned entities as well as to implement a number of other measures.

In particular it would be taken the uniform law on rules and regulations for the establishment and functioning of free trade zones in Ukraine (now every of zones in Ukraine has its own law) and to create the Department for special free economic zones within the Ministry of Economic Development and Trade. This would help to ensure a unified state policy on the development of these areas and eliminate unqualified interference in their activities by local authorities.

For the purpose of realization of all mentioned goals the author has proposed to use the target-oriented approach.

F. e. in order to improve regional competitiveness may have developed and implemented the following programs at the national level: "Formation of the production", "Demand stimulation", "Development of systems related industries", "Creating a favourable international conditions", "The improvement mechanism of free trade zones" and others. These programs can be detailed in programs slower-for example, "Development of Education", "Investment Attraction", "Infrastructure Development" and so on.

Besides this the author has proposed to make a classification of regions of Ukraine according with the level of economic development (in terms of GDP per capita) which would make it possible to provide a differentiated approach to provide incentives to foreign investors and to eliminate existing disparities of regions foreign investments attraction by encouraging their involvement primarily in economically backward and depressed regions of Ukraine.

Keywords: competitiveness, regional development, investments, innovations.

Постановка проблеми. У серпні ц. р. Уряд України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року. Серед ряду важливих завдань та цілей, які передбачається досягнути у зазначений період важливе місце відводиться забезпеченню підвищення конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційного

розвитку регіонів України з метою досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвитку міжрегіонального та міжнародного співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування нових “точок зростання”, активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу регіонів, забезпечення їх соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку з метою створення рівних умов для розвитку людини.

З огляду на це, науковий аналіз ситуації, яка склалася у цій сфері та розробка шляхів і способів реалізації поставлених завдань має дуже важливе значення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Методологічною основою даного дослідження є роботи таких вчених, таких як Антипов І., Дорошко О., Бодров В.Г., Зянько В., Каленюк І., Продиус О., Кілієвич О.П., Портер М., Соколенко С.І., Шеховцева Л.С. Згадані та ряд інших вчених відзначають, що у світовій економіці відбуваються якісні зміни, пов'язані з глобалізацією, нерівномірністю розвитку та загостренням конкурентної боротьби між країнами, регіонами і корпораціями. В цих умовах, саме забезпечення конкурентоспроможності лежить в основі розробки стратегії розвитку країни та регіонів. Загальне визначення конкурентоспроможності регіону може бути сформульоване на основі поняття, запропонованого А.З. Селезньовим (7, с.30): конкурентоспроможність регіону - це обумовлений економічними, соціальними, політичними та іншими факторами стан регіону і його окремих товаровиробників на внутрішньому і зовнішньому ринках, який відображається через показники (індикатори), що адекватно характеризують такий стан і його динаміку.

Експерти Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) вважають, що конкурентоспроможність забезпечується завдяки 12-ти основним складовим факторам: інституційне середовище, яке визначається правовою та адміністративною структурою; транспортна та комунікаційна інфраструктура; макроекономічна стабільність держави; охорона здоров'я та початкова освіта; вища освіта та професійна підготовка працівників; ефективність ринку (випуск товарів та послуг, які потребуються, з урахуванням попиту та пропозицій, умови внутрішньої та зовнішньої торгівлі); ефективність ринку праці (розподіл працівників за секторами економіки, забезпечення необхідних стимулів для працівників); рівень розвитку фінансового ринку; технологічна готовність (швидкість з якою економіка переймає та використовує нові технології); розміри ринку (великі ринки дають можливість компаніям використати ефект економії на масштабі); рівень розвитку бізнесу; технологічні інновації.

Дана стаття присвячена висвітленню окремих способів щодо підвищення конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційного розвитку регіонів України з метою зменшення регіональних диспропорцій

та прискорення міжнародної інтеграції в умовах глобалізації світової економіки.

Виклад основного матеріалу. Згідно із класифікацією ВЕФ, всі країни світу розподіляються на наступні 5 груп щодо стадій їх економічного розвитку:

- стадія 1 - «Факторно-орієнтована» (38 країн);
- перехід із стадії 1 до стадії 2 (20 країн);
- стадія 2 - «Орієнтована на ефективність» (31 країна);
- перехід із стадії 2 до стадії 3 (22 країни);
- стадія 3 - «Орієнтована на інновації» (37 країн).

Згадана класифікація країн щодо стадій їх розвитку базується на двох основних показниках:

- а) рівень виробництва ВВП на душу населення із врахуванням ринкового курсу валют;
- б) частка корисних копалин у загальному експорті країни (товари і послуги).

За підсумками 2013 р., Україна знаходиться на другій стадії розвитку економіки («Орієнтація на ефективність») і займає лише 29-е місце (між Тунісом і Чорногорією).

Як зазначають експерти Міжнародного фонду «Ефективне управління», підвищення конкурентоспроможності на стадії розвитку України (орієнтація на ефективність) більшою мірою залежить від таких факторів, як якість вищої освіти й професійної підготовки кадрів; ефективний ринок товарів та послуг; функціонуючий на належному рівні ринок праці; розвиненість фінансового ринку; технологічна готовність або здатність використовувати сучасні технології; обсяги внутрішнього і зовнішнього ринків.

І хоча усі зазначені фактори є важливими для забезпечення конкурентоспроможності та економічного зростання країни або регіону, вони не виключають один одного. Тобто, два або більша частина з них можуть відігравати важливу роль одночасно, що підтверджується різними науковими працями з економіки.

Як впливає із дослідження, проведеного у 2013 р. Міжнародним фондом «Ефективне управління», за три останніх роки середній показник індексу конкурентоспроможності (ІК) регіонів України виріс лише на 0,14 бала, із 3,87 до 4,01 (максимально можливий показник – 7).

Цей показник ІК регіонів України відповідає 88-му місцю із 148 –ми країн світу у глобальному рейтингу (рівень Камбоджі між Боснією та Молдовою).

У 2013 р. до п'ятірки провідних регіонів за ІК входили: місто Київ, Харківська, Одеська, Донецька і Дніпропетровська області. При цьому, оцінка конкурентоспроможності Києва, який займає перше місце серед

українських регіонів, відповідає 51-му місцю серед 148 країн світу і знаходиться на рівні таких країн як Латвія, Казахстан та Італія.

До п'ятірки регіонів, які замикають рейтинг, входить: Чернігівська, Тернопільська, Житомирська, Херсонська і Кіровоградська області. При цьому, оцінка Кіровограда, який замикає рейтинг, відповідає 99-му місцю у глобальному рейтингу країн світу щодо конкурентоспроможності.

За оцінками Фонду, не високий рейтинг як регіонів, так і України в цілому, зумовлений слабкими показниками щодо залучення інновацій, підвищення ефективності ринку товарів, а також недостатньою якістю діяльності державних органів (нестабільність державної політики, в т. ч. податкової).

Слід зазначити, що у сучасному світі на здатність економіки підвищувати продуктивність не впливає факт винайдення цих технологій у межах країни, чи поза нею. Головним є те, що підприємства країни мають доступ до них та спроможні їх опанувати.

Серед основних джерел сучасних технологій є залучення прямих іноземних інвестицій, оскільки вони відіграють провідну роль для країн, які перебувають на нижчому етапі технологічного розвитку.

На жаль, державна політика України щодо створення сприятливого клімату для збільшення залучення іноземних інвестицій залишається ще досить далекою від досконалості.

В результаті, за період з 1995 р. до 2014 р. обсяги прямих іноземних інвестицій хоча і зросли (із 480 млн. дол. до 58,1 млрд. дол.), але у розрахунку на одного жителя це складає лише 1 152 дол. США. За цим показником Україна поступається навіть Албанії та Казахстану. За даними американської асоціації Economist Group, за рівнем інвестиційної привабливості Україна знаходиться у сьомому десятку країн світу.

Одним із серйозних наслідків недосконалої регіональної політики України є те, що продовжує посилюватися концентрація іноземних інвестицій у Києві та Київській області (на їх долю припадає 53% від загальних обсягів іноземних інвестицій по країні). У 2012 р., зокрема, відрив столиці від середньо-українського показника щодо залучення прямих іноземних інвестицій на одного мешканця склав майже 8 разів.

Спостерігаються також значні диспропорції між самими регіонами щодо залучення іноземних інвестицій. Так, станом на 1 січня 2013 р., співвідношення між його максимальним значенням серед регіонів (без Києва) коливалося від 2 523 дол. США (Дніпропетровська область) до 60 дол. США (Тернопільська область). Менш як 100 доларів США прямих іноземних інвестицій на одного мешканця припадало у Чернівецькій та Чернігівській областях, а у Вінницькій, Кіровоградській та Хмельницькій областях цей показник варіював від 100 до 200 дол. США.

Таким чином, можна зробити висновок, що наявність «базових» переваг окремих регіонів, таких як наявність природних ресурсів (Дніпропетровська, Запорізька, Донецька області) або ж вдале географічне розташування (Одеська, Миколаївська, Херсонська, Закарпатська та ряд інших прикордонних областей) не є визначальними для залучення прямих іноземних інвестицій в Україні. В той же час, на прикладі Києва підтверджується той факт, що основними факторами, які сприяють залученню іноземних інвестицій є розвиненість інфраструктури та якість людських ресурсів.

Важливим інструментом щодо посилення інноваційних процесів в Україні є також створення та розвиток кластерів (різновид кооперації на рівні конкретних бізнесів, які функціонують на території регіонів, де висока концентрація взаємозалежних галузей).

Як показує світовий досвід, спираючись на прориви у науково-технологічній сфері та інтелектуалізацію основних факторів виробництва, провідні країни світу, які взяли на озброєння політику кластеризації своїх економік, змогли забезпечити приріст ВВП у діапазоні від 75 до 90 відсотків.

Не дивлячись на те, що в ряді регіонів України (Хмельницька, Івано-Франківська, Запорізька, Львівська, Ровенська, Полтавська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Черкаська, Одеська та Миколаївська області) вже досягнуто певних позитивних зрушень щодо формування кластерних структур все-таки цей процес відбувається в основному спонтанно, без належної підтримки з боку держави (правової, фінансової, страхової, податкової, інформаційної, кадрової тощо).

Наступним засобом стимулювання інноваційного процесу з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів повинен стати більш активний розвиток технопарків та індустріальних парків.

Проте, не дивлячись на те, що сьогодні в Україні вже створено 16 технопарків (першим у 1997 р. було створено технопарк «Яворів»), але останніми роками їх розвиток практично призупинився.

У зв'язку з цим на сьогодні понад 99 % реалізації інноваційної продукції припадає лише на три технопарки, які створені на базі Інституту електрозварювання ім. Є.О. Патона, Інституту монокристалів та Інституту фізики напівпровідників ім. В. Є. Лошкарьова.

В цьому році в Україні було зареєстровано перші 5 індустріальних парків (м. Львів, м. Долина Івано-Франківської області, м. Славути Хмельницької області, м. Коростень Житомирської області та м. Кременчук Полтавської області). Очікується, що за 5–7 років, завдяки створенню мережі таких парків, Україна зможе залучити близько 8-10 млрд. дол. США інвестицій, створити 80 тис. нових робочих місць та суттєво збільшити обсяги ВВП.

Разом з тим, негативно впливає на розвиток українських технопарків та індустріальних парків скасування у 2005 р. податкових пільг, які їм надавалися раніше, а також обмеженість фінансування інноваційної діяльності як з державного бюджету, так і українських банків.

Крім того, залишається дуже низькою платоспроможність вітчизняних споживачів нової техніки та обмежений попит на неї.

В результаті, якщо у розвинених країнах світу кількість інноваційно-активних промислових підприємств досягає 70-80 %, то в Україні цей показник у 2011 р. склав лише 16,2 % (від 8,2% у Полтавській області до 27,6% у Запорізькій області).

Необхідно приділити більше уваги також поліпшенню умов для діяльності вільних економічних зон (ВЕЗ), які є дуже ефективними інструментами стимулювання промислового виробництва, залучення іноземних інвестицій, збільшення зайнятості населення та вирівнювання економічного розвитку регіонів. На сьогодні в Україні створено 11 ВЕЗ («Донецьк», «Азов» – м. Маріуполь; «Закарпаття» – Ужгородський та Мукачівські райони Закарпатської області; «Інтерпорт – Ковель», Волинська область; «Миколаїв»; «Порто – Франко» – м. Одеса; «Порто – Крим» – м. Керч; «Славутич», Київська область; «Курорттополіс Трускавець, Львівська область; «Яворів», Львівська область; «Рені», Одеська область), але ефективними визнано тільки три з них - «Яворів», «Славутич» та «Курорттополіс Трускавець».

Основною причиною цього є недосконалість вітчизняного законодавства, яким регулюється діяльність ВЕЗ, а також те, що пільги, які надавалися компаніям, що там працюють, були скасовані Урядом у 2005 році.

Висновки та пропозиції.

1. Між регіонами України спостерігається значна диференціація щодо обсягів залучення іноземних інвестицій та показників індексу конкурентоспроможності (від Києва, який є лідером за цим показником до Чернігівської, Тернопільської, Житомирської, Херсонської і Кіровоградської областей, які замикають рейтинг). З метою підвищення згаданого показника необхідно приділити особливу увагу активізації інноваційних процесів, підвищенню ефективності ринку товарів, а також якості діяльності державних органів (підвищення стабільності державної політики, в т. ч. податкової).

2. Підвищення конкурентоспроможності регіонів України значною мірою залежить від інвестиційної привабливості України, оскільки приплив іноземних інвестицій є не лише фактором поліпшення платіжного балансу, але й потужним джерелом інновацій, без яких неможливо підняти рівень конкурентоспроможності регіонів та піднятися у розвитку країни із нинішньої стадії «Орієнтація на ефективність» до стадії «Орієнтація на

інновації». Отже, досягнення прогресу у розвитку інноваційних процесів повинно стати основним орієнтиром Уряду України. Сьогодні на цій, найвищій стадії економічного розвитку, вже знаходиться не лише сусідня Чехія, але й ряд невеличких і ще донедавна відсталих країн (Мальта, Кіпр, Катар, Бахрейн тощо).

3. Важливими засобами державної політики щодо розвитку інноваційного процесу у регіонах України є розвиток кластерів, технопарків, індустріальних парків, а також ВЕЗ. З цією метою необхідно повернути згаданим структурам податкові пільги, якими вони користувалися до 2005 р., а також здійснити ряд інших необхідних заходів. Зокрема, доцільно було б прийняти єдиний закон щодо норм і правил створення та функціонування ВЕЗ в Україні (сьогодні кожна ВЕЗ має свій закон), а також створити у складі Міністерства економічного розвитку спеціальний департамент з питань діяльності ВЕЗ. Це дало б змогу забезпечити проведення єдиної державної політики щодо розвитку цих зон та усунути некваліфіковане втручання у їх діяльність з боку місцевих органів влади.

4. Необхідно здійснити класифікацію регіонів України за рівнем їх економічного розвитку (за показником ВВП на одну людину), що дало б змогу забезпечити диференційований підхід щодо надання пільг іноземним інвесторам та усунути наявні значні диспропорції за показником вкладених іноземних інвестицій шляхом стимулювання їх залучення у першу чергу до економічно відсталих, депресивних регіонів.

5. Для вирішення згаданих та інших завдань необхідно використовувати програмно-цільовий підхід, тобто формувати систему програм на підставі дерева цілей. Зокрема, з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів на державному рівні можуть розроблені та запроваджені наступні програми: «Формування факторів виробництва», «Стимулювання попиту», «Розвиток комплексів споріднених галузей», «Формування сприятливих міжнародних умов життєдіяльності», «Удосконалення механізму ВЕЗ» та інші. Ці програми можуть бути деталізовані у програмах нижчого рівня - наприклад, «Розвиток освіти», «Залучення інвестицій», «Розвиток інфраструктури» і таке інше.

Список використаних джерел

1. Антипов І., Інноваційний розвиток національної економіки в контексті створення інноваційних інфраструктур в освітній галузі / І. Антипов // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. – 2010. – Вип. 148. – С. 1 – 8.
2. Дорошко О., Технопарки як засіб стимулювання інноваційної діяльності / Портал : <http://www.economy.nayka.com.ua>
3. Зянько В., Глобалізація та інноваційний процес: їхній взаємовплив / В. Зянько // Економіка України. – 2006. – № 2. – с. 65-68.
4. Каленюк І., Сакун О. Розвиток технопарків в Україні: історія та проблемистановлення / І. Каленюк, О. Сакун // Науковий вісник ЧДІЕУ. – 2011. – №2 (10). – С. 9 – 15.
5. Портер М., Международная конкуренция — М.: Международные отношения, 1993.

- 6.Продіус О., Інноваційний розвиток промисловості: реалії та перспективи / О. Продіус // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – №1, Т. 1. – С.106 – 109.
- 7.Селезнев А.З., Конкурентные позиции и инфраструктура рынка России. — М.: Юристъ, 1999. — 384 с.
- 8.Соколенко С.І., «Стратегія конкурентоспроможності економіки України на основі інтеграційних систем – кластерів» Книга видана завдяки фінансовій підтримці РМ АР Крим, м. Севастополь, Видавництво ТОВ “Рібест”, 2006, – 37с.
9. Шеховцева Л.С., Методология разработки стратегии развития окраинного региона страны в условиях ОЭЗ // Прогнозирование и стратегии развития Особой экономической зоны России: Межвузов. сб. науч. труд./Калинингр. ун-т. — Калининград, 2000. — С. 20—32.
- 10.Закон України „Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” Портал: rada.gov.ua
- 11.Закон України „Про внесення змін до деяких законів України щодо спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків” Портал: rada.gov.ua
- 12.Закон України „Про інноваційну діяльність” Портал: <http://www.rada.gov.ua>
13. Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», 13.10.1992 р. № 2673- XII.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року».
15. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України, Фонд ефективного управління, 2013. www.competitaveukraine.org

References

1. Antipov I., Innovative development of the national economy in the context of creating innovative infrastructures in education/ I. Antipov // Scientific news letter of Donetsk State University of Management. - 2010- Vol.148- P.1- 8.
2. Doroshko O., Technoparks as a means of innovation stimulation /Portal: <http://www.economy.nayka.com.ua>
3. Zyanko V., Globalization and the innovation process: their mutual influence/ V. Zyanko // Economy of Ukraine. - 2006. - № 2. - p.65-68.
4. Kalenyuk I., Sakun A., Development of technology parks in Ukraine: History and Problems of Development / I. Kalenyuk, A. Sakun // News letter CHDIEU. - 2011. - №2 (10). - P. 9 - 15.
5. Porter M., International competition - M. : International Relations, 1993.
6. Prodius O., Innovative industrial development: realities and prospects / O. Prodius // News letter of Khmelnytsky National University. - 2010. - №1, V. 1 - p.106 - 109.
7. Sokolenko S.I., "Ukrainian economic competitiveness strategy based on integration systems - clusters". Book was published with the financial support of CM of Crimea, Sevastopol City. Publishers Ltd. "Ribest", 2006 – 37 P.
8. Seleznev A.Z., Competitive position and market infrastructure in Russia. - M. : Jurist, 1999 - 384 p.
9. L.S. Shekhovtseva, Methodology of the development strategy for the border region of the country in terms of SEZ // Forecasting and strategy development of the Special Economic Zones of Russia: Intercollege. Vol. scientific works. / Kaliningr. Univ. - Kaliningrad, 2000 - S. 20-32.
10. Law of Ukraine „About special mode innovation of technological parks”, Portal: www.rada.gov.ua

11. Law of Ukraine „About amendments to the certain Laws of Ukraine regarding the special regime of investment and innovation of technology parks ", Portal: www.rada.gov.ua
12. Law of Ukraine "About innovation" Portal: <http://www.rada.gov.ua>
13. Law of Ukraine "About general principles of creation and functioning of special (free) economic zones", 13.10.1992 р. № 2673- XII.
14. Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine, August , 6, 2014, № 385 "About approval of the Regional Development State Strategy for the period until 2020".
15. Report “Competitiveness of Regions of Ukraine”, 2013 ".
Portal Foundation for Effective Governance: www.competitaveukraine.org

Рецензент: Розпутенко І.В., д.держ.упр., професор

УДК 351

Авраменко М.М.,

аспірант

Академії муніципального управління

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Анотація. У статті розглянуті концептуальні та методологічні основи стратегічного управління територіальним розвитком, розкрита суть та необхідність розробки стратегії територіальним розвитком та управління нею в умовах трансформаційних процесів. Визначені ключові поняття “стратегічне управління”, “стратегічне управління територіальним розвитком”, їх взаємозв'язок із органами влади, напрямки реалізації.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегічне управління територіальним розвитком, методологія стратегічного управління, об'єкти та суб'єкти стратегічного управління, прийняття управлінських рішень, концептуальні та методологічні засади при управлінні територіальним розвитком в трансформаційних умовах.

Авраменко М.М.,

аспірант

Академії муніципального управління

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Аннотация. В статье рассмотрены концептуальные и методологические основы стратегического управления территориальным развитием, раскрыта суть и необходимость разработки стратегии территориальным развитием и управления ею в условиях трансформационных процессов. Определены ключевые понятия

"стратегическое управление", "стратегическое управление территориальным развитием", их взаимосвязь с органами власти, направления реализации.

Ключевые слова: стратегическое управление, стратегическое управление территориальным развитием, методология стратегического управления, объекты и субъекты стратегического управления, принятия управленческих решений, концептуальные и методологические основы при управлении территориальным развитием в трансформационных условиях.

Avramenko M.M.,
graduate student
of Municipal Management Academy

CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL FUNDAMENTALS FOR STRATEGIC MANAGEMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION PROCESSES

Annotation. The article considers conceptual and methodological fundamentals for strategic management of territorial development, the essence and the necessity to develop strategies for territorial development and its management in conditions of transformation processes have been described. Key concepts "strategic management", "strategic management of territorial development", their correlation with the authorities, areas of implementation have been determined. Today strategic management of territorial development is given more attention in comparison with the previous years due to the fact that understanding of its utilisation effectiveness has emerged among managers. Despite implementation of strategic management of territorial development by different regions, this area remains quite insufficiently examined and investigated which requires that scientists and researchers develop new systems and approaches in order to implement them subsequently.

Significant push towards analysis and forming of new strategic ideas became possible only after Ukraine's entry into European Union. It provided the possibility to set up improved and more efficient administration mechanism taking into account previous already researched conceptual and methodological principles. There is the necessity to perform brief analysis of historical process on strategic relations beginning - administration in regions in order to define main key concepts.

The aim of this particular article is to determine and research conceptual and methodological fundamentals for strategic management of territorial development, to describe the essence and the necessity to develop strategy for territorial development and its management in transformation processes.

Essential improvements happened in the research of strategic management issues, which was caused by a number of internal and external factors: social and economic, as well as political transformations, reforming of the old administrating sector and formation of new geopolitical, social and economic, as well as european integration legislative ties with the European Union.

It is expedient to examine all historical, legislative and theoretical aspects in development of new strategic relations.

In particular, to analyse reasons of strategic management origin, to research beginning of strategic management initiation in Ukraine, to determine principles of strategic management, which is the start of establishing the mechanism for implementation of strategic tasks, to understand the methodology for territorial development management. To provide an answer to a number of questions that arise during research, in particular: the object and the

subject of administration as subsidiary factors that operate in the system of correct decisions taking under strategic management and a range of other not less important issues.

Taking into consideration that every region has its peculiarities that were specified, therefore implementation of strategic regional policy will have its individual areas of implementation in determining the aim and purposes of activity, analysis and formation of potential, development of activity strategy, formation and ensuring of functioning of mechanism for implementation of region's strategy.

For example, in order to implement strategic management of territorial development, bodies of local self-government utilise main areas of activity stipulated by the Law of Ukraine "On local self-government", when establishing strategy and annual programs on economic and social development.

Decision taking in conditions of strategic development management are specific too, which also requires additional research and brief description in the article according to current legislation.

To achieve aims of territories' development strategies actions (projects, programs) are being developed, required resources are being evaluated and implementation period is being determined, which are also described.

The concept "strategic management" itself according to methodology and conceptual principles has a lot of definitions, but there is certain set of rules and actions that allows authorities to develop and achieve the main purpose of regional development.

Selection of strategic course must be based not on subjective estimations and conclusions of individual officials, but on objective criteria: thorough analysis supplemented by estimated figures and conclusions of experts council; on peculiarities of current reforming period, transition to new socially oriented model of labor and production organisation, realia stipulated by state regulation of local economic processes, in particular regional administration.

However, sometimes strategic course of region's social and economic development contradicts the requirements of short-term necessity, it is distorted under the influence of desire to fulfil local tasks, which demand fast decision taking. That is why all proposals as regards overcoming crisis situations must be motivated and substantiated taking into consideration strategic prospects. Taking into account the fact that strategic management of territory development is a very complicated process, even when taking managerial decision, it requires high qualification of managers. It is required to re-examine the mechanisms for implementation of regions' strategic policy constantly in order to improve and reform them.

New conditions of Ukraine's activity after entry into European Union are one of the main reasons that require authorities to re-examine traditional obsolete administration and planning methods at state and regional level. In order to achieve optimal management level and rational funds utilisation, decentralisation of power is proposed with granting clear authorities to bodies of local self-government and granting the status of self-dependence and high responsibility.

Strategic management of territorial development at this stage will play a crucial role in establishing new economic and trade zones, will determine new limits and routes for selling products and services and will set up new interregional ties with less risk of losses and less manifestations of shadow economy and corruption. It will allow to reproduce special purpose fund of using financial provision for strategically significant planned objects of regions according to state and municipal programs and will decrease the rate of non-performance within planned deadlines. It will allow to adopt a number of legislative acts that grant bigger guarantees and legislative safety to prepare, fulfil, implement and manage strategic

development on all territory. A range of these actions will help to separate political system from social and economic system, will allow to re-create stability and prosperity of the country.

Keywords: strategic management, strategic management of territorial development, methodology for strategic management, subjects and objects of strategic management, managerial decisions taking, conceptual and methodological fundamentals under territorial development management in transformation conditions.

Постановка проблеми. В умовах глобальних соціально-економічних перетвореннях виникає необхідність все більше уваги приділяти вирішенню питань ефективного управління територією та її розвитком. Створювати умови для ефективного та цілеспрямованого використання всіх ресурсів території, які задіяні у формуванні позитивних трансформаційних процесів. Головним інструментом у налагодженні оптимальних шляхів подолання негативних як зовнішніх та внутрішніх факторів, які впливають на розвиток окремих території, так і країни, в цілому є саме створення оптимальної стратегії та системи управління нею.

Сьогодні стратегічному управлінню територіальним розвитком, порівнюючі попередні роки, приділяють більше уваги, так як в управлінців з'явилося розуміння у ефективності його використання. Незважаючи на реалізацію стратегічного управління територіальним розвитком різними регіонами залишається досить маловивченим та дослідженим напрямком, що потребує від вчених та науковців розроблення нових систем та підходів з метою подальшої їх реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Величезний внесок для розвитку стратегічного управління регіоном та вирішенню сучасних проблем формування відносин в управлінні стратегією території, присвячують свої праці такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як Л.І.Абалкін, І.Х.Ансофф, О.С.Виханський, О.Л.Гапоненко, А.П.Панкрухін, М.І.Мартиненко, Г.Я. Гольдштейн, О.Г.Гранберг, Д.С.Львів, Дж.Пірс, А.А.Томпсон, К.Хаттен. Однак, існує ряд не вирішених питань, що формуються в умовах сучасності та потребують подальшого вивчення, зокрема це питання пов'язані із концептуальними та методологічними основами, їх взаємозв'язком в управлінні стратегічним розвитком регіоном.

Постановка завдання. Метою статті є визначення та дослідження концептуальних та методологічних основ стратегічного управління територіальним розвитком, розкрити суть та необхідність розробки стратегії територіальним розвитком та управління нею в трансформаційних процесах.

Виклад основного матеріалу. Відбулись кардинальні зрушення у вивчені питань стратегічного управління, що зумовлено рядом зовнішніх та внутрішніх факторів: соціально-економічними, політичними перетвореннями, реформуванням старого сектору управління та формування нових гео-політичних, соціально-економічних та законодавчих євроінтеграційних зв'язків із Європейським Союзом. Це загалом дало

величезний поштовх для аналізу та створення нових стратегічних ідей, проявило бажання створити більш удосконалений, дієвий механізм управління із врахування старих вже вивчених концептуальних та методологічних засад. Існує необхідність проведення короткого аналізу історичного процесу започаткування стратегічних відносин - управління в регіонах, з метою визначення основних ключових понять.

Отже, поняття “стратегічне управління” з'явилося наприкінці 50-х років ХХ ст. в США. Основна причина викликана необхідністю відокремити два види управління, а саме: поточне управління та управління на довгостроковий період [4, с.142]. Трансформація внутрішнього та зовнішнього середовища змусила вдосконалити теорію та практику стратегічного управління. Протягом 60-90 -х років ХХ ст. вперше у науці стратегічний менеджмент, згадується поняття, як “цілі”, “плани”, “завдання”, видозмінюються саме сприйняття стратегії та управління. Вчені сприймають ці дві категорії, як основи побудови більш ширших понять, ніж стратегічне управління підприємством чи організацією. З'являються нові течії напрямку стратегічного мислення, школи та представники цих шкіл [5, с.162].

В Україні процес побудови стратегічних відносин та управління бере свій початок лише із прийняттям Конституції України 1996 року. Спостерігається прийняття ряд законодавчих актів, що формують основу регіональної політики в Україні, зокрема: Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку” [7, с.155]. З часом відбулось багато змін у розвитку стратегічних відносин, крім законодавчо-виконавчих моментів було створено ряд організаційно допоміжних факторів - створення стратегічних планів та проведення відповідного контролю державним сектором. Визначені принципи стратегічного управління: цілеспрямованості, ієрархічності, динамічної рівноваги, взаємозалежності [11, с.22]. Опрацьовано механізм реалізації стратегічних завдань, що діють у контексті оперативного управління. Сама ж методологія базується як на загальних принципах так і на принципах, що притаманні стратегічному управлінню.

Під методологією стратегічного управління, відповідно до законодавчих норм, формують наступне визначення - сукупність принципів, специфічних методів прийняття стратегічних рішень та засобів їхньої практичної реалізації, які дають змогу органам влади, організаціям раціонально використовувати свій потенціал та враховувати вимогу зовнішнього середовища у процесі досягнення цілей.

Відповідно до діючого законодавства України, об'єктами стратегічного управління територіальним розвитком визначені наступні:

- економічні - дослідження діяльності підприємств, розташованих на певній території;
- науково-технічні - дослідження науково-технічної діяльності охоплює фундаментальні наукові дослідження для народногосподарських науково-технічних проблем;
- соціальні - дослідження соціальної діяльності забезпечує розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя людей;
- екологічні - дослідження в регіоні направлені на зниження і компенсацію негативного впливу виробництва на навколишнє середовище[6, с.28].

Суб'єктами системи стратегічного управління розвитку територій є такі: обласні ради та обласні державні адміністрації самостійно чи за допомогою регіональних агенцій розвитку, торгово-промислових палат, асоціацій бізнесу, тощо, які покликані акумулювати думку бізнесової, наукової та іншої громадськості й знаходити і запроваджувати найкращі варіанти партнерства між секторами заради ефективного виконання завдань з розвитку відповідних територій.

Суб'єкти здійснюють вплив на регіон за допомогою стратегічного управління, використовуючи при цьому стратегічне планування.

Концептуальні засади стратегічного управління регіональним розвитком визначені наступні: стратегічне планування, постановка цілей і завдань, пошук місії, реалізація інновацій та інвестицій для розвитку регіону та визначення пріоритетних напрямків регіонів в контексті євроінтеграції[8, с.231].

Важливим елементом стратегічного управління є цілі і критерії їх досягнення. Чітке формулювання цілей і критеріїв забезпечує можливість управління за результатами, створення системи мотивації, яка підвищує успішність реалізації програми, наявність зіставлення і оцінки варіанту рішень - концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках діяльності. Цілі на визначений період (від 1 до 5 років) і критерії їх досягнення рекомендують структурувати у чотири групи:

1. Ринкові цілі (критерії: частка самозабезпечення, тобто частка споживання, яка формується за рахунок продукції і послуг, що виробляються у регіоні, показник валового регіонального продукту, економічні пріоритети);
2. Фінансово-економічні цілі (критерії: величина бюджету регіону, прибуток, рентабельність, фінансова стабілізація, приріст фондів тощо);
3. Соціальні цілі (критерії: рівень життя населення території, частка населення, яка перебуває за межею бідності, тобто з доходом нижче прожиткового мінімуму, рівень побутового обслуговування, освіти, охорони здоров'я тощо);

4. Екологічні і природоохоронні цілі[9, с.185].

Для досягнення цілей розробляють заходи (проекти, програми), оцінюють необхідні ресурси і визначають термін реалізації.

Саме ж, поняття “стратегічне управління”, відповідно до методології та концептуальних засад, має наступне визначення, а саме: є певний набір правил та дій, що дозволяє органам влади розробити й досягти головної мети регіонального розвитку.

Стратегічне управління виявляється в п’яти функціях:

- планування стратегії;
- організація виконання стратегічних планів;
- координація дій з реалізації стратегічних завдань;
- мотивація на досягнення стратегічних результатів;
- контроль процесу виконання стратегії [1, с.30].

Поняття “Стратегічне управління територіальним розвитком” має наступне визначення: сукупність завдань, визначених у процесі побудови органами влади стратегічної політики території, враховуючи, її історичні особливості, географічне розташування, національні традиції.

Враховуючи, що кожен регіон має свої особливості, що були перелічені, то і реалізація стратегічної регіональної політики будуть мати свої індивідуальні напрямки реалізації у визначенні мети та цілей діяльності, аналізу та формування потенціалу, розроблення стратегії діяльності, формування та забезпечення функціонування механізму реалізації стратегії регіону.

Наприклад, для реалізації стратегічного управління територіальним розвитком органи місцевого самоврядування, при побудові стратегії та щорічних програм економічного і соціального розвитку, використовують такі основні напрями діяльності:

- управління соціально-економічним розвитком;
- управління бюджетом і фінансами;
- управління економікою і підприємництвом;
- управління майном і землею;
- управління зовнішньоекономічною діяльністю;
- охорона навколишнього середовища [2, ст.170]

Прийняття рішень в умовах управління стратегічним розвитком теж специфічні:

- управлінці, що приймають рішення, мають дуже важливе значення, тому на них покладається велика відповідальність за їх виконання;
- управлінські рішення, мають ризики, бо приймаються на основі гіпотез на майбутнє, які реалізуються при відповідних змінах у зовнішньому середовищі;

- управлінські рішення мають особливу складність у процесі аналізу та вибору альтернативних стратегій діяльності органів влади, така складність є наслідком невизначеності майбутнього.
- управлінські рішення стратегічного характеру мають підвищений ризик, тому їх реалізація потребує великих витрат часу, праці та коштів.

Сам же, вибір стратегічного курсу повинен ґрунтуватись не на суб'єктивних оцінках і висновках окремих посадових осіб, а на об'єктивних критеріях: всебічному аналізі, доповненому оцінними показниками і висновками експертної ради, особливостях поточного етапу реформування, переходу на нову соціально орієнтовану модель організації праці і виробництва, реаліях, зумовлених державним регулюванням локально-економічних процесів, зокрема регіонального управління.

Однак іноді стратегічний курс соціально-економічного розвитку регіону суперечить вимогам короткотермінової необхідності, спотворюється під впливом бажання вирішити локальні завдання, які вимагають швидкого прийняття рішення. Тому всі пропозиції щодо виходу з кризових ситуацій мають бути умотивовані та обґрунтовані з огляду на стратегічну перспективу. Головне завдання стратегічного управління полягає у визначенні пріоритетів подальшого розвитку, ґрунтовному опрацюванні комплексних програм і локальних масштабних заходів.

З метою вирішення, вищевказаних проблем, у частині реалізації стратегічного управління та прийнятті управлінських рішень, необхідно правильно підготувати стратегію розвитку регіону. Крім, діючого законодавства України існують Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій, що визначають єдину методику підготовки стратегії регіону та щорічних програм економічного і соціального розвитку регіону для всієї країни.

Враховуючи, різні економічні, соціальні диспропорції, географічне розташування підготовлені стратегії відрізняються одна від одної. Тому сам процес підготовки стратегії регіону є дуже складним, адже вимагає від розробника стратегії дотримання цілісності, єдності, пріоритетності, що можливе лише при обов'язковому включенні пріоритетних заходів держаної стратегії України. Крім, цього необхідне створення робочої групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових і громадських організацій, політичних партій тощо.

Відповідно до методичних рекомендацій існують різні періоди дії стратегій, зокрема: на середньо-строковий (4-6 років) та довгостроковий (10-15 років) періоди [10, с.17]. У таких стратегіях з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, конкурентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону визначаються першочергові завдання його розвитку, передбачаються дії центральних та місцевих органів

виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію визначених завдань.

Регіональні стратегії розвитку можуть бути базою для розроблення середньострокових і щорічних програм економічного і соціального розвитку регіонів, угод між центральними законодавчими і виконавчими органами влади та органами регіональної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням щодо регіонального розвитку критеріїв визначення депресивних територій [3, ст.27].

Стратегічне управління територіальним розвитком будується за допомогою вищезазначених документів, управлінці організацій та органів влади використовують їх для прийняття правильних управлінських рішень. При цьому стратегія може змінюватись в залежності від альтернативних напрямків розвитку регіону.

Висновки. Отже, враховуючи, що стратегічне управління розвитком територією дуже складний процес, навіть під час прийняття управлінського рішення, потребує високої кваліфікації управлінців. Необхідно постійно переглядати механізми реалізації стратегічної політики регіонів, з метою їх удосконалення та реформування.

Нові умови діяльності України, після вступу в Європейський Союз є чи однією із головних причин, що вимагають від органів влади переглянути традиційні застарілі методи управління та планування на рівні держави та регіонів. З метою досягнення оптимального рівня управління та раціонального використання коштів пропонується децентралізація влади із наданням чітких повноважень органам місцевого самоврядування та надання статусу самостійності та високої відповідальності.

Стратегічне управління територіальним розвитком на даному етапі зіграє вирішальну роль у побудові нових економічних та торговельних зон, визначить нові межі та шляхи збуту товарів, послуг та створить нові міжрегіональні зв'язки із меншими ризиками втрат та меншими проявами тіньової економіки та корупції. Дозволить відтворити цільовий фонд використання фінансового забезпечення для стратегічно важливих, запланованих об'єктів регіонів, відповідно до державних та міських програм і зменшить відсоток не виконання у заплановані терміни. Дозволить прийняти ряд законодавчих актів, що надасть більшої гарантії та законодавчої безпеки для підготовки, виконання, реалізації та управління стратегічним розвитком по всій території. Ряд даних заходів допоможе відокремити політичну систему від соціально-економічної системи, дозволить відтворити стабільність, добробут в країні.

Список використаних джерел

1. Стратегічне управління [Текст]: навч.посіб./ Шершньова З.Є. –К.:КНЕУ,2004. –699 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/98-ВР// Відомості Верховної Ради України -1997.- № 24 - ст.170;

3. Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2011 р. № 1186// Офіційний вісник України-2011 р.- № 91- с. 126- ст. 3294;
4. Стратегія регіонального розвитку і планування території/Л.В.Хомич//Стратегічні пріоритети:наук.-аналіт. щокв. зб.-[к].,-2007-№4(5) — с.142-149;
5. Особливості та механізми стратегічного планування /Т.Е.Циба// Актуальні проблеми економіки - 2006- №2 – с.159-172;
6. Практика стратегічного планування розвитку регіонів/Д.А.Ісаченко//Регіональна економіка — 2009-№4-с.24-32;
7. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України/О.В.Панухник//Актуальні проблеми економіки — 2009-№1-с.152-157;
8. Стратегічне планування регіонального розвитку та просторовий розвиток України/С.Романюк//Зб.наук.пр.Черкас.держ.техн.ун-ту,сер.Економічні науки – Черкаси, 2008- Вип.20- с.230-237;
9. Планування пропорційності і збалансованості розвитку регіонів /Л.Качаровська //Вісник УАДУ при Президент. України – 2001- № 2(4.1) – с. 182-185.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 № 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.322.0> ;
11. Долішний М.І. Регіональна політика і механізм її реалізації [підручник]-К.:Наукова думка,2003.-276с.

References

1. Strategic management [Text]: teaching aid / Z.Y. Shershnyova –К.:KNEU,2004. –699 p.
2. On local self-government in Ukraine [Text]: The Law of Ukraine dated May 21, 1997 No. 280/98-BP// Bulletin of the Supreme Council of Ukraine -1997.- No. 24 - art.170;
3. On approval of Procedure for elaboration, monitoring and evaluation of implementation of regional development strategies. [Text]: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 16, 2011 No. 1186// Official Herald of Ukraine-2011 - No. 91- p. 126- art. 3294;
4. Strategy for regional development and territory planning//L.V. Khomych//Strategic priorities:scientific and analytical weekly digest-[к].,-2007-No.4(5) — p.142-149;
5. Peculiarities and mechanisms for strategic planning /T.E. Tsyba// Topical economy problems - 2006- No.2 – p.159-172;
6. Practice of strategic planning for regions' development/D.A. Isachenko//Regional economy — 2009-No.4-p.24-32;
7. Methodical ensuring of strategic planning in regions of Ukraine/O.V. Panukhnyk//Topical economy problems — 2009-No.1-p.152-157;
8. Strategic planning of regional development and spatial development of Ukraine/S.Romanyuk//Collection of scientific papers of Cherkasy State Technological University, series Economic sciences – Cherkasy, 2008- Issue.20- p.230-237;
9. Planning of proportionality and balance of regions' development/L. Kacharovska //Digest of Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine – 2001- No. 2(4.1) – p. 182-185.
10. On approval of Methodical recommendations concerning forming of regional development strategies: Order of the Ministry of Economy and European Integration of Ukraine dated 29.07.2002 No. 224 [Electronic Resource]. – Access mode:

11. <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.322.0> ;

12. М.І. Dolishnyy Regional policy and mechanism of its implementation [textbook]-
К.:Naukova dumka,2003.-276р.

Рецензент: Іванова Т. В., д. держ.упр.,професор.

УДК 351. 82

Бєлоусов А.В.,

аспірант кафедри права та європейської інтеграції
ХарPI НАДУ

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ РИЗИКУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ЯК ОБ'ЄКТУ УПРАВЛІННЯ

Анотація. В статті узагальнено наукові підходи до визначення ризику надзвичайних ситуацій як об'єкту управління, запропоновано удосконалення управлінської діяльності шляхом здійснення постійного контролю та планування комплексу заходів спрямованих на зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державне управління, надзвичайні ситуації, ризик надзвичайних ситуацій, управління ризиками, система управління ризиками надзвичайних ситуацій.

Бєлоусов А.В.,

аспірант кафедри права и европейской интеграции
Харри НАДУ

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ РИСКА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ КАК ОБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье обобщены теоретические подходы к пониманию риска чрезвычайных ситуаций как объекта управления и предоставление предложений по совершенствованию управленческой деятельности путем осуществления постоянного контроля и планирования комплекса мероприятий направленных на уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: государственное управление, чрезвычайные ситуации, риск чрезвычайных ситуаций, управления рисками, система управления рисками чрезвычайных ситуаций.

Belousov A.V.,

post-graduate student of the Department
of law and European integration of KRI NAPA

SCIENTIFIC APPROACHES TO THE DEFINITION OF DISASTER RISK AS A MANAGEMENT OBJECT

Annotation. This article summarizes the scientific approaches to the definition of disaster risk as a management object, the proposed improvement of management activities through the implementation of continuous monitoring and planning of complex measures aimed

at reducing the risk of occurrence of emergency situations.

Human activity is often accompanied by both natural and social upheavals and catastrophes. The latter, as a rule, lead to the destruction of those or other social systems, destructive changes in the life of the human community and are subject to significant losses of population.

Modern level of scientific development and awareness of the society and individuals of the dangers associated with negative dynamics of emergency situations of natural, technological and social nature, does not correspond to their real importance for the security of the state, society, personality, humanity. This leads to delay an adequate reaction of the society, the state and the international community to emerging risks, growth in this regard, all kinds of damage and, as a result of the crisis of socio-economic systems, the degradation of the natural environment threatens the sustainable development of individual countries and of humanity as a whole.

The purpose of this article is a synthesis of theoretical approaches to the understanding of disaster risk as a management object, and provide suggestions for improving management performance through the implementation of continuous monitoring and planning of complex measures aimed at reducing the risk of occurrence of emergency situations.

Main focus of disaster risk management aims to monitor its parameters. Professionalism in the management of risk situations acquires the exclusive and crucial. The level of risk depends not only on objective factors, but also to a large extent on the subjective perception of a leader who makes decisions on his or her experience, knowledge, intuition. For successful risk management requires managerial personnel training, skills and information system security, adequate world tendencies of development of information technologies.

For risk management typically uses an approach based on a subjective judgment that ignores the socio-economic aspects, which largely determine the level of security of the person and society. A scientific approach to decision making for sustainable development of the society, i.e. human security and the environment in terms of improving the quality of life of each individual, requires a balanced and unbiased thinking, based on quantitative analysis of the risk and consequences of decisions. These decisions are made within the system of risk management.

Therefore, risk management should be carried out in two main directions:

1. Permanent (regular) control of a number of specific parameters dangerous objects, identifying preconditions for emergencies and forecast the future development of the current situation; organization of urgent preventive measures aimed at preventing potential accidents at the facility or mitigate their severity; if the accident, however, have been planning and implementing actions to restore normal operation of industrial facilities and elimination of consequences of emergency situations.

2. Planning and implementation of the system of administrative-legal and economic measures aimed at reducing the risk; and the collection and storage of dangerous objects, their comprehensive analysis and definition of "narrow" places that require attention (ranking companies according to the degree of danger); the organizational units responsible for the consequences of emergencies.

The process of disaster risk management must be continuous and permanent, so by the end of the last step is to return to the beginning of the process because new risks may arise every day.

Keywords: public administration, emergency, emergency risk, risk management, risk management system of emergency situations.

Постановка проблеми. Людська діяльність часто супроводжується як

природними, так і соціальними потрясіннями та катастрофами. Останні, як правило, призводять до руйнування тих чи інших соціальних систем, деструктивних зрушень у житті людської спільноти та відзначаються суттєвими втратами населення.

Сучасний рівень наукового опрацювання та усвідомлення суспільством і окремими особистостями небезпек, пов'язаних з негативною динамікою надзвичайних ситуацій (НС) природного, техногенного та соціального характеру, поки що не відповідає їх реальній значущості для безпеки держави, суспільства, особистості, людства. Це призводить до запізнювання адекватної реакції суспільства, держави, світового співтовариства на виникаючі ризики, зростанням у зв'язку з цим усіх видів збитків і, як результат, кризового розвитку соціально-економічних систем, деградації природного середовища, ставить під загрозу сталий розвиток окремих держав і людства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні доробки та обґрунтування практичних рекомендацій у сфері цивільного захисту, попередження та ліквідації НС природного і техногенного характеру висвітлюються в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, зокрема І. Балабанова, С. Бочарова, І. Волошко, П. Волянського, Г. Гольдштейна, В. Гранатурова, С. Гур'єв, Л. Донець, А. Иванова, С. Козьменко, С.Олейникова, А. Терент'єва, Ф. Шпиґа та ін. У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, попередження та ліквідації НС, проблеми державного управління в окресленій царині. Але питанню визначення категорійного апарату, методів його застосування в науковій галузі державного управління не було приділено достатньої уваги.

Формулювання цілей статті. Ціллю даної статті є узагальнення теоретичних підходів до розуміння ризику надзвичайних ситуацій як об'єкту управління та надання пропозицій щодо удосконалення управлінської діяльності шляхом здійснення постійного контролю та планування комплексу заходів спрямованих на зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Так Б. Порфір'єв надзвичайну ситуацію визначає як зовнішньо не очікувану обстановку, що раптово виникла, яка характеризується невизначеністю і складністю прийняття рішення, гострою конфліктністю та стресовим станом населення, значною соціально-економічною та екологічною шкодою, насамперед, людськими жертвами, і внаслідок цього необхідністю великих людських, матеріальних та часових витрат на здійснення евакуаційно-рятувальних робіт і ліквідацію різноманітних негативних наслідків (руйнувань, пожеж тощо) [13, с. 20]. Таке поняття є досить змістовним, але слід зазначити, що НС не завжди є «зовнішньо не очікувана обстановка, що раптово виникла»

(у багатьох випадках – це закономірна, а також очікувана подія).

На сьогоднішній день Кодекс цивільного захисту України (далі Кодекс) поєднує дію ряду Законів України та в ст. 2, надає визначення НС наступним чином: це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [8].

Також Кодекс пропонує визначення класифікації НС, як системи, згідно з якою надзвичайні ситуації поділяються на класи і підкласи залежно від характеру їх походження. Згідно ст. 5 надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) воєнні [8]. Детальна класифікація НС за вказаними напрямками надана у Класифікаторі надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 [7].

Потрібно відзначити, що головною метою державного управління ризиками НС є попередження їх виникнення і розвитку. Ця мета знаходить свій розвиток у створенні і діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту, де прерогатива віддана саме заходам, спрямованим на запобігання і прогнозування, визначено порядок підготовки населення і пропаганди знань у сфері захисту населення від НС, у тому числі обов'язковість державної експертизи, контролю і нагляду за небезпечними об'єктами, розміщення і діяльність яких можуть сприяти виникненню НС і стати її причиною. Наступною метою – зниження розмірів збитків та втрат від НС. Дана мета може бути досягнута тільки в ході злагодженої роботи всіх органів, сил і засобів, що приймають участь в ліквідації НС, наявністю чіткого плану дій, інформованості населення, наявністю матеріальних ресурсів і засобів захисту.

Сучасне формування державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій в багатьох країнах здійснюється на основі визначення ризиків НС. При цьому найбільш важливими і складними питаннями при формуванні державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій є формулювання цілей, пріоритетів і конкретизація завдань, а також шляхів і способів їх досягнення [12].

В. Гранатуров зауважує, що управління ризиком можна

охарактеризувати як сукупність методів, прийомів та заходів, що дозволяють певною мірою прогнозувати настання ризикових подій і нейтралізувати або знижувати ступінь негативних наслідків настання таких подій [3, с. 12].

Під управлінням ризиком розуміється цілеспрямований процес впливу на ситуацію. Ризик вважається прийнятним, якщо його характеризують величини (ймовірність виникнення несприятливих ситуацій та очікувані наслідки) настільки незначні, що заради одержуваної вигоди у вигляді матеріальних та соціальних благ людина і суспільство в цілому готові їм знехтувати.

А також у загальному випадку управління ризиком – це розробка і обґрунтування оптимальних програм діяльності, покликаних ефективно реалізувати рішення у сфері забезпечення безпеки. Головний елемент такої діяльності – процес оптимального розподілу обмежених ресурсів на зниження різних видів ризику з метою досягнення такого рівня безпеки населення і навколишнього середовища, який тільки можливий з точки зору економічних і соціальних факторів. Цей процес заснований на моніторингу навколишнього середовища та аналізі ризику.

Згідно з іншим визначенням, управління ризиком – це заснована на оцінці ризику цілеспрямована діяльність по реалізації найкращого з можливих способів зменшення ризиків до рівня, який суспільство вважає прийнятним, виходячи з наявних обмежень на ресурси та час.

Управління ризиками НС реалізується за допомогою системи управління ризиками. У загальному розумінні систему можна визначити як: 1) форму організації будь-чого; 2) дещо ціле, що становить єдність закономірно розташованих і тих, що знаходяться у взаємозв'язку, частин (елементів) [10, с. 15].

Виходячи з цього, система управління ризиками – єдність взаємопов'язаних елементів, що забезпечують здійснення процесу управління ризиками.

Для характеристики особливостей організації системи управління ризиками в страхових компаніях та специфіки методології управління страховими ризиками, по-перше, розглянуто загальні теоретико-методологічні підходи до розуміння сутності процесу управління ризиками та визначення послідовності його здійснення.

Управління ризиком представляє собою діяльність, направлену на вибір варіантів рішень в конкретних ризикових ситуаціях. В теорії ризик-менеджменту під управлінням ризиком, як правило, розуміють багатоступінчастий процес, який має на меті зменшення або компенсацію збитку для об'єкта при настанні несприятливих подій [16, с. 159]. Деякі дослідники надають більш конкретизовані визначення даного поняття, акцентуючи увагу на основних методах управління ризиками або суб'єктах

управління. Так, Т. Ротова пропонує визначати сутність управління ризиками як «сукупність послідовних дій суб'єкта господарювання (у рамках його загальної стратегії), спрямованих на уникнення ризиків або зменшення частоти та величини їх негативних наслідків (збитків)» [14]. А. Іванов, С. Олейников та С. Бочаров характеризують управління ризиками як процес прийняття та виконання управлінських рішень, які дозволяють компенсувати майбутні ризики, знизити їх або перенести, уникнути ризикованих дій або свідомо піти на ризик [6, с. 24].

Система управління ризиками (ризик-менеджменту) передбачає здійснення певної послідовності дій, реалізація яких забезпечує досягнення поставлених цілей управління ризиками. Залежно від ступеня деталізації дій, спрямованих на уникнення чи мінімізацію ризиків у діяльності господарюючих суб'єктів, сучасними дослідниками виділяються, як правило, від чотирьох до восьми основних етапів процесу управління ризиками. Так, найбільш узагальнений підхід полягає у визначенні чотирьох основних етапів управління ризиками, а саме: ідентифікація (встановлення) ризику, аналіз та оцінка ризику, вибір методу управління ризиком та контроль ризику [15].

На першому етапі управління ризиками проводиться збір та узагальнення інформації щодо наявності ризиків, притаманних існуванню чи діяльності певного суб'єкта ризик-менеджменту. При цьому встановлюється загальний набір ризиків, здійснюється їх класифікація та визначаються основні властивості об'єкта ризику. У даному випадку під об'єктом ризику розуміється сукупність майнових інтересів, пов'язаних із діяльністю чи функціонуванням суб'єкта управління [4, с. 14].

На наступному кроці ідентифіковані ризики оцінюються та аналізуються, зокрема проводиться їх кількісна оцінка, розраховується ймовірність настання ризику та розмір можливих збитків. Не менш важливою складовою даного етапу є якісна оцінка ризиків, яка включає: визначення умов настання ризиків; аналіз факторів, що впливають на зниження або підвищення рівня ризику; виокремлення найбільш небезпечних ризиків та розгляд різних сценаріїв розвитку ризикової ситуації.

Результати названих двох етапів управління ризиками формують аналітичну та інформаційну основу для прийняття рішень на наступному кроці, пов'язаному із вибором методів управління ризиками з метою мінімізації майбутніх можливих збитків. На даному етапі проводиться порівняльна оцінка ефективності застосування різних методів впливу на ризик, приймаються управлінські рішення, а також визначаються обсяги необхідних фінансових та трудових ресурсів, задіяних у реалізації обраних методів управління ризиками [9, с. 377].

На заключному етапі управління ризиками відбувається безпосереднє

впровадження в дію узгодженої стратегії і тактики ризик-менеджменту. Крім того, на даному етапі здійснюється моніторинг ризиків і контроль за реалізацією управлінських рішень, та у разі необхідності вносяться відповідні зміни і корективи у прийняту систему управління ризиками.

Розглянуті етапи ризик-менеджменту є базовими та представлені також і в інших підходах щодо визначення послідовності процесу управління ризиками, проте у більшості з таких підходів етапи є більш деталізованими та поглибленими. Так, наприклад, можна цілком погодитися із думкою науковців, які вважають за необхідне визначити у якості першого етапу встановлення мети управління ризиками, адже залежно від поставлених цілей ризик-менеджменту та схильності господарюючих суб'єктів до ризику відповідним чином будуть прийматися в подальшому і рішення щодо вибору конкретних методів та інструментів управління ризиками [1, с. 130].

Деякі дослідники у якості окремого етапу ризик-менеджменту виділяють етап реалізації методів управління ризиками, що передбачає здійснення безпосереднього впливу на ризики через впровадження прийнятих рішень та застосування обраних методів та інструментів управління ризиками. Такої думки дотримуються, зокрема, І. Балабанов [1], Н. Хохлов [16], М. Лапуста і Л. Шаршукова [11] та ін.

Інші відмінності у розгляді процесу управління ризиками є менш суттєвими і стосуються, наприклад, деталізації етапів кількісної та якісної оцінки ризику [2, с. 101], виокремлення етапів моніторингу ризиків та контролю за здійсненням заходів з управління ризиками [1, с. 16], а також проведення оцінки ефективності запланованих чи здійснених заходів з управління ризиками [16, с. 135].

Таким чином, одним із основних та найбільш визначальних етапів ризик-менеджменту є вибір методів та інструментів управління ризиками, а також їх реалізація. При цьому, слід відзначити, що кожна група чи навіть окремий вид ризику може мати специфічні методи управління ним або особливості застосування загальних методів управління ризиком. Це зумовлює існування в теорії ризик-менеджменту відмінностей у підходах до систематизації основних методів управління ризиками.

Відповідно до одного із найбільш поширених трактувань сукупність методів управління ризиками поділяється на дві групи [5, с. 48]. До першої групи належать методи мінімізації впливу негативних наслідків ризиків на діяльність компанії, а саме: ухилення від ризику (risk elimination), зменшення ризику (risk mitigation) та передача ризику (risk transfer).

У другій групі методи класифікуються залежно від моменту здійснення управлінських заходів: до реалізації ризикової події – методи трансформації ризику (risk control) та після неї – методи фінансування ризику (risk financing).

Узагальнюючи, можливо запропонувати визначення «управління ризиками» – це комплексний неперервний процес, спрямований на мінімізацію дії негативних факторів ризику, який включає: моніторинг навколишнього середовища та об'єктів підвищеної безпеки (ОПБ), ідентифікацію та оцінку ризиків, аналіз прийнятних методів управління ризиками, реалізацію заходів з управління ризиками відповідно до обраних методів управління та контроль результатів.

Організація робіт по аналізу ризиків може виконуватися у такій послідовності: підбір досвідченої команди експертів; підготовка спеціальних запитань та зустрічі з експертами; вибір техніки аналізу ризику; встановлення факторів ризику та їх значимості; створення моделі механізму дії ризиків; встановлення взаємозв'язку окремих ризиків та сукупного ефекту від їх дії; розподіл ризиків між учасниками; розгляд результатів аналізу ризиків, частіше всього у вигляді звіту.

Аналіз ризиків поділяють на два види: кількісний та якісний. Кількісний аналіз ризику повинен дати можливість визначити число та розміри ризиків НС. Кількісний аналіз дає уявлення про міру ризику і можливість оцінити вплив ризикових факторів на діяльність підприємства.

Традиційно для кількісної оцінки ризиків використовуються такі методи: аналіз чутливості; аналіз сценаріїв; імітаційне моделювання; дерево рішень; статистичні методи; логіко-імовірнісні методи евристичні та ін. [16].

При якісному аналізі розглядаються й аналізуються ризикові ситуації, всі їх умови та альтернативи, виявляються ризикові фактори, встановлюється ставлення до ризику його суб'єкта.

Якісний аналіз визначає фактори, межі та види ризиків. Для аналізу ризику використовують метод аналогії, метод експертних оцінок, розрахунково-аналітичний метод та статистичний метод. Важливо вчасно звернути увагу на визначення ризику в процесі оцінки доцільності прийняття тих чи інших рішень. Оцінка ризиків виступає частиною оцінки ефективності управлінського процесу як процесу розробки і реалізації ризикового рішення. Результат оцінки дає підстави для коригування окремих елементів процесу управління ризиком. При управлінні конкретними ризиками цей процес деталізується з врахуванням відповідної ризикової ситуації, внутрішніх та зовнішніх факторів, прямо чи безпосередньо впливаючи на її характер, а також тенденцій розвитку і особливостей прояву ймовірнісних наслідків.

Якісний та кількісний аналізи повинні використовуватися не окремо, а взаємодоповнювати один одного.

У результаті проведення аналізу ризиків НС виходить картина вірогідних ризикових подій, ймовірність їх настання і наслідків [4].

При ідентифікації та оцінці ризиків автор пропонує розділити ризики

на ті, вплив яких є несуттєвим, та ті, вплив яких є найбільшим.

За тими ризиками, вплив яких є несуттєвим, слід здійснювати поточний контроль і слідкувати, щоб їх питома вага не зростала.

На етапі вибору прийнятних методів управління ризиками НС, здійснюється розробка програми управління ризиками, обираючи оптимальний метод управління для кожного окремого ризику.

Тут необхідно враховувати, що ризики перебувають у тісному взаємозв'язку, а отже, вплив на один із ризиків може стати чинником збільшення інших ризиків.

Методи впливу на ризик можна розділити на чотири групи: уникнення ризику; зниження ризику; прийняття ризику на себе; передача частини або всього ризику третім особам [10].

При реалізації заходів з управління ризиками НС, відповідно до обраних у кожному окремому випадку методів управління ризиками, здійснюється прийняття і безпосереднє виконання рішень.

В системі управління ризиками НС оцінка проводиться за усіма змістовними аспектами ризику: економічним, соціальним, екологічним, організаційним, іміджевим, правовим. Прийняття рішення містить комплексне обґрунтування як самого рішення, так і прийнятої разом з ним ймовірності і параметрів допустимого ризику. Разом з тим, важливо передбачити систему відповідальності з управління ризиком [13].

Організація та реалізація включає види управлінської діяльності по реалізації ризик–рішень, в процесі якої виявляються нові аспекти прояву організаційного ризику (невиконання, затримки тощо), що вимагає оперативної розробки заходів. Контроль змін в параметрах ризику НС та коригування можуть мати також суттєве значення в управлінні ними. Своєчасність реакцій та дій персоналу – головна умова стабілізації ситуації та зниження загрози втрат. Розробка шляхів і засобів мінімізації втрат, нейтралізації і компенсації негативних наслідків ризик–рішень, страхування та інші можливі заходи в управлінні ризиками НС повинні стати необхідними умовами розробки та реалізації рішень і використовуватись при виконанні робіт на кожній стадії процесу управління ризиком.

Головна увага управлінні ризиками НС спрямована на спостереження за його параметрами. Професіоналізм в управлінні ризик–ситуаціями набуває виключного та вирішального значення. Рівень ризику залежить не тільки від об'єктивних факторів, але й значною мірою від суб'єктивного сприйняття ситуації керівником, який приймає рішення, від його досвіду, знань, інтуїції. Для успішного управління ризиком необхідна управлінська освіта персоналу, професійні навички і система інформаційного забезпечення, адекватна світовим тенденціям розвитку інформаційних технологій тощо.

На останньому етапі (контроль результатів) здійснюється контроль за

результатами та усунення недоліків, які були помічені при реалізації заходів з управління ризиками. Тобто проводиться моніторинг результатів й удосконалення процесу управління ризиками.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Для управління ризиком зазвичай використовується підхід, заснований на суб'єктивних судженнях який ігнорує соціально–економічні аспекти, що в значній мірі визначають рівень безпеки особистості та суспільства. Науковий підхід до прийняття рішень в цілях сталого розвитку суспільства, тобто забезпечення безпеки людини і навколишнього середовища в умовах підвищення якості життя кожного індивідуума, вимагає зваженого і неупередженого мислення, заснованого на кількісному аналізі ризику та наслідків від прийнятих рішень. Ці рішення приймаються в рамках системи управління ризиком.

Таким чином, управління ризиком має здійснюватися за двома основними напрямками:

1. Постійний (регулярний) контроль ряду конкретних параметрів роботи небезпечних об'єктів, виявлення передумов до НС та прогнозування подальшого розвитку поточної ситуації; організація термінових превентивних заходів, спрямованих на запобігання можливих аварій на об'єкті або пом'якшення їх тяжкості; якщо аварія, тим не менш, вже сталася – планування і реалізація дій по відновленню нормального функціонування промислових об'єктів та ліквідації наслідків НС.

2. Планування і здійснення системи адміністративно–правових та економічних заходів, спрямованих на зниження ризику; організація збору і зберігання даних щодо небезпечних об'єктів, їх всебічний аналіз і визначення «вузьких» місць, що вимагають уваги (ранжування підприємств за ступенем небезпеки); удосконалення організаційної структури підрозділів, відповідальних за ліквідацію наслідків НС.

Процес управління ризиками НС повинний бути безперервним і постійним, тому по завершенню останнього етапу здійснюється повернення до початку процесу, оскільки нові ризики можуть виникати кожного дня.

Список використаних джерел

1. Балабанов И.Т. Риск-менеджмент / И.Т. Балабанов. – М. : Финансы и статистика, 2013. – 192 с.
2. Гольдштейн Г.Я. Стратегический инновационный менеджмент: Учебное пособие / Г.Я. Гольдштейн. – Таганрог : Изд-во ТРТУ, 2014. – 267 с.
3. Гранатуров В. М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: Учеб. Пособие / В. М. Гранатуров. – М. : Изд-во «Дело и сервис», 2012. – 112 с.
4. Гур'єв С.О. Задачі кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями в державному управлінні / С.О. Гур'єв, Я.Ф. Радиш, А.В. Терент'єва // Університетські наукові записки [Текст] : наук. зб. – № 2 (30). – Хмельницький : ХмУПУ, 2012. – С. 285-290.

5. Донець Л.І. Економічні ризики та методи їх вимірювання : навчальний посібник / Л. І. Донець. – К. : ЦУЛ, 2006. – 312 с.
6. Иванов А.А. Риск–менеджмент : Учебно-методический комплекс / А.А. Иванов, С.Я. Олейников, С.А. Бочаров. – М. : Изд. центр ЕАОИ, 2010. – 193 с.
7. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 [Електронний ресурс] : Наказ Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 р. № 457. – Режим доступу : http://www.lnu.edu.ua/faculty/bzhd/ZO/DK_019-2010.pdf.
8. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : Кодекс України, Закон, Кодекс від 02.10.2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
9. Козьменко С.М. Стратегічний менеджмент банку: навчальний посібник / С.М. Козьменко, Ф.І. Шпиг, І.В. Волошко. – Суми : Університетська книга, 2003. – 734 с.
10. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монограф. / С.О. Гур'єв, А.В. Терент'єва, П.Б. Волянський. – К. : [б. в.], 2008. – 202 с.
11. Лапуста М. Г. Риски в предпринимательской деятельности / М. Г. Лапуста, Л. Г. Шаршукова. – М. : ИНФРА-М, 2008 – 224 с.
12. Полковниченко Д.Ю. Державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій на основі концепції ризиків / Д.Ю. Полковниченко // Теорія та практика державного управління [Електронний ресурс]. – 2013. – №4. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/3/10.pdf>.
13. Порфирьев Б.Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях / Б.Н. Порфирьев // Наука и техника управления. – 2014. – № 1. – С. 18–27.
14. Ротова Т. А. Методичний інструментарій управління страховими ризиками / Т. А. Ротова // Фінанси України. – 2012. – № 3. – С.140–145.
15. Управління банківськими ризиками: Навч. посіб. / Л.О. Примостка, П.М. Чуб, Г.Т. Карчева та ін. – К. : КНЕУ, 2007. – 600 с.
16. Хохлов Н.В. Управление риском: учеб. пособ. для вузов / Н.В. Хохлов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 239 с.

References

1. Balabanov Y.T. (2013), Rysk-menedzhment, [Risk management], Fynansy y statystyka, Moscow, Russia, 192 p.
2. Gol'dshtejn G.Ja. (2014), Strategicheskij innovacionnyj menedzhment, [Strategic innovation management], TRTU, Taganrog, ASV, Russia, 267 p.
3. Granaturov V. M. (2012), Jekonomicheskij risk: sushhnost', metody izmerenija, puti snizhenija, [Economic risk: the nature, measurement methods, and ways to reduce], Delo i servis, Moscow, Russia, 112 p.
4. Hur'iev, S.O. Radysh, Y.F. and Terent'ieva, A.V. (2012), Zadachi kryzovoho menedzhmentu ta upravlinnia nadzvychajnymy sytuatsiiamy v derzhavnomu upravlinni, [Tasks of crisis management and emergency management in public administration], Universytets'ki naukovy zapysky : vol. 2., no 30, pp. 285-290.
5. Donets' L.I. (2006), Ekonomichni ryzyky ta metody yikh vymiryuvannya, [Economic risks and methods of their measurement], TsUL, Kyiv, Ukraine, 312 p.
6. Ivanov A.A., Olejnikov S.Ja., Bocharov S.A., (2010), Rysk-menedzhment, [Risk management], Izd. centr EAOI, Moscow, Russia, 193 p.
7. Klyasyfikator nadzvychajnykh sytuatsiy DK 019:2010 (2010), Nakaz Derzhavnoho komitetu z pytan' tekhnichnoho rehulyuvannya ta spozhyvchoyi polityky vid 11.10.2010. № 457.,

- Retrieved from: http://www.lnu.edu.ua/faculty/bzhd/ZO/DK_019-2010.pdf.
8. Kodeks tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny : pryiniaty (2012), 02.10.2012 р. № 5403-VI, Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
 9. Koz'menko S.M., Shpyh F.I., Voloshko I.V. (2003), Stratehichnyy menedzhment banku, [Strategic management of the Bank], Universytet's'ka knyha, Sumy, Ukraine, 734 p.
 10. Hur'yev S.O., Terent'yeva A.V., Volyans'kyy P.B. (2008), Kryzovyy menedzhment ta pryntsyipy upravlinnya ryzykamy v protsesi likvidatsiyi nadzvychaynykh sytuatsiy, [Crisis management and risk management principles in the process of liquidation of emergency situations], Kyiv, Ukraine, 202 p.
 11. Lapusta M.G., Sharshukova L.G. (2008), .Riski v predprinimatel'skoj dejatel'nosti, [Risks in business], INFRA-M, Moscow, Russia, 224 p.
 12. Polkovnychenko D.Yu. (2013), Derzhavna polityka u sferi poperedzhennya nadzvychaynykh sytuatsiy na osnovi kontseptsiyi ryzykiv, [State policy in the sphere of prevention of emergency situations on the basis of the concept of risk], Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya, vol.4, Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/3/10.pdf>.
 13. Porfir'ev B.N. (2014), Organizacija upravlenija v chrezvychajnykh situacijah, [Organization of emergency management], Nauka i tehnika upravlenija, vol 1., pp. 18-27.
 14. Rotova T.A. (2012), Metodychnyy instrumentariy upravlinnya strakhovymy ryzykamy, [The methodological instruments of management of insurance risks], Finansy Ukrayiny, vol. 3, pp.140-145.
 15. Prymostka L.O., Chub P.M., Karcheva H.T. (2007), Upravlinnya bankivs'kymy ryzykamy, [Risk management in banking], KNEU, Kyiv, Ukraine, 600 p.
 16. Hohlov N.V. (2012), Upravlenie riskom, [Risk management], JuNITI-DANA, Moscow, Russia, 192 p.

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., професор

УДК 35.351

Боделан В.Р.,

здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГРОМАДСЬКО-ДЕРЖАВНИМ
ПАРТНЕРСТВОМ, ЗАСНОВАНИМ НА РОЗВИТКУ
СОЦІАЛЬНОГО БІЗНЕСУ І СОЦІАЛЬНОГО
ПІДПРИЄМНИЦТВА**

Анотація. Стаття висвітлює досвід правового забезпечення державного управління громадсько-державним партнерством, заснованим на розвитку соціального бізнесу та соціального підприємництва. Наголос зроблено на практичній реалізації

наукових концепцій правового забезпечення взаємовідносин держави та суспільства, громадських об'єднань і організацій громадян, аналізу й адаптації зарубіжного досвіду. Акцентується увага на тому, що у науці і практиці державного управління не розглядаються питання методології взаємовідносин держави і суспільства шляхом побудови громадсько-державного партнерства, заснованого на створенні громадськими об'єднаннями соціального бізнесу і соціального підприємництва завдяки адаптації і запровадження зарубіжного досвіду.

Проаналізовані аналітичні джерела та правові акти низки зарубіжних держав демонструють різноманітність підходів до побудови громадсько-державного партнерства, підґрунтям становлення і розвитку якого є соціальний бізнес і соціальне підприємництво. Спостерігаються певні відмінності у змісті правових актів, які є відображенням теоретико-методологічних підходів до розуміння партнерства між громадськими об'єднаннями і державою шляхом формування й розвитку соціального бізнесу та соціального підприємництва.

Досліджено правові акти Австрії, Бельгії, Бразилії, Великобританії, Гаїті, Гамбії, Гватемали, Греції, Данії, Еквадору, Ірландії, Іспанії, Італії, Канади, Нідерландів, США, Португалії, Словенії, Тунісу, Уганди, Франції, Фінляндії (подано в алфавітному порядку). Правові акти ґрунтуються на розумінні категорії «підприємство», як загальної дефініції для організації, що проводить соціально-корисні дії, і метою якої є вирішення проблем суспільства за рахунок власних коштів. Всі соціальні підприємства працюють в контексті організаційно-правової форми некомерційних асоціацій або кооперативів. Розрізняють соціальні підприємства громадських об'єднань та підприємства подвійного призначення. Це впливає на визначення схем і процедур оподаткування та звільнення від нього. Всі соціальні підприємства спрямовані на продуктивну діяльність, яка підвищить соціальні наслідки. Законодавчі акти держав, зазначених вище, визначають організаційні структури, що забезпечують державне управління громадсько-державним партнерством, заснованим на соціальному бізнесі і соціальному підприємстві.

Ключові слова: державне управління, громадсько-державне партнерство, соціальний бізнес, соціальне підприємництво, соціальне підприємство, правові акти, взаємовідносини держави і суспільства, зарубіжний досвід.

Боделан В.Р.,

соискатель кафедры философских и социально-политических наук Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННО- ГОСУДАРСТВЕННЫМ ПАРТНЕРСТВОМ, ОСНОВАННОМ НА РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНОГО БИЗНЕСА И СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье представляются результаты исследования правового обеспечения государственного управления общественно-государственным партнерством, которое основано на развитии социального бизнеса и социального предпринимательства. Акцентируется внимание на практической реализации научных концепций правового обеспечения взаимоотношений государства и общества, общественных объединений и организаций граждан, анализа и адаптации зарубежного

опыта. Обращается внимание на то, что в науке и практике государственного управления не рассматриваются вопросы методологии взаимоотношений государства и общества через построение общественно-государственного партнерства, которое, в свою очередь, основано на создании общественными объединениями социального бизнеса и социального предпринимательства с учетом адаптации и внедрения зарубежного опыта.

Проанализированные аналитические источники и правовые акты ряда зарубежных государств демонстрируют разнообразие подходов к построению общественно-государственного партнерства, основой становления и развития которого является социальный бизнес и социальное предпринимательство. Наблюдаются определенные отличия в содержании правовых актов, которые отражают теоретико-методологические подходы к пониманию партнерства между общественными объединениями и государством путём формирования и развития социального бизнеса и социального предпринимательства.

Исследованы правовые акты Австрии, Бельгии, Бразилии, Великобритании, Гаити, Гамбии, Гватемалы, Греции, Дании, Эквадора, Ирландии, Испании, Италии, Канады, Нидерландов, США, Португалии, Словении, Туниса, Уганды, Франции, Франции (представлено в алфавитном порядке). Основной правовых актов есть понимание категории «предпринимательство», как общей дефиниции для организаций, которые проводят социально-полезные действия с целью решения проблем общества за счет собственных средств. Все социальные предприятия работают в контексте организационно-правовой формы некоммерческих ассоциаций или кооперативов. Различают социальные предприятия общественных организаций и предприятия двойного назначения. Это влияет на определение схем и процедур налогообложения и освобождения от него. Все социальные предприятия направлены на продуктивную деятельность, которая улучшает социальное состояние общества. Законодательные акты государств, определенных выше, определяют организационные структуры, которые обеспечивают государственное управление общественно-государственным партнерством, основанном на социальном бизнесе и социальном предпринимательстве.

Ключевые слова: государственное управление, общественно-государственное партнерство, социальный бизнес, социальное предпринимательство, социальное предприятие, правовые акты, взаимоотношения государства и общества, зарубежный опыт.

Bodelan V.R.,

Researcher of Public Administration
at the Department of Philosophy and Sociopolitical Science,
Odessa Regional Institute of Public Administration,
National Public Administration Academy under the President of Ukraine

**FOREIGN EXPERIENCE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION
LEGAL PROVISION OF PUBLIC ORGANIZATION-STATE
PARTNERSHIP, GROUNDED ON THE SOCIAL BUSINESS AND
SOCIAL ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT**

Annotation. The article describes the experience of legal provision in public administration of public organization-state partnership, grounded on the development of social business and social partnership. Emphasis is made on the practical realization of scientific concepts of legal provision of interrelations between the state and society, public unities and

public organizations, analysis and adaptation of foreign experience. Attention is drawn to the fact that the theory and practice of public administration do not investigate the questions of creating methodology of public organization-state partnership, grounded on the constructing of social business and social entrepreneurship by public unities with the help of adaptation and implementation of foreign experience. It is noted that national theory and practice have no legal definitions of the categories “public organization-state partnership”, “social business”, “social entrepreneurship”, “social enterprise”. There is absent the highlighting of the problem of legal provision of enterprises’ activities, which have been created by public organizational unities that act in the format of social business and social entrepreneurship. As for Ukraine, only private-public partnership is legally acknowledged as partnership of the state and business, as well as social partnership in the context of social dialogue between the employees and employers. All other kinds of partnership are the domain of the science of public administration, and they are not accepted in the public administration practice. The corresponding legal acts are only of asserting character. There exist contradictions concerning enterprises, created by public unities, both on the profits distribution and rights to the enterprises’ ownership. The rights of public organizations are being limited compared to religious organizations, associations, and other organizations and unities.

The analyzed analytical sources and legal acts of numerous foreign states demonstrate various approaches to the grounds of public organization-state partnership, the basis of construction and development of which is social business and social entrepreneurship. There are observed definite differences in the contents of legal acts, which reflect theoretical-methodological approaches to the understanding of partnership between a public organization, non-for-profit organization, NGO and the state by means of social business and social entrepreneurship formation and development. There have been studied legal acts of Austria, Belgium, Brazil, Canada, Denmark, Ecuador, Finland, France, Gambia, Great Britain, Greece, Guatemala, Haiti, Ireland, Italy, the Netherlands, Portugal, Slovenia, Spain, Tunisia, Uganda, USA (given in the alphabet order). The legal acts are based on the understanding of the category “entrepreneurship” as a general definition of the organization, which conducts socially useful activities and the aim of which is solving of the society’s problems at its own expense. All social enterprises work in the context of the organizational-legal form of non-commercial associations or cooperatives. There are distinguished social enterprises of public unities and dual-purpose enterprises. The kind of enterprise influences the definition of schemes and procedures of taxation and tax exemption. All social enterprises are directed to productive activities which will positively boost social consequences. Legal acts of the following states define organizational structures, which provide for the public administration of public-state partnership, grounded on social business and social entrepreneurship (classification is given according to the foundation year of the organizational structure): Ecuador, Guatemala, Gambia – National Target Group and National Consulting Service, accountable to the World Bank (1974-2014); USA – Department of State, Advisory Committee (an official office at the White House) (1982); Spain – National Institute on Social Economics Development (INFES), Directorate General on Cooperatives and Trade Unions of the Ministry of Labor and Social Protection, Directorate General on Social Economics Promotion and European Social Fund Direction, which operates as an autonomous subdivision of the Ministry of Labor and Social Issues (1990-1997); Austria – National Council for Public Organizations (NCVO), created by an independent commission (1995); Italy – regional and local administrations (1991); Ireland – in this country the business is in the focus of partner relations, it delegates part of its powers to the public. The state does not control those processes, the business bears the responsibility (2002); Great Britain – Social Economics Unit (SEU) with a mandate to coordinate activities of the parties interested in the social entrepreneurship sector, the Third Sector Office at the

Cabinet of Ministers, Civil Society Office, Business and Innovation Skills Department (BIS) (2001-2011); Haiti (2011), Brazil (2013) – local self-government; Tunisia, Uganda – Development Managing Committee (2013).

Keywords: public administration, public organization-state partnership, social business, social entrepreneurship, social enterprise, legal acts, state and society interrelations, foreign experience.

Постановка проблеми. Наукові дискусії щодо правового забезпечення взаємовідносин держави та суспільства, громадських об'єднань і організацій громадян, аналізу й адаптації зарубіжного досвіду у цьому напрямі свідчать про увагу до процесу участі представників громадських об'єднань у прийнятті державноуправлінських рішень. Втім, не розглядаються питання методології побудови громадсько-державного партнерства, заснованого на створенні громадськими об'єднаннями соціального бізнесу і соціального підприємництва шляхом адаптації і запровадження зарубіжного досвіду. Особливе місце у цьому процесі відводиться правовим актам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми демонструє відсутність вітчизняних розвідок щодо змісту соціального бізнесу і соціального підприємництва та його правового регулювання. Юридично ці категорії не визнані. Спостерігається використання категорій «соціально відповідальний бізнес» та «соціальний бізнес» і «соціальне підприємство», як синонімів. Не висвітлюється проблема правового забезпечення діяльності підприємств, створених громадськими об'єднаннями, що працюють у форматі соціального бізнесу та соціального підприємництва. З одного боку, є дозволи на таку діяльність у Законі України «Про громадські об'єднання» [4] та у Господарському і Податковому Кодексах України [1, 6]. З іншого – не вироблена методологія правового забезпечення такої діяльності та державного управління нею. Аналіз вітчизняних правових актів довів наявність проблем, які не сприяють розвитку громадсько-державного партнерства: відсутні умови для його розвитку; юридично визнані державно-приватне партнерство (Закон України «Про державно-приватне партнерство» [2]) та соціальне партнерство в контексті соціального діалогу (Закон України «Про соціальний діалог в Україні» [3]); всі інші види партнерства є надбаннями науки державного управління і юридично не визнані в практиці державного управління; спостерігається констатуючий характер правових актів; є протиріччя щодо розподілу прибутку, прав на майно підприємств, створених громадськими об'єднаннями; обмеження прав громадських організацій на відміну від релігійних організацій, асоціацій, спілок; чітко не визначаються категорії «підприємницька діяльність громадського об'єднання, як неприбуткової організації», «непідприємницька діяльність громадського об'єднання, як неприбуткової організації», «прибуток громадського

об'єднання, як неприбуткової організації»; не виділяються організаційні управлінські структури товариств і підприємств, створених громадськими об'єднаннями, а також умови щодо соціальних кредитів тощо. У цьому основна відмінність вітчизняного законодавства від проаналізованих зарубіжних правових актах.

Мета статті: висвітлити результати дослідження зарубіжних правових актів щодо правового забезпечення громадсько-державного партнерства, основою якого є соціальний бізнес і соціальне підприємництво. Завдання статті – продемонструвати можливості адаптації зарубіжних правових актів для вітчизняних реалій.

Виклад основного матеріалу. Проаналізовані аналітичні джерела та правові акти низки зарубіжних держав демонструють різноманітність підходів до побудови громадсько-державного партнерства, підґрунтям становлення і розвитку якого є соціальний бізнес і соціальне підприємництво. Спостерігаються певні відмінності і у змісті правових актів, який є відображенням теоретико-методологічних підходів до розуміння партнерства між громадськими об'єднаннями і державою шляхом формування та розвитку соціального бізнесу та соціального підприємництва.

Так, у Великобританії прийняття «Закону про соціальні блага» (2013 р.) став, як наголошують фахівці, суттєвим соціальним кроком. Цей закон не тільки надає соціальним підприємствам широкі можливості в сфері надання державних послуг, а й вимагає від місцевих органів влади й уповноважених державних організацій враховувати при укладанні договорів на закупівлю продукції або послуг такий показник, як соціальна користь. Головним критерієм вважається підвищення якості послуг. Цей закон, також, вимагає від органів місцевої влади вдаватися до допомоги «соціальних консультантів» і експертів, проводити опитування, які сприяють його кращому розумінню та застосуванню [5].

Великобританія має чітку інституалізовану форму для розвитку соціального бізнесу та соціального підприємництва. З 2001 р. Департамент торгівлі та промисловості встановив стандарти і створив Соціально-економічне управління (SEU) з мандатом для координації зацікавлених сторін у секторі соціального підприємництва. Було визначено основні проблеми, які є в соціальній економіці, і вироблено рекомендації для покращення умов щодо запуску і підтримки таких підприємств. За період 2003-2006 рр. було проведено низку позитивних змін, які відносяться до політики, законодавства і фінансування, надання критичної підтримки для формування соціальної економіки. У 2006 р. Соціально-економічне управління було замінене на Управління третього сектору в Кабінеті міністрів, у 2010 р. перейменоване в Управління громадянського суспільства, а у 2012 р. – Департамент для бізнесу, інноваційних навичок

(BIS).

У Канаді, зокрема в Онтаріо, не має правової структури, яка б сполучала в собі переваги обох секторів: некомерційних і не-для-прибутку. Вони всі регулюються законодавством про благодійні та кооперативні корпорації. Підприємства поділяються на соціальні та соціального призначення [10]. Правові акти Канади дають можливість розвивати соціальні підприємства на рівні традиційних підприємств, втім, розмежовуються підприємства соціального бізнесу та бізнесу соціального призначення. Правове поле дозволяє соціальним підприємствам працювати у менш формальній манері, аніж чисто прибуткові підприємства, орієнтовані на бізнес [7]. Для них є обов'язковим створення спеціальної ради: «Рада соціального підприємства», яка повинна спостерігати за виконанням правових основ щодо соціального підприємництва. Рада є сполученням директорів та менеджменту. Фахівці державних служб та спеціалісти органів місцевого самоврядування зобов'язані безоплатно на регулярній основі (зазвичай щомісяця) проводити зустрічі, щоб допомогти соціальним підприємствам зростати і розвиватися. Рада директорів має складатись з професіоналів, які привносять широту навичок, досвід, контакти і різнопланові зв'язки, які необхідні для соціального підприємства.

При зростанні соціального підприємства рада директорів може змінювати свій склад і систему оплати для задоволення потреб і обставин, які змінюються. Рада соціального підприємства може складатись з: членів або робітників підприємства; членів місцевої спільноти; бухгалтера підприємства або юриста (або двох); радника з місцевого самоуправління; місцевого підприємця з відповідними навичками і знаннями; священика або представника місцевої релігійної конфесії, або іншої релігійної установи; соціальний підприємець, який зв'язаний з подібним напрямом місцевого соціального підприємництва; будь-хто з іншого громадського об'єднання; інші успішні ділові люди, котрі можуть внести неоціненний вклад в розвиток соціального підприємства, оскільки мають досвід бізнес-діяльності і приймають місію і цінності організації; будь-хто, хто має певний досвід і знання, визначену базу навичок, котрих не вистачає соціальному підприємству. Рекомендується мати адвоката. Важливими аспектами вважаються баланс правильного розміру платні члена ради директорів. Окрім того, для ради директорів мають бути розроблені певні нормативи: бачення місії, цінностей соціального підприємства; роль ради директорів; її обов'язки та обов'язки кожного члена ради директорів.

Директори несуть відповідальність за забезпечення організації відповідною правовою базою щодо виконання конституції і меморандуму про соціальне підприємництво. Вони також допомагають забезпечити перспективний погляд на ситуацію, котра залежить від управління. У той же час керівництво має визначати майбутнє організації та захищати свої активи

і репутацію. Вони зобов'язані розглядати, яким чином їх рішення співвідносяться з зацікавленими організаціями. У законі директори розрізняються у відповідності з тим, що вони роблять, а не за їх фактичною посадою. Навіть особа, яка неофіційно назначена в раду директорів, може вважатися директором, якщо її роль можна вважати еквівалентною ролі директора, або, якщо вона діяла у якості організатора. Це те, що часто називають «тіньовим директором». Вважається, що директори соціальних підприємств мають мати різні навички, які потрібні директорам у крупній корпорації. Директори соціального підприємства повинні бути здатними запропонувати практичні навички і поради, а не просто мати фінансовий вплив.

При порушенні своїх зобов'язань директори, у відповідності з законодавством, несуть особисту цивільну і кримінальну відповідальність. Якщо соціальний бізнес стає неплатоспроможним, банкрутом, то акт про неспроможність накладає різні зобов'язання та відповідальність на директорів, котра передбачає особисту відповідальність та кримінальне переслідування.

В Ірландії діяльність соціальних підприємств і соціального бізнесу регулюється «Законом про загально-приватне партнерство» (2002 р.) [14]. Держава делегує повноваження державного управління приватним компаніям, а ті, у свою чергу, громадським об'єднанням. Відповідно розглядають два рівні партнерства: державно-приватне і суспільно-приватне. При цьому, бізнес-структури заключають угоди з державою, а також з громадськими об'єднаннями. У центрі партнерських відносин є бізнес, який частину повноважень делегує громадськості. Держава ці процеси не контролює, а відповідальним є бізнес.

Законодавство США, зокрема штату Вашингтон, встановлює процедури щодо здійснення певних проектів [11]. Цікавим є те, що у законі чітко встановлена сфера інтересів всіх секторів економіки, права і обов'язки правлячої партії, у тому числі фінансових та компенсаційних структур. Це стосується інноваційних партнерств і вимагає певної кваліфікації. Основними методами виступають торги та процедури, встановлені Державним департаментом. Для проектів, які коштують не менше 300 мільйонів доларів, за законом, створюється Консультативний Комітет, який розглядає пропозиції й їх відповідність правовим актам. Для конкуруючих і небажаних проектів та пропозицій визначаються критерії оцінки, які враховують низку чинників: досвід роботи у даному напрямі роботи; демонстрація можливості виконати необхідну роботу; визначення наскільки проект чи пропозиція здійснені; здатність фінансувати проект і відповідність його плану торгів. Фінансування проектів, закріплені законом, стосуються: бондів, грантів, кредитів, кредитних гарантій, кредитних ліній, зворотних кредитних ліній, інфраструктурних кредитів, федеральних

(штатові, місцеві) податкових прибутків.

Окрім того, деякі фахівці відзначають, що оскільки метою соціальних підприємств є ліквідація бідності, соціальні підприємці *США* здійснюють свої проекти за кордоном і спрямовані на держави, які розвиваються. Їх великою проблемою є незнання дії Закону про корупцію під час праці за кордоном [15].

Соціальне підприємництво і соціальний бізнес Гамбії регламентуються окремими «Заявами про державну підтримку щодо участі неурядових організацій, які задовольняють Всесвітній банк». Це основна умова для кредитування (World Bank, 1990) вимагає від уряду держави офіційно прийняти «Принцип партнерства неурядових організацій», а також прийняти формальний язык для структурування самої участі. Фактично Всесвітній банк створив інституційну основу, оскільки всі підзвітні саме цьому банку [8].

Законодавство Італії, щодо соціального підприємництва, співвідносять з етапами формування соціальної економіки, починаючи з 1970 р. У 1978 р. вступив в дію «Закон про соціальні кооперативи». Наприкінці 80-х рр. ХХ століття соціальні підприємці почали консолідуватись. З 1990 р. сформувався і введена в дію відповідна правова інфраструктура для підтримки їх діяльності. Соціальне підприємництво було обумовлено ініціативою громадян, молодих спеціалістів, профспілок, родин інвалідів, добровольців. У 1990 р. уряд децентралізує систему соціального забезпечення і передає відповідальність за надання таких послуг у регіональні та місцеві адміністрації. Було відкрито ринок соціальних послуг, що дозволило приватним особам конкурувати за надання послуг, у результаті чого системи соціального забезпечення стали більш ліберальними і з двійними підходами, які притаманні англосаксонській моделі, при якій держава з органами місцевого самоуправління забезпечує найбільш знедолених не в обмін на прибуток організацій. Неурядові організації та інші громадські об'єднання та приватні суб'єкти створюють ситуацію впевненості для нужденних.

З 1991 р. кооперативи перестали надавати такі послуги. Наступні правові реформи привели до визнання «Концепції громадсько-корисних організацій», які отримують відповідні податкові й інші пільги. Вводяться загальні нормативні акти, які регулюють соціальну економіку. Створені необхідні правові умови для подальшого розвитку культури і практики соціального підприємництва. У результаті цих реформ з'явилися сотні операційних фондів, які стали постачальниками соціальних послуг. Зазначається, що таким чином соціальна економіка пройшла довгий шлях від надання випадкових послуг до рівня, коли соціальна послуга стає повністю інтегрованою у добробут. Ці закони вважаються стимулами для розвитку соціального капіталу, а також такими, що об'єднують соціальну і

економічну політику на місцевому рівні [12].

Іспанія характеризується як держава, яка почала розвивати громадянське господарство в останні десятиріччя. Особливу роль в цьому зіграли кооперативи, котрі вирішували соціальні проблеми, що знайшло відображення і визнання в Конституції, де від державних органів вимагається створити умови для полегшення розвитку кооперативних підприємств в межах законодавства та заохочення доступу працівників до власності і засобів виробництва. З 1990 р. було офіційно визнано соціальну економіку та створені її інститути. Початком цього розвитку вважають створення Національного інституту з розвитку соціальної економіки (INFES), який замінив Генеральний директорат по кооперативам і трудовим спілкам Міністерства праці і соціального захисту. У 1997 р. інститут припинив своє існування. Його функції взяв на себе Генеральний директорат з просування соціальної економіки та Дирекція Європейського соціального фонду, який працює як відокремлений підрозділ Міністерства праці і соціальних питань. У 2011 р. приймається «Закон про соціальну економіку», який передбачає загальні межі для роботи в сфері соціальної економіки і підтверджує, що кооперативна форма не підходить, і необхідна універсальна інституціональна форма для соціальних підприємств, а концепція їх розвитку має бути відкрита для інших інституційних форм [9]. Соціальне підприємництво асоціацій регулюється «Законом 24 грудня 1996 року» [12].

Словенія починає розвиток соціального підприємництва у 1960-ті роки, коли перші державні підприємства почали використовувати працю інвалідів та були звільнені від низки податків та інших виплат. Зміни, введені у 90-х рр. минулого століття вплинули на правові форми, в яких працюють соціальні підприємства і розвивається соціальна економіка. У 2011 р. приймається «Закон про соціальне підприємництво», який вступив в силу у 2012 р. Він спрямований на забезпечення більш придатного правового середовища для розвитку соціального підприємництва. Вплив «Закону про розвиток соціальної економіки» залишається чинним. Втім, як наголошують спеціалісти, його повна реалізація буде залежати від прийняття низки підзаконних актів. Словенія вважається прикладом успішного соціального підприємництва постперехідних держав [9].

В Австрії, з 1980-х р., урядом, по відношенню до діючої соціальної економіки, було зосереджено увагу на досягнення соціальної інтеграції. У 1995 р. Незалежною комісією з питань майбутнього третього сектору було створено Національну раду для громадських організацій (NCVO). Комісія намагалась розробити десятирічне бачення ролі третього сектору в Австрії. У 1996 р. було оприлюднено 61 рекомендацію про те, як покращити відносини між урядом та третім сектором. Більшість заходів, які стосуються соціальних підприємств, не підлягає звітності у Федеральну агенцію зі

статистики. Австрія [9] представляє модель, відмінну від інших держав вона не має рамочного регулювання для соціальних підприємств або особливу інституціолізовану форму для соціального підприємства. Для цього існує набір цільових заходів політики.

Бельгія [12] запровадила законопроект для компаній з соціальною метою у 1995 р., яким дозволяється створювати соціальні підприємства асоціаціям і неприбутковим організаціям. На практиці допускається звільнення від податків у випадках, коли соціальні підприємства є допоміжними для асоціації. Португалія [12] створила правові акти для кооперативів соціальної солідарності у 1998 р. У Франції [12] з 2001 р. соціальний бізнес і соціальне підприємництво представили кооперативи колективного інтересу, для яких створено спеціальні законодавчі акти. Данія [12] законодавчо визначає економічну активність, яку можуть проявляти неурядові асоціації з оподаткуванням, подібним рекламним компаніям. Фінляндія [201] в сфері соціального підприємництва дозволяє працювати некомерційним об'єднанням, які можуть практикувати торговельну або іншу діяльність, що була заявлена у статуті організації.

Греція [12] до соціальних підприємств застосовує загальне право. Форма організації з 1999 р. – соціальний кооператив з обмеженою відповідальністю. У Нідерландах [12] законодавчо дозволена комерційна діяльність без розподілення прибутку між членами об'єднання. Організаційна форма – кооператив. Відмінні моделі у Гватемалі, *Еквадорі*, Гамбії, Бразилії, Гаїті, Тунісі, Уганді (табл.).

Таблиця

Організаційні структури, що забезпечують державне управління громадсько-державним партнерством, заснованим на соціальному бізнесі і соціальному підприємстві в зарубіжних державах (класифіковано за роками заснування організаційної структури)

Держава	Рік	Структура
<i>Гватемала, Еквадор, Гамбія</i>	1974-2014 рр.	Національна служба консультування, Національна цільова група, підзвітні Всесвітньому банку
США	1982 р.	Державний департамент, Консультативний Комітет (офіційний офіс існує при Білому Домі)
<i>Італія</i>	1991 р.	Регіональні і місцеві адміністрації
<i>Іспанія</i>	1990 р.	Національного інституту з розвитку соціальної економіки (INFES)
	1993 р.	Генеральний директорат по кооперативам і трудовим спілкам Міністерства праці і соціального захисту
	1997 р.	Генеральний директорат з просування соціальної економіки та Дирекція Європейського соціального фонду, який працює як відокремлений підрозділ Міністерства праці і соціальних питань
<i>Австрія</i>	1995 р.	Національна рада для громадських організацій (NCVO), створена незалежною комісією

Великобританія	2001 р.	Департамент торгівлі та промисловості створив Соціально-економічне управління (SEU) з мандатом для координації зацікавлених сторін у секторі соціального підприємництва
	2006 р.	Управління третього сектору в Кабінеті міністрів
	2010 р.	Управління громадянського суспільства
	2011 р.	Департамент для бізнесу, інноваційних навичок (BIS)
Канада	2001 р.	Міністерство досліджень і інновацій (Онтаріо)
	2001 р.	Агенція з прибутків
	2008 р.	Національний центр з питань благодійності
	2009 р.	Центр для соціальних підприємств Канади
	2009 р.	Рада соціального підприємства, яка отримує допомогу і консультації від місцевих органів влади
Ірландія	2002 р.	Міністр уряду (за напрямом) одноосібно або з іншою особою + обов'язкове узгодження з Міністром фінансів
Гаїті	2011 р.	Місцеве самоврядування
Бразилія	2013 р.	Місцеве самоврядування
Туніс, Уганда	2013 р.	Керівний комітет з розвитку

Узагальнено фахівці відзначають, що у *Західній Європі* [12] соціальні підприємства спрямовані на продуктивну діяльність, яка підвищить соціальні наслідки. Правові акти ґрунтуються на розумінні того, що категорія «підприємство» використовується як загальна дефініція для організації, що проводить соціально-корисні дії, і, в той же час, її метою є – ефективно і стабільно працювати у конкурентному бізнес-середовищі, допомагаючи суспільству, а також підтримуючі життєдіяльний бізнес. Такі підприємства в законодавстві багатьох держав визначають як «підприємства подвійного призначення».

Правовий контекст США і Західної Європи [12] відображує різницю в участі урядів з питань соціального підприємництва. Особливо чітку різницю фахівці зазначають у вимогах до некомерційних організацій та асоціацій в США і кооперативів в Європі. З 1950 р. федеральний уряд США використовував широке визначення не пов'язаного бізнесу, що впливало на визначення схем і процедур оподаткування та звільнення від нього. У Західній Європі більшість соціальних підприємств працюють під організаційно-правовою формою або некомерційної асоціації, або кооперативу. Відповідно на відміну від США, кооперативи з соціальною метою працевлаштування у Західній Європі вважаються соціальними підприємствами, що регламентується правовими актами. У США не має законів для соціального підприємництва як унікального об'єкту, а у низці держав Західної Європи такі закони є, і спрямовані вони на заохочення підприємницького і комерційного надання соціальних і благодійних послуг, підвищення зайнятості жінок, а також інших уразливих груп.

Європейська комісія [12] запропонувала у жовтні 1998 р. юридичні зміни для держав-членів з метою сприяння соціальному підприємству.

Законодавства багатьох держав визначає організаційні структури соціальних підприємств [13]: відділи; програми; центри прибутку в некомерційній організації; дочірні компанії; унітарні підприємства; окремі юридичні особи. При цьому наголошується, що не завжди визначається правовий статус соціальних підприємств. Він може бути вільним.

Також законодавством багатьох держав дозволяється мати справу з громадськими акціонерами. Останні – це консорціум некомерційних зацікавлених сторін, які «тримають акції» в соціальних підприємствах, як комерційних, так і некомерційних. Часто такі акціонери створюються з вищих організацій, партнерів, донорів, які мають певний інтерес в соціальних підприємствах. Правові питання регулюються у таких випадках загальним законодавством щодо власності. Модель громадського акціонування часто використовується в якості стратегії виходу, коли головна організація намагається дати поштовх соціальному підприємству для переходу в автономію юридичної особи, і, при цьому, хоче зберегти деяку владу при прийнятті рішень у перехідний період до незалежності.

Некомерційні кооперативи вважаються найбільш розповсюдженою формою соціального підприємництва, особливо у державах, які розвиваються. Більшість таких кооперативів мають подібні правові акти, які схожі на інші види некомерційних організацій: право на подібні пільги, обмеження тощо. На практиці, як зауважується фахівцями, власники або члени некомерційного кооперативу, маючи певні програмні і бізнес повноваження щодо прийняття рішень і реалізації стратегії розвитку, не користуються правами приватної власності. Некомерційний кооператив потребує контролю зі сторони ради директорів. Учасники отримують соціальні пільги, але не розподіляють прибуток від підприємницької діяльності.

Висновки. Отже, аналіз правових актів зарубіжних держав щодо державного управління громадсько-державним партнерством сприяв виділенню основних вимог до суб'єктів державного управління, котрі стосуються: врахування такого показника, як соціальна користь (Великобританія); введення «соціальних консультантів», експертів (Великобританія, Канада); юридичних зобов'язань уряду будувати партнерські відносини з некомерційним сектором (Австрія, Бельгія, Великобританія, Іспанія); створення рад соціальних підприємств (Канада); делегування повноважень державного управління (Ірландія); встановлення процедур щодо здійснення певних проектів і відповідальності за корупційні дії (США, Словенія); офіційно прийнятих Принципів партнерства неурядових організацій (Гамбія); децентралізації системи соціального забезпечення (Італія); створення системи соціальної солідарності (Португалія); економічної активності громадських об'єднань (Данія, Нідерланди, Франція, Швеція); другорядної ролі по відношенню до основної

некомерційної діяльності (Греція, Люксембург, Німеччина, Фінляндія) тощо.

Для України доцільно також виробити спеціальні правові акти щодо підприємств громадських об'єднань, спрямованих на розвиток соціальних бізнесу та підприємництва.

Список використаних джерел

1. Господарський Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon. rada. gov. ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon. rada. gov. ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
3. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon. rada. gov. ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
4. Законі України «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon. rada. gov. ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
5. Зверева Н. Социальное предпринимательство. Новые веяния и пути развития [Електронний ресурс] : портал «Новый бизнес: социальное предпринимательство» / Н. Зверева. – Режим доступу : [http://www.nb-forum.ru/interesting/experts/zvereva-trendu. html#ixzz37ijLuJly](http://www.nb-forum.ru/interesting/experts/zvereva-trendu.html#ixzz37ijLuJly)
6. Податковий Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon. rada. gov. ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
7. Creativias Helpsheet: Board Governance For Social Enterprises [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.venturenavigator.co.uk/content/board_governance_for_social_enterprises
8. Deborah A. Bräutigam, Monique Segarra Difficult Partnerships: The World Bank, States, and NGOs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.american.edu/sis/faculty/upload/Difficult-Partnerships.pdf>
9. Legal framework for social economy and social enterprises [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://evpa.eu.com/wp-content/uploads/2013/02/ECNL-on-socent-in-Europe.pdf>
10. Legal structures for Social Ventures: Social Enterprise, Social Business and cooperatives in Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 06 Dec 2013 <http://www.marsdd.com/mars-library/legal-structures-for-social-ventures-social-enterprise-social-business-and-cooperatives-in-canada/>
11. Public Private Partnership Legislation in Washington State. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pacificallawgroup.com/public-private-partnership-legislation-in-washington-state/>
12. Social enterprise in the united states and abroad - NCNE [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nationalcne.org/index.cfm/fuseaction/feature.display/feature_id/141/inde
13. Social Enterprise Structures [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.4lenses.org/book/export/html/144>
14. State Authorities (Public Partnership Arrangements) Act, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irishstatutebook.ie/2002/en/act/pub/0001/sec0003.html>
15. The Foreign Corrupt Practices Act: A Primer for American Social Entrepreneurs Working Abroad [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawforchange.org/NewsBot.asp?MODE=VIEW&ID=4774>

References

1. Gospodarski Kodeks Ukrainy (Business Code of Ukraine) [e-source]. – Access mode : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. Law of Ukraine «Pro dergavno-privatne partnerstvo» [e-source]. – Access mode : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Law of Ukraine «Pro sochialnyy dialog v Ukraine» [e-source]. – Access mode : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
4. Law of Ukraine «Pro hromadyan obyednannya» (Civil Groups) [e-source]. – Access mode : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
5. Zvereva N. Sychialnoe predprinimatelstvo. Novye veyaniya i puti pazvitiya [e-source] : portal «Novyy biznes : sochialnoe predprinimatelstvo» / N. Zvereva. – Access mode : <http://www.nb-forum.ru/interesting/experts/zvereva-trendu.html#ixzz37ijLuJly>
6. Podatkovyy Kodeks Ukrainy [e-source]. – Access mode : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
7. Creativias Helpsheet: Board Governance For Social Enterprises [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.venturenavigator.co.uk/content/board_governance_for_social_enterprises
8. Deborah A. Bräutigam, Monique Segarra Difficult Partnerships: The World Bank, States, and NGOs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.american.edu/sis/faculty/upload/Difficult-Partnerships.pdf>
9. Legal framework for social economy and social enterprises [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://evpa.eu.com/wp-content/uploads/2013/02/ECNL-on-socent-in-Europe.pdf>
10. Legal structures for Social Ventures: Social Enterprise, Social Business and cooperatives in Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 06 Dec 2013 <http://www.marsdd.com/mars-library/legal-structures-for-social-ventures-social-enterprise-social-business-and-cooperatives-in-canada/>
11. Public Private Partnership Legislation in Washington State. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pacificallawgroup.com/public-private-partnership-legislation-in-washington-state/>
12. Social enterprise in the united states and abroad - NCNE [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nationalcne.org/index.cfm/fuseaction/feature.display/feature_id/141/inde
13. Social Enterprise Structures [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.4lenses.org/book/export/html/144>
14. State Authorities (Public Partnership Arrangements) Act, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irishstatutebook.ie/2002/en/act/pub/0001/sec0003.html>
15. The Foreign Corrupt Practices Act: A Primer for American Social Entrepreneurs Working Abroad [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawforchange.org/NewsBot.asp?MODE=VIEW&ID=4774>

Рецензент: Драгомирецька Н.М., д.держ.упр., професор

УДК 351.86 – 047.64

Вичалківський І.В.,

здобувач Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Анотація. В статті розкрито актуальні питання щодо пріоритетних напрямів розвитку демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України. Охарактеризовано дев'ять пріоритетних напрямів розвитку демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України. Зазначено, що забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень з питань безпеки є вкрай необхідним для роз'яснення громадянському суспільству сукупності факторів, що визначають таке рішення, та має за мету формування відповідної громадської думки.

Ключові

слова: демократичний цивільний контроль, національна безпека, правоохоронні органи, європейська практика.

Вичалковський І.В.,

соискатель Научно-исследовательского института
Государственной пограничной службы Украины

ПРІОРИТЕТНІ НАПРАВЛЕННЯ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ГРАЖДАНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОНИТЕЛЬНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Аннотация. В статье раскрыты актуальные вопросы относительно приоритетных направлений развития демократического гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов Украины. Охарактеризованы девять приоритетных направлений развития демократического гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов Украины. Указано, что обеспечение прозрачности процессов принятия концептуальных решений по вопросам безопасности является крайне необходимым для разъяснения гражданскому обществу совокупности факторов, определяющих такое решение, и имеет целью формирование соответствующего общественного мнения.

Ключевые слова: демократический гражданский контроль, национальная безопасность, правоохранительные органы, европейская практика.

Vuchalkivskiy I.V.,

Applicant for PhD, Scientific-Research Institute
of the State Border Guard Service of Ukraine

PRIORITY DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC CIVIL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE

Annotation. The paper deals with the current issues on priority directions of development of democratic civil control over the activities of law enforcement bodies of Ukraine. Characterized nine priority directions of development of democratic civil control over the activities of law enforcement bodies of Ukraine.

Indicates that the transparency of the process of making conceptual decisions on the issues of security is very necessary for clarification civil society factors that determine this decision, and is aimed at the formation of public opinion. In particular, encouraged the activities of public organizations, through which the company is expanding the sphere of influence on the government and constantly monitors the activities of the government and the security sector institutions. Positive functions of these organizations occur, primarily due to their independence from the state, and in some cases direct opposition to her.

Today the system of democratic civilian control over law enforcement is only in its formative stages, and the existing control system can be considered to be civil, but it is not really democratic. The root cause for this situation are the flaws in the political system and the underdevelopment of civil society institutions that, in turn, determined trends in noncompliance with security agencies in the state of the rule of law and legality. The absence of well-established foundations of a democratic civil control creates preconditions for their politicization, mass violations of the rights and freedoms of citizens, corruption, hindering the development of democracy in Ukraine and the approximation to the European standards.

Keywords: democratic civilian control, national security, law enforcement, the European practice.

Постановка проблеми. Сьогодні для України та інших держав світу залишаються актуальними питання: які виклики і загрози національній безпеці є найбільш небезпечними та потребують подолання в умовах невідповідності правоохоронних органів завданням захисту національних інтересів; як має розвиватися система національної безпеки у ХХІ ст.; де проходить межа між потребою суспільства і держави у безпеці та правами і свободою людини; за якими принципами має діяти держава в особі спеціальних служб, правоохоронних органів та військових формувань, оскільки надалі мають розвиватися цивільно-військові відносини у суспільстві щодо розвитку демократичного цивільного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджують означену проблему, необхідно виділити українських учених О.С.Бодрука, А.Б.Качинського, О.В.Литвиненко, Г.П.Ситника, В.М.Телелима, І.А.Храбана, В.О.Шамрая, які зробили значний внесок у дослідження теоретичних та практичних аспектів функціонування демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України та у формування нових цивільно-військових відносин.

Метою статті є визначення пріоритетних напрямів розвитку демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні проблема швидкого й відносно безперешкодного впровадження стратегічних та інших програмних документів у сфері національної безпеки та реформа правоохоронних органів актуальна для всіх міжнародних наукових спільнот різних галузей наук. Адже вибір альтернативних національних стратегій – це вибір курсу кожної з держав. При цьому важливо усвідомити, що механізми реалізації стратегій мають ґрунтуватися на принципах:

- верховенства права, неухильного дотримання законодавства;
- відповідальності суб'єктів забезпечення національної безпеки за виконанням поставлених перед ними державних завдань;
- прозорості основних напрямів видатків на національну безпеку;
- дієвості й постійності контролю у сфері національної безпеки, зокрема за використанням фінансових і матеріальних ресурсів;
- участі інститутів громадянського суспільства у реалізації стратегій.

Найвагомішими негативними чинниками, що можуть суттєво вплинути на процес впровадження Стратегії у сфері національної безпеки, здійснення першочергових реформ правоохоронних органів, зокрема щодо розвитку демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю є:

- безкомпромісна боротьба різних груп бізнес-інтересів і тиску політичних партій, об'єднань та груп;
- недосконалість і суперечливість чинного законодавства у сфері національної безпеки;
- постійна трансформація урядових коаліцій, що призводить до періодичних загострень внутрішньополітичної ситуації в державі;
- заполітизованість зацікавлених суспільних груп;
- незадовільний стан безпекового сектору держави;
- відсутність системи демократичного цивільного контролю за діяльністю суб'єктів правоохоронних органів, формування і розвиток зв'язків з інститутами громадянського суспільства.

Пошуку відповідей на вказані та інші актуальні питання сприятимуть наукові дослідження діяльності держави та суспільства у сфері національної безпеки з погляду подальшого розвитку системи демократичного цивільного контролю за діяльністю суб'єктів правоохоронних органів України в контексті реформування державного управління.

У цілому демократичний цивільний контроль за силовим сегментом держави сформульовано як певний “політичний стандарт” низкою авторитетних міжнародних організацій, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи [4].

З урахуванням цього в Україні визначені такі пріоритетні напрями наукових (фундаментальних і прикладних) досліджень у сфері

реформування правоохоронних органів, зокрема щодо вдосконалення демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю.

- Становлення теоретичних основ забезпечення національної безпеки, насамперед завершення формування структури системи державного управління правоохоронних органів.

Результати діяльності в цьому напрямі в Україні не можна вважати задовільними. Основною причиною цього є остаточно невизначеність розподілу управлінських функцій, повноважень, відповідальності та дієвого контролю у правоохоронній сфері між органами державної влади. Відсутність такої визначеності призводить до розбалансованості державно-управлінських рішень у цій сфері. Наприклад, до цього часу не встановлено парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб, насамперед за розвідувальними органами, який має здійснюватися спеціальним комітетом або підкомітетом Верховної Ради України згідно з рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЕ) № 1713 [1].

- Формування і розвиток правових основ національної безпеки та діяльності суб'єктів правоохоронних органів, передусім юридичне визначення та законодавче закріплення основних параметрів і характеристик суб'єктів правоохоронних органів відповідно до покладених на них управлінських функцій і державних завдань.

Відсутність чіткої й системної конкретизації функцій та повноважень органів державної влади позбавляє можливості законодавчого закріплення параметрів і характеристик суб'єктів правоохоронних органів, що фактично робить невизначеною сферу розвитку, удосконалення, поширення і предмет демократичного цивільного контролю. Наприклад, за існуючими законодавчими функціями парламенту, на кшталт "визначає основи національної безпеки", які мають широке трактування, не стоять основоположні питання забезпечення національної безпеки, у тому числі й ті, що пов'язані з конкретним технічним оснащенням Воєнної організації та параметрами боєготовності сил оборони. Навіть такі конкретизовані функції Верховної Ради, як затвердження загальної чисельності Збройних Сил України, Служби безпеки України та інших військових формувань перетворюються на формальну процедуру.

- Забезпечення науково-дослідної обґрунтованості інституційних перетворень, реформування державного управління правоохоронних органів держави.

На багатьох міжнародних конференціях, симпозіумах, круглих столах, науково-методологічних семінарах, на яких розглядалися проблеми реформування правоохоронних органів, неодноразово зазначалося, що в Україні бракує цілісної науково обґрунтованої картини правоохоронних органів та нових стандартів, за якими формується та оцінюється їх службово-бойова діяльність. Політика в правоохоронній сфері, яка не має

опори на обґрунтовану поетапну реалізацію національної стратегії, призводить до того, що державно-управлінські рішення, які спочатку вважалися єдино правильними, потім обертаються серйозними помилками, що не уможлиблює їх часткове коригування.

4. Розробка та впровадження в практику органів державного управління науково обґрунтованої методики поетапної оцінки результатів функціональної діяльності всіх структур правоохоронних органів та системи критеріїв оцінювання ефективності демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю.

На жаль, Україна й досі не має відповідних наукових розробок. Відсутність цих стандартів призводить до суб'єктивних оцінок управлінської діяльності правоохоронних структур держави, що контролюються, навіть на рівні адміністративного цивільного контролю (система наглядово-спостережних заходів, що вживаються з боку органів державної влади), не кажучи вже про демократичний контроль, який здійснюють громадянське суспільство.

Навіть із реалізацією принципу відкритості та прозорості певні види управлінської діяльності в цих структурах, конкретні заходи щодо організації (оперативно-службової, оперативно-розшукової, службово-бойової, розвідувальної, контррозвідувальної) діяльності у сфері національної безпеки та результатів, які можуть бути і відомими, але не зрозумілими або трактуватися по-різному.

5. Удосконалення існуючої нормативно-правової бази у сфері демократичного цивільного контролю.

Нині в Україні створено необхідну правову базу для здійснення демократичного цивільного контролю за структурами правоохоронних органів. Водночас, незалежні експерти відзначають низький рівень культури підготовки і виконання українського законодавства, навіть програмних документів у сфері національної безпеки та реформ державного управління, підготовлених у співпраці із західними фахівцями. Зокрема, у цих програмних документах, як правило, відсутні чіткі напрями, цілі та етапи їх реалізації [4].

6. Підвищення ефективності парламентського контролю.

Ключова роль у цій системі належить Верховній Раді України, що забезпечує законодавче врегулювання діяльності всіх складових правоохоронних органів, особливо з огляду на проведення реформ у сфері державного управління. Задля вирішення цих завдань цей напрям забезпечувався і супроводжувався законодавчою діяльністю парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони, який зосереджував зусилля на збиранні, вивченні, дослідженні інформації з питань національної безпеки і оборони, удосконаленні нормативно-правової

бази у правоохоронній сфері, посиленні соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей.

7. Законодавче закріплення чіткої системи періодичної відкритої і прозорої звітності діяльності правоохоронних органів та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави за якість і виконання прийнятих державно-управлінських рішень щодо проведення у цій сфері реформ та її економічної ефективності щодо витрат на правоохоронну сферу.

Європейська практика вже запровадила досить чітку систему підзвітності та відповідальності вищих посадових осіб держави за здійснювані дії як основу ефективного виконання ними службових функцій, а також передумову оптимального розподілу влади між правоохоронними інститутами держави. Європейською нормою є також прозора звітність силових міністрів Прем'єр-міністру і парламенту держави. Якщо парламентарі не задоволені ситуацією в структурах правоохоронних органів, то вони можуть усунути з посади вище керівництво або окремих міністрів [3].

8. Забезпечення відкритості й прозорості процесів прийняття концептуальних державно-управлінських рішень у безпековій сфері.

Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” звужує сферу інтересів громадянського суспільства в безпековій політиці інформацією про діяльність збройних сил та інших складових Воєнної організації й не відповідає змістовому навантаженню однієї з базових умов демократичного цивільного контролю щодо “відкритості процесів обговорення та прийняття рішень в оборонній сфері” [2].

Водночас європейська практика передбачає досить широкий для суспільного обговорення спектр питань безпекової діяльності держави, а саме:

- інформація про оборонну політику та її втілення;
- управління ресурсами та кадрова політика;
- бюджетний менеджмент (формування видатків для фінансування програм);
- процес закупівлі озброєнь, особливо в довгострокових програмах.

При цьому відкриті для широкого загалу періодичні публікації з питань безпеки, щорічний оборонний бюджет, щорічна доповідь про стан безпеки. Ці документи, які спеціально готуються для забезпечення підзвітності, відкритості та прозорості в оборонній політиці щодо інформування громадянського суспільства, є результатом серйозних науково-практичних досліджень, політичних консультацій та громадських обговорень і мають бути схвалені парламентом та урядом.

Зазначимо, що забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень з питань безпеки є вкрай необхідним для

роз'яснення громадянському суспільству сукупності факторів, що визначають таке рішення, та має за мету формування відповідної громадської думки.

9. Створення механізмів залучення до європейської практики формування державної оборонної політики і системи демократичного цивільного контролю інститутів громадянського суспільства, компетентних цивільних експертів, мас-медіа та дослідних аналітичних центрів.

Українська практика обмежується формуванням цивільних неурядових консультативно-рекомендаційних громадських рад (колегій) при керівництві правоохоронних структур та поодиноким залученням їх до обговорення деяких питань оборонної політики цивільних експертів і недержавних аналітичних центрів [5].

Щодо європейських норм, то вони засновані на визнанні громадянського суспільства однією з вищих цілей демократизації, необхідною умовою ефективності безпекового менеджменту. Зокрема, заохочується діяльність громадських організацій, через які суспільство розширює сферу впливу на органи державного управління та постійно наглядає за діяльністю уряду та правоохоронними структурами. Позитивні функції цих громадських організацій походять, насамперед, з їхньої незалежності від держави, а в низці випадків і прямої опозиції їй [6].

Висновки. На сьогодні система демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів перебуває лише у стадії формування, а існуюча система контролю може вважатися цивільною, але не є реально демократичною. Першопричиною такого стану справ є недоліки в політичній системі та нерозвиненість інституцій громадянського суспільства, що, у свою чергу, зумовило тенденції недотримання силовими структурами держави принципів верховенства права і законності. Відсутність сталих засад демократичного цивільного контролю створює передумови для їх політизації, масових порушень прав і свобод громадян, корупції, що перешкоджають розвитку демократії в Україні та наближенню її до європейських стандартів.

Список використаних джерел

1. Про демократичний нагляд за становищем у сфері безпеки в державах – членах Ради Європи” : рекомендація ПАРЄ № 1713 (2005). – Б. м., 2005. – 92 с.
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV// Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
3. Романов І. В. Державне управління сектором безпеки і оборони: теорія, практика, стратегія : монографія / І. В. Романов, О. А. Ільяшов, Ф. В. Саганюк. – К. : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. – 218 с.
4. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 544 с.

5. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Вид-во “Кондор”, 2007. – 616 с.
6. Сіцинська М. В. Система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України / М. В. Сіцинська // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 21. – С. 110–112.

References

1. Democratic supervision of the security sector in member States of the Council of Europe : recommendation PACE (2005), № 1713. – 92 p.
2. The Law Of Ukraine “On democratic civil control over the Military organization and law enforcement agencies of the state” (2003), № 46. – 366 p.
3. Romanov, I.V. Piyasov O.A. and Saganiuk F.V. (2007), *Public sector governance, security and defense: theory, practice, strategy* [Monographiy] Kiev, Ukraine.
4. Sytnik, G.P. (2012), *State management in the sphere of national security (conceptual and legal framework)*, NADU, Kiev, Ukraine.
5. Sytnik, G.P. Aloyco, V.M. and Vavrenchuk, M.P. (2012), *National security of Ukraine: theory and practice*, Condor, Khmelnytsky, Ukraine.
6. Sitsinska, M.V. (2011), “The system of democratic civilian control over the security sector and defense of Ukraine”, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 21, pp. 110–112.

Рецензент: Сіцинський А.С., д.держ.упр., професор

УДК 354:502:004.9

Воробйов С.В.,

Голова Українського громадського об'єднання міжвідомчих комунікацій у сфері охорони навколишнього природного середовища е-Екологія, слухач спеціальності «електронне урядування» Національної академії державного управління при Президентові України

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ШЛЯХОМ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО – КОМУНІКАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ Е-ЕКОЛОГІЯ

Анотація. Проаналізовано теоретичні засади інноваційних підходів до побудови та функціонування вітчизняної інформаційно – комунікаційної інфраструктури в сфері екології, природоохорони та природокористування у контексті підвищення якості процесу взаємодії органів державної влади, бізнесу та громадськості. Визначено та охарактеризовано поняття е-Екології, як інформаційно – комунікаційної інфраструктури у сфері охорони навколишнього природного середовища. Надано пропозиції щодо удосконалення інституційно – організаційних і практично - технологічних механізмів взаємодії урядових та неурядових організацій за допомогою сучасних ІКТ.

Ключові слова: державна електронна екологічна політика, електронний уряд, інформаційно – комунікаційна інфраструктура, е-екологія, інформаційна взаємодія.

Воробьев С.В.,

Председатель Украинского общественного объединения межведомственных коммуникаций в сфере охраны окружающей среды e-Экология,
слушатель специальности «электронное правительство»
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ПУТЕМ ВНЕДРЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО - КОММУНИКАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ Е-ЭКОЛОГИЯ

Аннотация. Проанализированы теоретические основы инновационных подходов к построению и функционированию отечественной информационно - коммуникационной инфраструктуры в сфере экологии, природоохраны и природопользования в контексте повышения качества процесса взаимодействия органов государственной власти, бизнеса и общественности. Определены и охарактеризованы понятия e-Экологии, как информационно - коммуникационной инфраструктуры в сфере охраны окружающей среды. Даны предложения по совершенствованию институционально - организационных и практически - технологических механизмов взаимодействия правительственных и неправительственных организаций с помощью современных ИКТ.

Ключевые слова: государственная электронная экологическая политика, электронное правительство, информационно - коммуникационная инфраструктура, e-экология, информационное взаимодействие.

Vorobyov S.V.,

*Chairman of the Ukrainian association of interagency communication in the field of the environment e-Ecology,
student specialty "e-government" of
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

INNOVATIVE APPROACHES TO DEVELOP A NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY THROUGH THE INTRODUCTION OF INFORMATION - COMMUNICATION INFRASTRUCTURE OF E-ENVIRONMENT

Annotation. Theoretical foundations of innovative approaches to the construction and operation of the national information - communication infrastructure in the field of ecology, conservation and environmental management in the context of improving the quality of the interaction between government, business and the public. It identifies and describes the concept of e-Ecology as information - communication infrastructure in the field of environmental protection. The proposals for the improvement of institutional - organizational and practical - technological mechanisms of interaction of governmental and non-governmental organizations through modern ICT.

In determining the strategy of ICT in environmental industry officials state - managerial staff obliged to take into account not only the most general trends , but also features areas of activity, which is directed introduction of modern innovation. In other words, the process of implementing ICT innovations in the field of ecology and environmental protection requires obligatory coordinated , organizational and technological measures and coordinated actions of

state agencies, local governments, communities and businesses within a specific information environment. Solve the existing problems in the environmental field can be achieved by the use of innovative approaches and build a complete information - communication infrastructure of environment , natural resources and environmental protection . Moreover , taking into account international experience, interesting is the fact that this community can and should initiate the establishment of such information interrelation , and administrators at all levels must understand that the lack of quality and effective information interaction of government with business or public

Keywords: e-government environmental policies, e-government, information - communication infrastructure, e-ecology, information interaction.

Постановка проблеми. Процес впровадження інформаційно – комунікаційних інновацій у сферу екології та охорони довкілля потребує наукових підходів для вироблення концептуальних положень, побудови базових теоретичних моделей і програмних механізмів з урахуванням міжнародного досвіду, а також прогнозування результатів і наслідків від їх впровадження та експлуатації.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідження щодо впровадження інформаційно – комунікаційних інфраструктур в сферу екології та природоохорони отримали часткове висвітлення у наукових працях. Це, зокрема, дослідження авторів М. Маклюена, Д. Белла, О. Тоффлера та інших. У працях зарубіжних дослідників впровадження інформаційно – комунікаційних технологій (далі - ІКТ) в екологічну галузь аналізується здебільшого, як засіб вирішення екологічних проблем за допомогою електронних ЗМІ, що мають розширити можливості чуттєвого сприйняття світу й поглибити здатність його природного бачення. Цікавий підхід запропоновано німецьким соціологом Ю. Хабермасом. Він, звертаючись до аналізу постіндустріального суспільства, відзначав провідну роль електронних ЗМІ у здатності привернути увагу світової спільноти не до локальних соціально-політичних, а до глобально-екологічних проблем. На його думку, у такій ситуації комунікативна діяльність цільових електронних ЗМІ, полягатиме в тому, щоб об'єднати людство перед загрозою екологічної катастрофи [1, С.380].

Актуальність теми дослідження обумовлена недостатністю зарубіжних та відсутністю вітчизняних наукових напрацювань з обраних питань і як наслідок, необхідністю розробки теоретико-методологічних, організаційних та інституційних основ організації та функціонування інформаційно-комунікаційної інфраструктури у сфері екології та охорони довкілля, на основі системного аналізу сукупності ідентичних інформаційних інфраструктур в інших галузях, що в свою чергу має велике практичне значення, оскільки використання таких теоретичних розробок надасть змогу підвищити ефективність державної політики у сфері охорони довкілля, раціонального використання, збереження та відтворення природних ресурсів, а також сприятиме виробленню ефективних спільних

управлінських рішень, спрямованих на якісне забезпечення суспільних потреб у природоохоронній галузі.

Метою статті є комплексний аналіз інноваційних підходів до вироблення державної екологічної політики за допомогою впровадження сучасних ІКТ у сферу екології та природоохорони.

Виклад основного матеріалу. Для ефективної організації та функціонування відповідної галузевої інформаційно – комунікаційної інфраструктури, необхідно забезпечити: державну політику, спрямовану на впровадження сучасних інформаційно-комунікативних інновацій у сферу екології та охорони довкілля; активну підтримку інновацій з боку громадськості та бізнесу, у тому числі на громадських засадах; взаємодію між представниками органів державної влади, громадськості та бізнесу.

Під час впровадження новітніх ІКТ у сферу екології та охорони довкілля обов'язково потрібно: враховувати інтереси органів державної влади, громадськості та бізнесу в їх сукупності; реальні можливості вітчизняної інформаційної індустрії в умовах ринкової економіки; забезпечення сумісності, взаємодії та інтеграції інформаційних ресурсів на базі сучасних інформаційних технологій, міжнародних стандартів, уніфікованих систем класифікації та кодування інформації незалежно від їхньої галузевої ознаки і форм власності; забезпечення комплексного захисту інформаційних ресурсів з використанням сучасних засобів і методів захисту інформації від несанкціонованого доступу, пошкодження, спотворення, руйнування та блокування; нові можливості співробітництва Інститутів громадянського суспільства та держави у сфері інформаційних технологій на основі досвіду Канади та Сінгапуру (C2G).

При визначенні стратегії з впровадження ІКТ у природоохоронну галузь, посадові особи державно – управлінського апарату зобов'язані максимально враховувати не тільки загальні тенденції, а й особливості сфери діяльності, на яку спрямовано впровадження сучасних інновацій [2, С. 41]. Іншими словами процес впровадження інформаційно-комунікаційних інновацій у сферу екології та охорони довкілля вимагає обов'язкового проведення скоординованих, організаційно-технологічних заходів і погодження дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадськості та бізнесу в рамках специфічного інформаційного середовища. За основу пропонується взяти загальноприйнятту модель провідних європейських країн «Електронний Уряд»: Уряд – Уряду (G2G), Уряд – Громадянам (G2C), Уряд – Бізнесу (G2B) (Рис.1) [3, С.491] модернізувавши її до потреб електронної взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Слід врахувати дуже цікавий досвід таких країн, як Сінгапур та Канада, де активно впроваджується окремий вид взаємодії - C2G (громадяни-уряд). Тобто встановлення інформаційних взаємозв'язків може

відбуватись також за ініціативи громадськості, адже зрозуміло, що будь-який, окремо взятий, орган державної влади, як монополіст у сфері вироблення державно-управлінських рішень, не завжди зацікавлений навіть у частковій передачі власних функцій іншим суб'єктам.

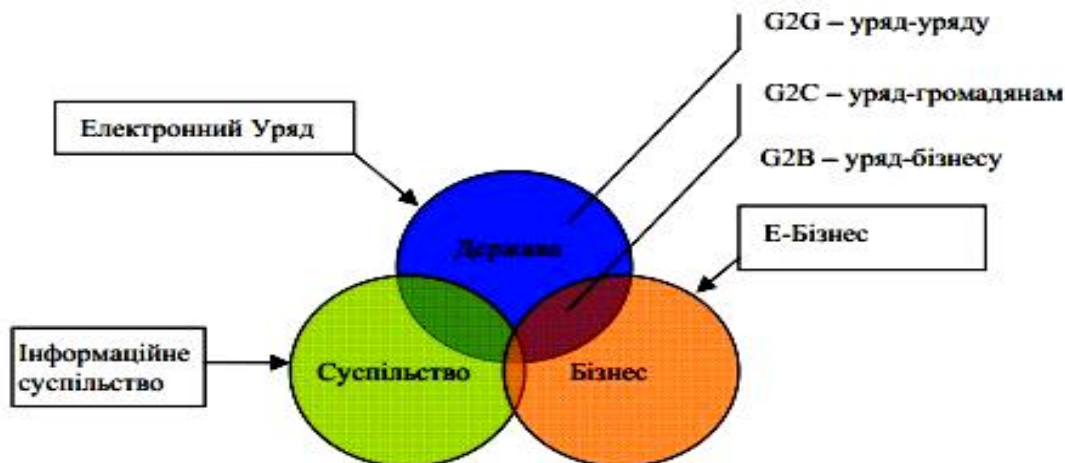


Рис. 1. Модель електронної взаємодії «е-Уряд» [3, С.491]

У даному випадку Інститути громадянського суспільства позиціонуються як дієві партнери держави, які готові брати на себе частину функцій з питань якісного інформаційно-аналітичного та технологічного забезпечення. Впровадження інноваційних інструментів інформаційної взаємодії спільними зусиллями безумовно сприятиме підвищенню рівня якості державної політики як у певній сфері так і у державному управлінні в цілому, разом з одночасною економією бюджетних коштів на їх розробку та впровадження. Крім того, завдяки впровадженню такого новітнього сектору взаємодії як С2G, майже повністю нівелює корупційний фактор, адже зрозуміло, що громадськість є найбільш не зацікавленою у корумпованості будь-якої діяльності органів державної влади.

Повертаючись до вітчизняного досвіду, нажаль, можна констатувати, що єдиним офіційним документом, який передбачає запровадження ІКТ в сферу охорони навколишнього природного середовища, є Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року №386-р [4]. Але цей документ не передбачає чіткого визначення поняття інформаційної інфраструктури в екологічній галузі, а лише визначає мету, базові принципи, стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, завдання, спрямовані на їх досягнення, а також основні напрями, етапи і механізм реалізації цієї Стратегії з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України в перспективі.

З огляду на викладене та враховуючи відсутність ґрунтовних наукових досліджень з даної теми, у роботі пропонується визначити поняття е-

Екології, як інформаційно – комунікаційної інфраструктури у сфері екології та охорони довкілля, на основі аналізу загальних принципів побудови теоретичної моделі загальнодержавної інформаційно – комунікаційної інфраструктури е-Уряду, з урахуванням практичного досвіду Інституту громадянського суспільства – громадської організації «Українське громадське об'єднання міжвідомчих комунікацій у сфері охорони навколишнього природного середовища е-Екологія», отриманого під час розробки та впровадження пілотного проекту «Електронна система міжвідомчої взаємодії професійних екологів myECO».

При створенні вітчизняної екологічної інформаційно - комунікаційної інфраструктури на загальнодержавному рівні, обов'язково слід враховувати можливість державного фінансування вищезгаданого проекту в кризових умовах, а тому – потрібно залучати до процесів побудови громадські ініціативи та інвестиційні пропозиції від представників бізнес-структур, що в свою чергу забезпечить не тільки реальний економічний, а й соціальний ефект, адже основні переваги від практичної реалізації проекту для всіх зацікавлених сторін (держава, суспільство, бізнес) значно перевищують витрати на його реалізацію, а саме: для громадян – мати доступ до публічної інформації та одержувати адміністративні послуги через мережу, а також брати безпосередню участь у формуванні і реалізації державної екологічної політики. для бізнесу – через мережу мати спрощений доступ до органів влади, співпрацювати з ними, що сприятиме покращенню інвестиційного клімату держави і як наслідок забезпечить економічний розвиток країни; для органів влади – підвищити оперативність, ефективність діяльності з надання управлінських послуг громадянам та бізнесу.

При побудові теоретичної моделі е-Екології важливим є врахування загальноприйнятих принципів створення і функціонування інформаційної інфраструктури е-Уряду, а саме: принцип системності передбачає встановлення зв'язків між структурними елементами інфраструктури, які забезпечують цілісність функцій та проблем управління та діяльності державних органів; принцип розвитку (відкритості) враховує можливість перманентного поповнення й оновлення її функцій; принцип сумісності означає, що при створенні відповідної інфраструктури у її структурних елементах мають бути реалізовані відповідні інформаційні інтерфейси, завдяки яким вони зможуть взаємодіяти з іншими елементами інформаційного середовища, згідно з установленими правилами; принцип надійності передбачає, що інформаційна інфраструктура повинна функціонувати навіть у разі виходу з ладу деяких її структурних елементів; принцип стандартизації забезпечує стандартизацію інформаційних систем всередині інфраструктури для мінімізації всіх видів витрат, уніфікації прийомів, методів та інструкцій; принцип ефективності означає раціональне співвідношення між витратами на створення повноцінної інфраструктури і

цільовими ефектами, досягнутими завдяки її функціонуванню, причому вони можуть мати не тільки грошову форму, а й форму економії часу, підвищення якості та зручності державних послуг; принцип нових завдань забезпечує врахування основних технологічних операцій обробки даних, що впливають з потреби забезпечення повноти, вчасності й оптимальності прийняття державних рішень, які раніше не виконувалися через обмежені можливості обміну інформацією; принцип безпеки даних означає, що інформаційні ресурси мають бути надійно захищені і при їх безпосередній обробці та зберіганні, і в момент обміну між системами, користувачами, тощо; принцип єдиної інформаційної бази вимагає застосування єдиної системи класифікації та кодування одних і тих самих структурних одиниць інформаційної інфраструктури; принцип пристосування (адаптації) означає здатність до модифікації та розширення. Більше того, з часом інформаційно – комунікаційна інфраструктура може бути повністю перероблена, але її елементи при цьому можуть зберігатися.

Тобто, вищенаведені принципи – це основні ідеї, начала та засади, відповідно до яких повинна впроваджуватись та функціонувати е-Екологія [5, С.51]. Вони повинні бути закладені в основу розроблення будь-яких механізмів забезпечення розвитку інформаційних інфраструктур у будь-якій сфері, зокрема і у сфері раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

Розглядаючи інформаційно – комунікаційну інфраструктуру у сфері охорони навколишнього природного середовища через призму загальнодержавної системи е-Уряду (Рис.2), можна зробити висновок, що вона повинна бути галузевим структурним елементом вітчизняного інформаційно – комунікаційного середовища.

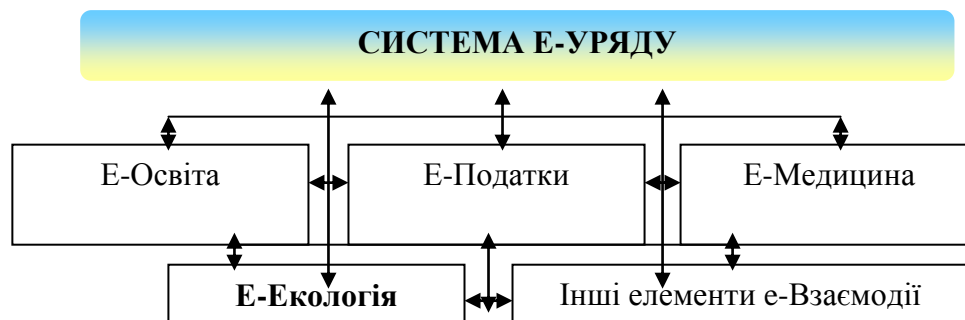


Рис. 2. е-Екологія у системі е-Уряду

Такий же підхід використано робочою групою з урядової політики в е-урядуванні під час підготовки проекту документу, який використовується урядами демократичних країн для декларування та обговорення головних напрямів та змісту державної політики у тій чи іншій сфері, узгодження їх з громадськістю та бізнесом «Зелена книга з електронного урядування» [6]. Однак вищезгаданий документ у запропонованій редакції суттєво обмежує

можливості електронної взаємодії, оскільки визначає, що двосторонній обмін інформацією повинен відбуватись лише між органами державної влади, а електронна взаємодія з громадянами та представниками бізнес – середовища, у процесі формування державної політики, визначена іншим пунктом документу, як окремий напрям, і не розглядається у їх сукупності. Це свідчить про фрагментарність дослідження існуючих проблем електронної взаємодії, під час підготовки проекту «Зеленої книги», та ігнорування практичним досвідом впровадження аналогічних електронних систем неурядовими організаціями, що в результаті призведе до негативних наслідків. По – перше, відсутність якісної трьохсторонньої інформаційної взаємодії між представниками влади, громадськості та бізнесу, як правило призводить до зростання соціальної напруги і як результат – конфлікту інтересів загальнодержавного масштабу з непередбачуваними наслідками. Іншими словами навіть найефективніші рішення влади, які мають на меті отримання реальних позитивних результатів від їх впровадження та спрямовані на розвиток у будь-якій галузі, можуть не сприйматись як громадськістю так і бізнесом, адже не відбувається повноцінне донесення інформації про конкретні дії посадових осіб чи органів влади, а їх реалізація не дає якісного кінцевого результату. По – друге, під час функціонування органу державної влади постійно виникає необхідність обміну інформацією із суб'єктами, котрі знаходяться за межами електронної системи. Як приклад, можна розглянути опрацювання звернень громадян, надання управлінських послуг тощо. По – третє, обмеження можливостей е-взаємодії за суб'єктним принципом, наприклад тільки в межах органів державної влади, може призвести до постійного дублювання інформації у паперовому та електронному вигляді і як наслідок, до значного нагромадження повторюваних документів і неефективного використання праці та робочого часу посадових осіб, які змушені будуть постійно трансформувати інформацію з е-вигляду у паперовий і навпаки. Деякі системи «електронного» документообігу, котрі вже впроваджені в органах влади, потребують сканування документів (без розпізнавання і з відсутністю електронного підпису) для введення їх у систему, а у випадку необхідності їх використання, зворотного друку. Тому, пропонується створити єдину, розширену концепцію повноцінної електронної взаємодії органів державної влади, громадськості та бізнесу, як на загальнодержавному рівні, так і в сфері екології.

Проаналізувавши стан вітчизняних досліджень з обраного напрямку, слід звернути увагу на повну відсутність визначення такого поняття як «е-Екологія». Чинне законодавство також не передбачає використання такого терміну, хоча у «Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» використовується близьке за змістом, але суттєво звужене, поняття – мережа загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної

системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Тому, у наукових дослідженнях щодо запровадження інновацій у екологічну галузь, слід визначити поняття вітчизняної інформаційно – комунікаційної інфраструктури е-Екологія, як сукупність державних і корпоративних інформаційних систем, мереж, каналів передачі даних, засобів комунікації та управління інформаційними потоками в сфері екології, природокористування та охорони навколишнього природного середовища (рис.3).

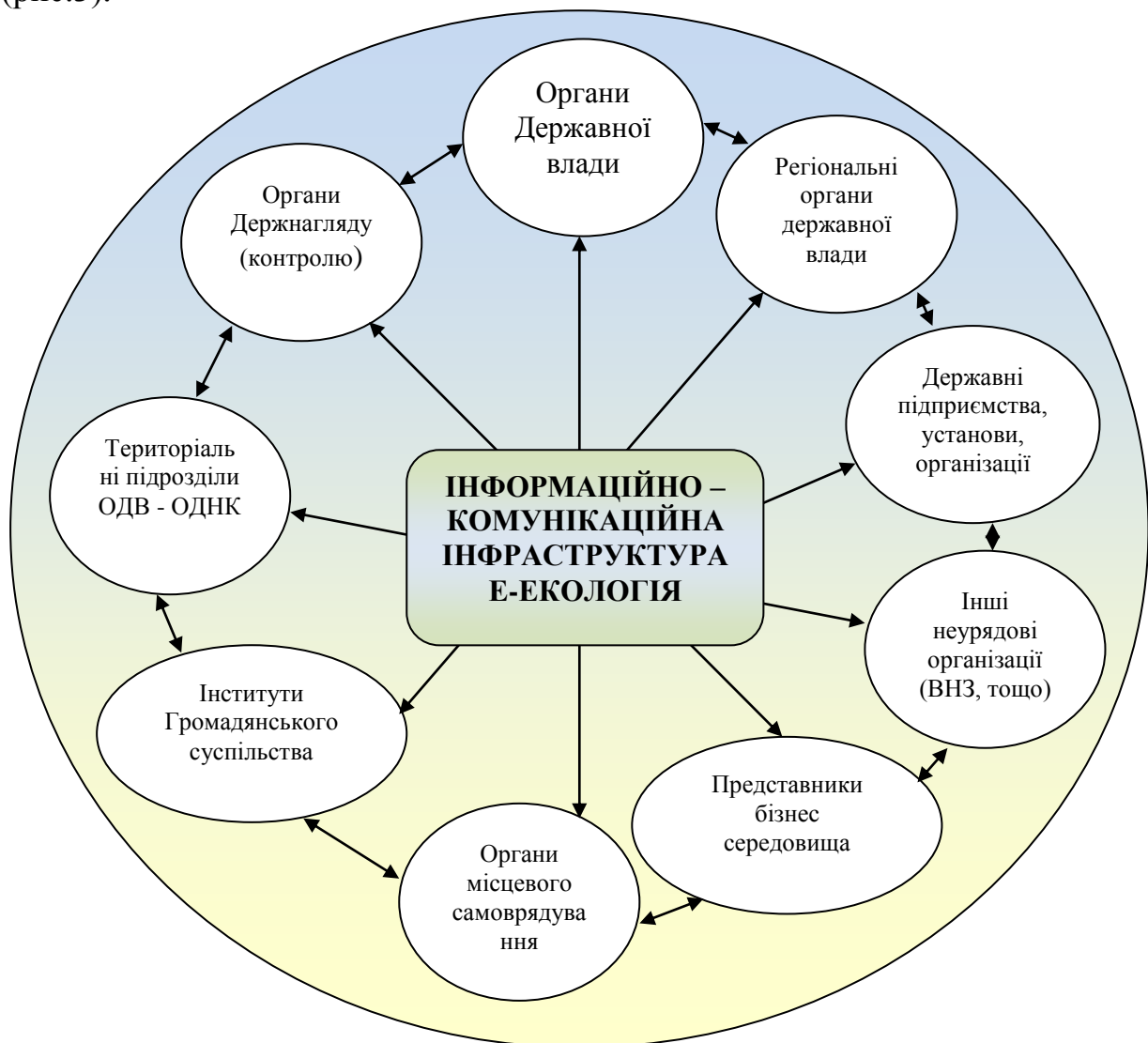


Рис. 3. Модель вітчизняної інформаційно-комунікаційної інфраструктури е-Екологія

Слід звернути увагу, що така інформаційно – комунікаційна інфраструктура не є лише механічним поєднанням інформаційно-комунікаційних технологій з діяльністю органів державної влади в сфері екології, а є новою концепцією державного управління у сфері природокористування, охорони та відтворення природних ресурсів, для реального втілення якої, обов'язково потрібне розроблення відповідних

теоретико – методологічних основ її функціонування, адже зрозуміло, що в умовах сучасного розвитку ІКТ фрагментарне використання інноваційного інструментарію не може забезпечити якісний показник у відповідній галузі. Обов'язково потрібен комплексний підхід як до впровадження електронних засобів комунікації державних органів влади, бізнесу та громадськості, так і до управління станом охорони навколишнього природного середовища, процесами надання природних ресурсів у користування, збиранням, зберіганням, обробкою та обміном екологічною інформацією, тощо. Інформаційно-комунікаційна інфраструктура е-Екологія, повинна стати основним підґрунтям для глибоких трансформаційних перетворень у діяльності та взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодії з власними співробітниками, громадськістю та бізнесом у сфері охорони навколишнього природного середовища. У вітчизняній практиці однією з основних проблем реалізації електронної взаємодії урядових та неурядових організацій вважається відсутність послідовності та скоординованості дій органів влади, які, ігноруючи загальні правила (стандарти), створили власні внутрішні інформаційні системи, що зовсім не узгоджуються ані технічно, ані нормативно.

Однак, навіть на сьогоднішньому етапі впровадження ІКТ, цю проблему ще не пізно вирішити без суттєвих витрат коштів з державного бюджету, а саме за допомогою програмного забезпечення розробленого із застосуванням веб – технологій. Тобто, на відміну від застарілої клієнт – серверної технології, згаданої вище, використання інноваційного програмного забезпечення дає змогу повністю нівелювати ризики несумісності окремих програм чи їх версій в органах державної влади, а також надає низку переваг під час функціонування систем електронної взаємодії, зокрема: відсутність мінімальних технічних вимог щодо ЕОМ органів державної влади; екстериторіальність доступу до необхідної інформації у поєднанні із високим рівнем її захисту, та як наслідок, оперативність обробки даних посадовими особами; неможливість створення окремих галузевих, а іноді й регіональних проектів щодо запровадження систем електронної взаємодії, які в кінцевому вигляді, можуть бути не сумісними між собою; ліквідація невизначеності єдиних вимог до електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів (формати, стандарти, порядок), адже у такій веб-системі інформаційної взаємодії можна визначити декілька типових порядків (створити типові стандарти обміну інформацією). Крім того, впровадження інформаційної системи електронної взаємодії на основі веб – технологій повністю виключає існування таких негативних явищ, як брак інтероперабельності різних інформаційних ресурсів та відсутність єдиних ідентифікаторів, які

пов'язують однотипну інформацію в різних державних інформаційних ресурсах.

Висновки з даного дослідження. Узагальнюючи вищевикладене можна констатувати, що значною мірою вирішити існуючі проблеми у екологічній сфері можна шляхом використання інноваційних підходів та побудови повноцінної інформаційно – комунікаційної інфраструктури у сфері екології, природокористування та охорони навколишнього природного середовища. При чому, з урахуванням зарубіжного досвіду, цікавим є той факт, що саме громадськість може і повинна ініціювати встановлення таких інформаційних взаємозв'язків, а державні управлінці всіх рівнів повинні розуміти, що відсутність якісної та ефективної інформаційної взаємодії органів державної влади з бізнесом або громадськістю, неодмінно призведе до зростання соціальної напруги і як результат – конфлікту інтересів загальнодержавного масштабу з непередбачуваними наслідками.

Інститутам громадянського суспільства, в свою чергу, необхідно позиціонувати себе як дієвих партнерів держави, які готові брати на себе частину функцій з організації та проведення спільних освітніх, наукових, практичних та інших заходів з метою підвищення рівня якості професійно-орієнтованого інтелектуального капіталу, який залучається до формування та реалізації державної екологічної політики.

За таких умов, коли ініціативи громадськості підтримуються державою, а громадськість, в свою чергу, підтримує діяльність держави тому, що поінформована належним чином і розуміє необхідність тих чи інших рішень та приймає участь у їх реалізації, побудова сучасної демократичної країни буде відбуватись абсолютно прогнозовано, ефективно та у цивілізований спосіб в рамках, визначених світовою демократичною спільнотою.

Список використаних джерел

1. Хабермас Ю. Моральноесознание и коммуникационное действие [Електронний ресурс] / Ю. Хабермас; пер. з нім. Д. В. Скляднева. — СПб. : Наука, 2000. — С. 380. — Режим доступу: <http://www.ic.ac.kharkov.ua/RIO/v39/12.pdf>
2. Карпенко О. В. Визначення та етапи розвитку електронних послуг державного управління в Україні [Текст] / О. В. Карпенко // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали наук.-практ. семінару, 19 квітня 2013 р., м. Дніпропетровськ / ред. кол. : В. М. Дрешпак (голов. ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 41.
3. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : [навч. посібник]. – 2-ге вид., стер. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2008. – 491 с. – (Вища освіта XXI століття).
4. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року №386-р [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>

5. Чукут С.А. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування : збірник матеріалів науково-практичної конференції. [Текст] / Чукут С.А. Загвойська О.В. // НАДУ. – Київ. - 2008. – С. 51
6. Проект до обговорення: Зелена книга з електронного урядування в Україні // Сайт робочої групи з урядової політики в е-урядуванні. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://etransformation.org.ua/2014/11/17/318/>

References

1. J. Habermas Moralnoesoznanye and kommunykatsyonnoedeystvye [electronic resource] / Habermas ; Per. with him. DV Sklyadneva . - St. Petersburg . : Science, 2000. - S. 380 - Access : <http://www.ic.ac.kharkov.ua/RIO/v39/12.pdf>
2. Karpenko A. Definition and stages of development of electronic services of public administration in Ukraine [Text] / A. Karpenko // New information and communication technologies in public administration modernization : foreign and domestic experience in materials scientific- practic . Workshop , April 19, 2013 , Dnipropetrovsk / ed. col. : VM Dreshpak (holov.red .). - DA : NAPA, 2013. - P. 41.
3. Pocheptsov H. Information Policy : [teach. user]. - 2nd ed., Erased . / GG Pocheptsov , SA Chukut . - K : Knowledge , 2008. - 491 p. - (Higher Education XXI century).
4. Strategy for Information Society Development in Ukraine approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on May 15, 2013 №386- p [electronic resource] // Site of Parliament of Ukraine. - Access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
5. Chukut SA Foreign experience of implementation of e-government : Proceedings of the Scientific Conference . [Text] / Chukut SA Zahvoyska OV // NAPA. - Kyiv . - 2008. - P. 51
6. Draft for discussion: Green Paper on e-government in Ukraine // Site Working Group of government policy in e-government. [Electronic resource] - Access : <http://etransformation.org.ua/2014/11/17/318/>

Рецензент: Карпенко О.В., к.держ.упр.

УДК: 351.86: 355

Деркач О.В.,

старший офіцер управління міжнародного співробітництва
Адміністрації Державної прикордонної служби України

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕКИ УКРАЇНСЬКО-РОСІЙСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ: АМЕРИКАНСЬКИЙ ВЕКТОР

Анотація. У статті акцентовано увагу на тому, що в умовах військової агресії Російської Федерації на суверенну територію України одним із стратегічних завдань державної політики є залучення міжнародної військово-технічної, фінансової та експертної допомоги для захисту суверенітету та територіальної цілісності держави.

Розглянуто механізми формування державної політики у сфері безпеки українсько-російського державного кордону за військово-політичної підтримки та військово-технічної допомоги Сполучених Штатів Америки. Запропоновано стратегічні напрями допомоги Україні з боку Сполучених Штатів Америки на політичному та

військово-технічному рівнях. Визначено доцільність ініціювання перед Урядом Сполучених Штатів Америки питання щодо військово-політичної підтримки України. Наведено аналіз та характеристику міжнародних проектів технічної допомоги Україні з боку Сполучених Штатів Америки, а також окреслено їх значення в системі виконання завдань із забезпечення безпеки українсько-російського державного кордону, в першу чергу в зоні проведення Антитерористичної операції в Луганській та Донецькій областях та на розмежувальній лінії з Автономною Республікою Крим.

Ключові слова: агресія, державна політика, військово-політична підтримка, військово-технічна підтримка, демаркація державного кордону, інтервенція, міжнародна технічна допомога, національна безпека, проект міжнародної технічної допомоги, стратегічні напрями, суверенітет, територіальна цілісність, українсько-російський державний кордон.

Деркач О.В.,

старший офіцер управління міжнародного співробітництва
Администрации Государственной пограничной службы Украины

МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНСКО-РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ: АМЕРИКАНСКИЙ ВЕКТОР

Аннотация. В статье акцентировано внимание на то, что в условиях военной агрессии Российской Федерации на суверенную территорию Украины одним из стратегических заданий государственной политики является привлечение международной военно-технической, финансовой и экспертной помощи для защиты суверенитета и территориальной целостности государства. Рассмотрены механизмы формирования государственной политики в сфере безопасности украинско-российской государственной границы в условиях военно-политической поддержки и военно-технической помощи Соединённых Штатов Америки. Предложены стратегические направления помощи Украине со стороны Соединённых Штатов Америки на политическом и военно-техническом уровнях. Определена целесообразность инициирования перед Правительством Соединённых Штатов Америки вопроса о военно-политической поддержке Украины. Приведён анализ и характеристика международных проектов технической помощи Украине со стороны Соединённых Штатов Америки, а также описано их значение в системе выполнения задач по обеспечению безопасности украинско-российской государственной границы, в первую очередь, в зоне проведения Антитеррористической операции в Луганской и Донецкой областях, а также вдоль разграничительной линии с Автономной Республикой Крым.

Ключевые слова: агрессия, государственная политика, военно-политическая поддержка, демаркация государственной границы, интервенция, международная техническая помощь, национальная безопасность, проект международной технической помощи, стратегические направления, суверенитет, территориальная целостность, украинско-российская государственная граница.

Derkach O.V.,

senior officer of International Cooperation Department,
Administration of the State Border Guard Service of Ukraine

THE MECHANISMS OF FORMATION OF THE STATE POLICY OF UKRAINE ON SECURITY ISSUES OF THE UKRAINIAN-RUSSIAN STATE BORDER: AMERICAN VECTOR

Annotation. Modern threats and challenges to the national security of Ukraine in sphere of the state border security have received a transnational character and are enhancing vulnerability of the national and regional systems of the border security.

Nowadays the main task of the subjects of maintenance of the national security of Ukraine in sphere of the state border security is participation in the process of formation and assurance of realization of the state policy in sphere of the Ukrainian-Russian state border security in terms of new threats and challenges.

The main attention in this article is paid to the fact, that under conditions of military aggression by Russian Federation on the sovereign territory of Ukraine one of the strategic tasks of the state policy of Ukraine is an involvement of the international military-technical, financial and expert assistance with the aim to protect Ukraine's sovereignty and territorial integrity.

There were examined the mechanisms of the state policy formation in sphere of the Ukrainian-Russian state border security under the military-political approval and military-technical assistance of the United States of America.

There were suggested the strategic directions of assistance from the United States of America to Ukraine at political and military-technical levels. There was defined a reasonability of initiating to the US. Government an issue on the military-political assurance of Ukraine.

The analysis and characteristics of the international projects of technical assistance to Ukraine from the side of the United States of America were presented in this article. There was also defined their significance in terms of assuring security of the Ukrainian-Russian state border, first of all, within a zone of Antiterrorist operation in Luhansk and Donetsk regions and on the separating line with Autonomous Republic of Crimea.

Keywords: aggression, the state policy, military-political assurance, demarcation of the state border, intervention, international technical assistance, national security, project of the international technical assistance, strategic directions, sovereignty, territorial integrity. The Ukrainian-Russian state border.

Постановка проблеми. Сучасні виклики та загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону набули транснаціонального характеру і посилюють вразливість національних та регіональних систем прикордонної безпеки. На сьогоднішній день основним завданням суб'єктів забезпечення національної безпеки України у сфері захисту державного кордону є участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері безпеки українсько-російського державного кордону в умовах нових викликів та загроз у цій сфері. Це повинно забезпечуватися комплексом заходів, окреслених в Стратегії національної безпеки України і Военної доктрини України. Особлива роль повинна бути приділена імплементації міжнародних проектів і програм зі зміцнення прикордонної безпеки України, що обумовлено військовою інтервенцією Російської Федерації на суверенну територію України.

За сучасних умов державності, Україна не в змозі протистояти потужному військово-технічному потенціалу Російської Федерації. В контексті посилення обороноздатності українсько-російського державного кордону Урядом України та безпосередньо Державною прикордонною службою України вживаються безпрецедентні заходи із встановлення всебічного контролю на українсько-російському кордоні. Разом з тим, без належної військово-політичної та військово-технічної допомоги міжнародної спільноти забезпечення дієвого контролю за дотриманням режиму державного кордону України з Росією наразі є неможливим.

Так, характеризуючи допомогу міжнародної спільноти із зміцнення прикордонної безпеки держави, неможливо залишити осторонь підтримку Сполучених Штатів Америки. Як зазначив посол США в Україні Джефрі Пайетт, сьогодні Україна відстоює свою незалежність, убезпечує свої міжнародні кордони і знову підтверджує свій демократичний, єдиний, європейський вибір. А в цій боротьбі задля досягнення своїх цілей, цілей українського народу, за які ви так тяжко боролися цей рік, і за які дехто поклав свої життя, саме Державна прикордонна служба стоїть на передовій у відновленні суверенітету і територіальної цілісності України [1].

З метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості українсько-російського державного кордону на всій його протяжності, вбачається за доцільне ініціювати перед Урядом США питання щодо військово-політичної підтримки України. На сьогоднішній день нагальна потреба в отриманні військово-політичної допомоги щодо зміцнення прикордонної безпеки України з боку США є одним із стратегічних пріоритетів національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що розгляду науково-теоретичних та прикладних аспектів у сфері безпеки державного кордону України присвячені дослідження: О.А.Біньковського, І.С.Катеренчука, В.А.Кириленка, М.М.Литвина, А.В.Махнюка, О.Г.Мельникова, В.Ю.Мишаковського, ВО.Назаренка, Б.М.Олексієнка, В.К.Плешка, В.М.Серватюка, А.С.Сіцінського, В.О.Суботіна, П.А.Шишоліна та ін.

Водночас, комплексного дослідження питань, що пов'язані із аналізом міжнародної підтримки, зокрема Сполучених Штатів Америки, з питань реалізації національної політики України у сфері безпеки державного кордону з Російською Федерацією, не проводилось. Невирішеність цієї проблеми може привезти до значних перешкод у діяльності компетентних органів державної влади під час організації переговорного процесу щодо залучення військово-політичної та військово-технічної допомоги Україні з боку Сполучених Штатів України та до можливого виникнення правових колізій.

Мета статті – розглянути можливі механізми формування та реалізації державної політики України з питань залучення військово-політичної та військово-технічної підтримки Сполучених Штатів Америки з метою забезпечення українсько-російського державного кордону.

Виклад основного матеріалу. Військово-технічне співробітництво України зі Сполученими Штатами Америки було започатковано ще з набуття Україною державної незалежності та успішно впроваджується й на сьогоднішній день.

Найбільш стратегічно важливими та конструктивними проектами були та залишаються такі:

- із Міністерством оборони США – проект “Ініціатива запобігання розповсюдженню зброї масового знищення”;
- із Державним Департаментом США – програма експертного контролю та безпеки кордонів (EXBS);
- із Департаментом енергетики США – програма “Друга лінія захисту” (2006 – 2015 роки включно), а також ряд проектів та програм з іншими американськими інституціями.

Водночас, нагальною потребою сьогодення є розширення формату військово-технічної допомоги Україні з боку Сполучених Штатів Америки.

Це обумовлено тим, що з лютого 2014 року в Україну з боку Російської Федерації, яка була одним з гарантів української незалежності, здійснюється неприхована військова агресія. Отже, російська сторона продовжує суттєве нарощування ударного угруповання Збройних Сил РФ на тимчасово окупованих територіях України та укріплення своїх бойових позицій. За сприянням Російської Федерації організовано поставку озброєння та важкої техніки, а також комплектування особовим складом незаконних військових формувань і нарощенням їх боєздатності.

За сучасних умов державності, Україна, наразі, не в змозі протистояти потужному військово-технічному потенціалу Російської Федерації. Тому, нагальною потребою сьогодення є необхідність суттєвого удосконалення військово-технічного потенціалу країни за рахунок імплементації спільних з США проектів міжнародної технічної допомоги.

Зазначимо, що до першочергових потреб української сторони відносяться:

- високотехнологічне інноваційне обладнання дистанційного контролю за кордоном;
- засоби зв’язку і комунікацій;
- прилади радіолокаційної розвідки та раннього попередження про наземні атаки;
- засоби індивідуального захисту та надання першої медичної допомоги;

– автомобільна техніка та пересувні мобільні тепловізійні комплекси, тощо.

З метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості українсько-російського державного кордону на всій його протяжності, вбачається за доцільне ініціювати перед Урядом Сполучених Штатів Америки питання щодо військово-політичної підтримки України.

Зазначена військово-політична підтримка має за мету реалізацію таких стратегічних завдань:

1) надання Україні статусу стратегічного партнера поза блоком НАТО;
2) залучення військово-технічної допомоги США для захисту державного кордону України від військової інтервенції з боку Російської Федерації;

3) впровадження спільної українсько-американської ініціативи з підтримки суверенної, територіально цілісної України;

4) імплементація спільних із США міжнародних проектів та програм, спрямованих на забезпечення державного кордону України;

5) надання організаційної, матеріально-технічної, фінансової та експертної допомоги Україні з питань боротьби з екстремістськими, терористичними та сепаратистськими угрупованнями, що організовують свою злочинну діяльність на території України.

На нашу думку, стратегічними напрямками допомоги Україні з боку Сполучених Штатів Америки будуть такі.

На політичному рівні:

– підтримка зовнішньополітичної ініціативи України щодо зміни позаблокового статусу та надання державі повноправного членства у НАТО;

– розширення формату санкцій та інших обмежень по відношенню до Російської Федерації;

– надання політико-дипломатичної підтримки прагненню України забезпечити свій суверенітет, територіальну цілісність та недоторканість державного кордону;

– лобювання інтересів України в провідних міжнародних безпекових структурах.

На військово-технічному рівні – основні зусилля українсько-американської співпраці мають бути спрямовані на захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державного кордону України в умовах військової інтервенції з боку Російської Федерації.

Так, у форматі реалізації спільних з США проектів міжнародної технічної допомоги упродовж 2014 року Україною отримано 70 мільйонів доларів США [2], що спрямовуються на посилення здатності України зміцнити безпеку кордонів та зберегти територіальну цілісність і суверенітет в умовах російської окупації Автономної Республіки Крим та планомірних

дій сепаратистів, які підтримує Російська Федерація, з дестабілізації ситуації у східній Україні.

Разом з тим, Президент Сполучених Штатів Америки Барак Обама затвердив рішення про надання додаткової допомоги у галузі оборони та безпеки України на понад 46 мільйонів доларів [2].

До складу цієї допомоги входять:

- кошти для забезпечення бронежилетами, приладами нічного бачення, броньованими позашляховиками, патрульними машинами та додатковими засобами зв'язку. Це додаток до майже 300000 продовольчих пайків (було постачено в березні 2014 року), а також до матеріально-технічних ресурсів, наданих за урядовою програмою фінансово-військової допомоги закордонним країнам, аби забезпечити збройні сили України медичними матеріалами, устаткуванням із знешкодження боєприпасів, портативними радіостанціями, а військовослужбовців – шоломами, спальними килимками, приладами очищення води;

- обладнання та навчання з використання радіолокаційних станцій виявлення вогневих позицій мінометів, щоб підвищити обороноздатність збройних сил України. Такі РЛС дають змогу українським військовим отримувати попередження про зустрічний артилерійський вогонь;

- додаткове фінансування за Програмою спільного зменшення загрози для матеріально-технічної допомоги Державній прикордонній служби України;

- поставка інженерно-технічного обладнання, наметів-укриттів, бульдозерів, екскаваторів, грейдерів, дизель-генераторів, паливо-заправних машин, вантажних автомобілів, патрульних човнів, оптичних приладів, інженерно-технічних споруд і загорож для реалізації урядового проекту “Стіна” [3, 4].

На сьогоднішній день між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки досягнуто домовленостей про поставку Україні до кінця 2014 року 36 броньованих автомобілів, 87 переносних тепловізорів, 2300 бронежилетів та інженерної техніки на суму 15 млн. доларів США [4].

В цьому контексті необхідно зазначити, що Державною прикордонною службою України з березня 2014 року ведеться активна робота та постійні переговори з Посольством Сполучених Штатів Америки та іншими американськими партнерами щодо залучення міжнародної допомоги для посилення прикордонної безпеки у південно-східному регіоні України.

Станом на листопад 2014 року Державна прикордонна служба України реалізовує проекти міжнародно-технічної допомоги, що забезпечують:

- сприяння інженерному облаштуванню державного кордону;
- сприяння реформуванню загальному розвитку прикордонного відомства України та технічному оснащенню.

Так, Міністерством оборони США виділено 15 млн. доларів США для реалізації спільного проекту США “Ініціатива запобігання розповсюдженню зброї масового знищення: невідкладна допомога Державній прикордонній службі України” (термін реалізації проекту 2014 – 2015 роки) [4].

У рамках проекту здійснюється постачання засобів та обладнання забезпечення автономності життєдіяльності прикордонних підрозділів, засобів спостереження та зв’язку. На сьогоднішній день вже поставлено на суму більше ніж 3 млн. доларів США спеціального інженерного обладнання та інженерної техніки для облаштування державного кордону (спеціальні та вантажні автомобілі, паливозаправники), а також тепловізори, радіостанції тощо.

Відповідно до проекту Державного Департаменту США “Програма експортного контролю та безпеки кордонів” (EXBS), бюджет 1,5 млн. доларів США, протягом поточного року планується допомога Державній прикордонній службі України у формі забезпечення новостворених прикордонних підрозділів спеціальним обмундируванням, спорядженням, комп’ютерним обладнанням та засобами прикордонного контролю [4].

На сьогоднішній день вже отримано 1500 комплектів камуфляжу “мультикам” (очікується ще 1000) та технічні засоби прикордонного контролю та інспектування.

За проектом Державного Департаменту США “Програма допомоги з прикордонних питань на 2014 – 2015 роки” (INL, у рамках Протоколу №17), бюджет 9,95 млн. доларів США, передбачається закупівля 2300 комплектів амуніції та спеціального захисного, броньованих позашляховиків та переносних приладів тепловізійного спостереження.

У рамках програми проекту Департаменту енергетики США “Друга лінія захисту” (2006 – 2015 роки, бюджет 2014 року до 4 млн. доларів США) у 2014 року встановлено стаціонарні системи радіаційного контролю у 9 міжнародних пунктах пропуск, здійснюється постачання мобільних комплексів радіаційного контролю.

Програма Державного Департаменту США з правоохоронних питань (INL, проект ІНКА), бюджет 800 тис. доларів США, розроблена з метою надання сприяння в реформуванні системи добору та управління персоналом, оснащення навчальних закладів Державної прикордонної служби України.

У рамках проекту новостворені підрозділи Азово-Чорноморського регіонального управління забезпечуються комп’ютерним обладнанням, проведено ремонти окремих приміщень, відремонтовано навчальні класи Кінологічного центру підготовки Державної прикордонної служби України.

Необхідно зазначити, що 8 жовтня 2014 року під час церемонії з нагоди передачі Державній прикордонній службі України технічних засобів у рамках проекту міжнародної технічної допомоги за Програмою спільного

зменшення загрози, за участі офіційного уповноваженого Державного департаменту США у справах Європи та Євразії Вікторії Нуланд, Сторони обмінялись Протоколами за угодою, що дозволить поглибити партнерство Сполучених Штатів Америки із Державною прикордонною службою України. За результатами церемонії передачі Державна прикордонна служба України отримала додаткових \$ 9.950 млн. доларів у вигляді броньованих позашляховиків, патрульних автомобілів, тепловізорів, а також бронежилетів і захисних засобів для особового складу [1, 2, 4, 5].

В цілому, Україна на укріплення своїх східних кордонів до кінця 2014 року у форматі реалізації міжнародних проектів зі Сполученими Штатами Америки планує отримати майна і технічних засобів на суму 27 млн. доларів США.

Висновки. З огляду на порушення російською стороною положень низки міжнародних договорів, а також в умовах неприхованої військової агресії з боку Російської Федерації та окупації нею частини території суверенної держави Україна вважаємо цілком доцільним ініціювати перед Урядом Сполучених Штатів Америки питання щодо військово-політичної підтримки України та військово-технічної допомоги.

Допомога від міжнародних партнерів України, зокрема з боку Сполучених Штатів Америки, підвищить можливість ефективно виконувати завдання із забезпечення безпеки українсько-російського державного кордону в першу чергу в зоні проведення Антитерористичної операції в Луганській та Донецькій областях, та на розмежувальній лінії з Автономною Республікою Крим.

Список використаних джерел

1. Виступ помічника держсекретаря Вікторії Нуланд на базі Державної прикордонної служби України (ДПСУ) у Києві від 8 жовтня 2014. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrainian.ukraine.usembassy.gov/uk/statements/nuland-border-10082014.html>.
2. Прес-реліз «Допомога США Україні в галузі безпеки триває», Посольство Сполучених Штатів Америки в Україні, 8 жовтня 2014 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrainian.ukraine.usembassy.gov/uk/press-releases/us-assistance-10082014.html>.
3. Виступ Прем'єр-міністра України А. Яценюка на засіданні Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=247680745.
4. Прес-реліз «Офіційний уповноважений Державного департаменту США та Посол США в Україні здійснили передачу прикордонникам інженерної та іншої техніки». [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://dpsu.gov.ua/ua/about/news/news_5096.htm.
5. Прес-реліз «В. Нуланд и Дж. Пайетт передали прикордонникам техніку для облаштування державного кордону», Урядовий портал виконавчої влади України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247660616.

References

1. Remarks by Assistant Secretary of State Victoria Nuland at the Ukrainian State Border Guard Service (SBGS), Kyiv October 8, 2014, available at: <http://ukraine.usembassy.gov/statements/nuland-border-10082014.html>.
2. U.S. Security Assistance to Ukraine Continues, press-release, October 8, 2014, available at: <http://ukraine.usembassy.gov/press-releases/us-assistance-10082014.html>.
3. Report of the Prime Minister of Ukraine A. Yatseniuk at the session of the Cabinet of Ministers of Ukraine, September 23, 2014, available at: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=247680745.
4. Press release “Assistant Secretary of State Victoria Nuland and the Ambassador of the USA to Ukraine at the Ukrainian State Border Guard Service”, available at: http://dpsu.gov.ua/ua/about/news/news_5096.htm.
5. Press release «V. Nuland and J. Pyatt have provided the Border Guard Service of Ukraine with new equipment», Governmental portal, available at http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247660616.

Рецензент: Сіцінський А.С., д.держ.упр., професор

УДК 351.86

Манокін Є.В.,

старший науковий співробітник

Науково-дослідного інституту

Державної прикордонної служби України

ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ

Анотація: У статті розглянуті основні міжнародні стандарти управління інформаційною безпекою, на основі аналізу яких визначені рекомендації щодо удосконалення політики інформаційної безпеки підрозділів прикордонного відомства України.

Ключеві слова: міжнародний стандарт, інформаційна безпека, ризик, загроза.

Манокін Е.В.,

старший научный сотрудник

Научно-исследовательского института

Государственной пограничной службы Украины

ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНОВ ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ УПРАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ

Аннотация: В работе рассмотрены основные международные стандарты управления информационной безопасностью, на основе анализа которых, предложены рекомендации для формирования или усовершенствования политики информационной безопасности подразделений пограничного ведомства Украины.

Ключевые слова: международный стандарт, информационная безопасность, риск, угроза.

Manokin E.V.,

Senior Researcher,

Research Institute of State Border Guard Service of Ukraine

PROTECTION OF INFORMATION RESOURCES OF THE BODIES OF THE STATE BORDER PROTECTION BASED ON INTERNATIONAL STANDARDS FOR INFORMATION SECURITY MANAGEMENT. PRACTICAL RECOMMENDATIONS

Annotation: The paper describes the main international standards for information security management based on an analysis of which the recommendations for the formation or improving the information security policy of the Border Service of Ukraine are identified, and they are as follows:

- use of methods and means as to assess the risk of information for all of the information resources of the organization;*
- formation of the plan of risks processing, which would define the appropriate actions for responsible persons, resources and priority areas of information security management;*
- create a database of incidents and threats directory;*
- prepare training methods, programs and instructions of personal actions in the context of improvement of information security;*
- determination of the dynamic mechanism of transformation of the system of information security in the event of new vulnerabilities or threats;*
- establish a mechanism as to determine the effectiveness of the chosen means of information security management;*
- optimization of reporting documents for managerial decision-making for the adequacy and effectiveness of information security which is to implemented in a particular administration or an office in general.*

Keywords: International standard, information security, risk, threat.

Постановка проблеми. Відомо, що стандартизація є основою методик визначення якості продукції та послуг [1]. Одним з головних результатів діяльності у сфері систематизації вимог та характеристик управління інформаційною безпекою є система міжнародних стандартів.

Відсутність національного стандарту управління інформаційною безпекою дає підґрунтя для вивчення та узагальнення міжнародного досвіду у цій сфері, апробацію практичних рекомендацій та використання в оперативно-службовій діяльності підрозділів Державної прикордонної служби України механізмів підвищення рівня безпеки інформаційних систем.

Вочевидь, що для ефективного використання зазначених стандартів необхідно усвідомлювати межі та рівні їх застосування, а також функціональні можливості їх практичного використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема аналізу стандартів управління інформаційною безпекою досліджувалась Б.Скородумовим, В.Івановим [1], І.Медведовським [2], В.Дуровим [4], В.Домаревим [5], Г.Гарбузовим [6] та ін., але механізми управління інформаційною безпекою на національному, та відомчому рівня залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті полягає в аналізі міжнародних стандартів управління інформаційною безпекою та визначені рекомендацій щодо формування або удосконалення політики інформаційної безпеки підрозділів прикордонного відомства України.

Виклад основного матеріалу. В середині 90-х років Британський інститут стандартів (BSI) за участю комерційних організацій, таких як Shell, National Westminster Bank, Unilever, British Telecommunications та інші розпочали розробку стандарту управління інформаційною безпекою. Результатом цієї співпраці став прийнятий у 1995 році національний британський стандарт BS 7799 управління інформаційною безпекою організації незалежно від сфери її діяльності. Перша частина стандарту мала рекомендаційний характер. Друга частина була призначена для сертифікації заходів з управління інформаційної безпеки та мала низьку обов'язкових вимог, які доповнювали першу частину стандарту.

В кінці 1999 року експертами міжнародної організації стандартизації було прийнято рішення не розробляти новий стандарт щодо управління інформаційною безпекою, а за узгодженням з британським інститутом стандартів на основі BS 7799, прийняти міжнародний стандарт ISO 17799, який описує 10 областей та 127 механізмів контролю необхідних для побудови системи управління інформаційною безпекою [2].

Міжнародний стандарт ISO 17799 має наступні розділи:

- політика безпеки;
- організаційні питання безпеки;
- класифікація та управління активами;
- питання безпеки, які пов'язані з персоналом;
- фізичний захист та захист від впливу навколишнього середовища;
- управління передачею даних та операційною діяльністю;
- контроль доступу та ін. [3].

Щодо сертифікації по ISO 17799, то спочатку вона не була передбачена, а з'явилась тільки наприкінці 2005 року з затвердженням міжнародного стандарту ISO 27001, який визначав загальну модель побудови системи управління інформаційною безпекою та мав набір обов'язкових вимог для сертифікації.

ISO17799 рекомендує, під час оцінювання ресурсів комп'ютерних систем користуватись якісними показниками. Наприклад, показник ресурсу може бути представлений системою у вигляді чотирьохбальної шкали: 0 – незначний, 1 – низький, 2 – середній, 3 – високий, 4 – дуже високий, а рівень загрози за градацією: низький, середній, високий [4].

Пороги ризиків, відповідно стандарту, будуть ототожнюватись зі ступенем негативних впливів при певних значеннях показників ресурсів, загроз та уразливостей і будуть оцінюватись за допомогою матриці, яка наведена в таблиці 1.1.

Кількісний показник ризику визначається за шкалою від 1 до 8.

Таблиця 1.1

Матриця ризиків

Показник ресурсу	Рівень загрози								
	Низький			Середній			Високий		
	Рівні уразливості			Рівні уразливості			Рівні уразливості		
	Н	С	В	Н	С	В	Н	С	В
0	0	1	2	1	2	3	2	3	4
1	1	2	3	2	3	4	3	4	5
2	2	3	4	3	4	5	4	5	6
3	3	4	5	4	5	6	5	6	7
4	4	5	4	5	6	5	6	7	8

Якщо існує уразливість та немає пов'язаної з ним загрози або існує загроза але немає уразливого місця в системі безпеки то вважається що ризиків немає. Кожна строчка в матриці визначається показником ресурсу, а кожен стовбець – ступенем загрози та уразливості. Реалізація даного підходу буде визначатись класифікацією ризиків, які розглядаються у конкретному випадку (наприклад, 1 – ризик практично відсутній, 2 – подія настає рідко, 8 – подія настане з великою ймовірністю).

За допомогою таблиці можна наочно відобразити зв'язок факторів негативного впливу та ймовірностей реалізації загрози з урахуванням уразливостей. Так с початку оцінюється негативний вплив по шкалі для кожного ресурсу, якому загрожує небезпека. Потім оцінюється реальність реалізації кожної загрози. Потім з комбінації наявних показників обчислюється показник ризику відповідно до якого і відбувається ранжування загроз як показано у таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

Таблиця ранжування загроз

Опис загрози	Показник негативного впливу	Реальність реалізації загрози	Показник ризику	Ранг загрози
Загроза А	5	2	10	2
Загроза Б	3	5	15	1

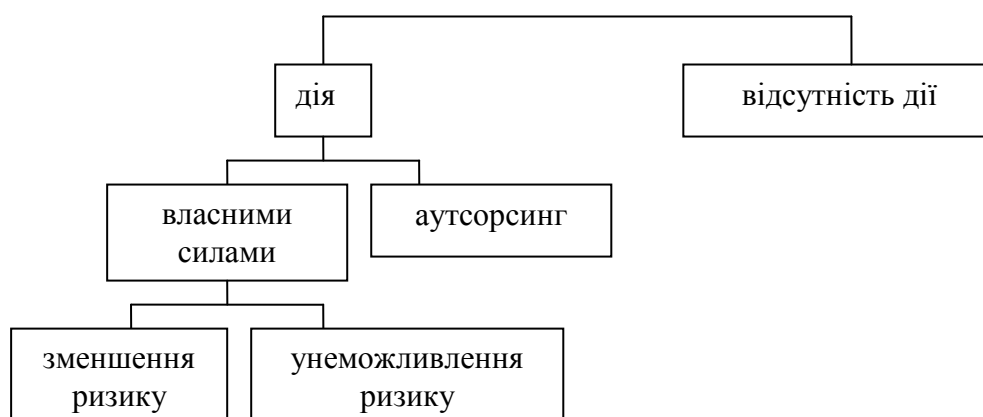
Як правило, для оцінки негативного впливу загроз пропонується визначити два значення: цінність ресурсу та частоту повторюваності ризику.

Спочатку кожному ресурсу надається певне значення у відповідності з потенційними збитками від впливу конкретної загрози. Ця операція проводиться для всіх ресурсів системи та всіх можливих загроз. Шляхом додавання балів всіх ресурсів визначається кількісний показник ризику.

Потім оцінюється показник частоти повторюваності для кожної загрози, який залежить від ймовірності виникнення загрози та ступеня, з якою може бути використана уразливість системи. Потім визначається показник пари ресурс/загроза.

ISO 17799 передбачає другий спосіб оцінювання ризиків шляхом їх поділу за двома категоріям: допустимі або недопустимі. В цьому випадку таблиця має не числа, а тільки символи: Д – допустимий ризик, Н – недопустимий ризик. При цьому, рішення щодо граничних критеріїв, як правило, пропонується приймати спеціалістам з інформаційної безпеки або відповідальним за інформаційну безпеку [5].

На основі оцінки ризику має бути прийнято рішення щодо вибору заходу обробки ризику:



Специфікою стандарту передбачено обізнаність учасниками процесу оцінки, обробки, контролю та оптимізації ризиків в організації.

Перевагами даного стандарту є: універсальність та технологічна нейтральність, що передбачає застосування різних технічних рішень, в

залежності від особливостей організації. До недоліків стандарту можна віднести певну складність щодо переходу від загальних принципів захисту інформації до практичних методів та заходів забезпечення інформаційної безпеки. Також, за думкою окремих фахівців у сфері інформаційної безпеки, даний документ не відповідає вимогам технічного стандарту.

Стандарт BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – Федеральне агентство по інформаційній безпеці) є основним інтегратором рішень у сфері інформаційної безпеки німецького уряду та має власну програму сертифікації із залученням акредитованих незалежних аудиторів [6].

У німецькому стандарті BSI представлені наступні структурні елементи:

- загальний метод управління інформаційною безпекою;
- опис компонентів сучасних інформаційних технологій;
- опис основних компонентів організації режиму інформаційної безпеки;
- характеристики об'єктів інформатизації (будівлі, приміщення, контролюємі зони тощо);
- характеристики основних інформаційних активів компанії (в тому числі апаратне та програмне забезпечення);
- характеристики комп'ютерних мереж;
- характеристика активного та пасивного телекомунікаційного обладнання;
- каталоги загроз безпеки та заходів контролю.

Захист інформаційних активів організації здійснюється шляхом проведення: загального опису інформаційних активів організації, можливих загроз та вразливостей, впровадження адекватних заходів та засобів захисту ресурсів [7].

До переваг стандарту слід віднести врахування більшості інформаційних ризиків. До недоліків - складність оцінювання рівня ризику та ефективності заходів протидії для широкого каталогу загроз, великий об'єм документу [8]. Технологію управління ризиками на різних стадіях життєвого циклу інформаційної системи відповідно стандарту NIST 800-30 можна представити у наступному вигляді: початкова інформація стадія управління ризиками вихідні документи.

У стандарті США NIST 800-30 детально розглядаються питання управління інформаційними ризиками, з метою мінімізації можливих негативних наслідків, які пов'язані з використанням інформаційних технологій.



Рис. 1.1 Технологія управління ризиками NIST 800-30

Алгоритм опису інформаційної системи передбачає опис мети створення інформаційної системи, її межі, інформаційні ресурси, вимоги в області інформаційної безпеки, а також компоненти управління інформаційною системою та режимом інформаційної безпеки.

Опис рекомендується робити у відповідності за таким планом:

- апаратні засоби інформаційної систем, їх конфігурація;
- програмне забезпечення, що використовується у системі;
- інтерфейси системи, тобто зовнішні та внутрішні зв'язки з позиції інформаційної технології;
- типи даних та інформації;
- обов'язки персоналу, який працює у зазначеній системі;
- основна мета інформаційної системи;
- критичні типи даних та інформаційні процеси;
- функціональні вимоги до інформаційної системи;
- категорії користувачів системи та обслуговуючого персоналу;
- формальні вимоги в області інформаційної безпеки (законодавчі, відомчі тощо);
- архітектура підсистеми інформаційної безпеки;
- топологія локальної мережі;
- програмно-технічні засоби забезпечення інформаційної безпеки;
- вхідні та вихідні потоки даних;
- система управління щодо конкретної інформаційної системи (посадові інструкції, система планування у сфері забезпечення інформаційною безпекою);
- процедурні елементи системи управління інформаційною безпекою (резервне копіювання, система реагування на нештатні ситуації тощо);
- організація фізичної безпеки;
- управління та контроль впливу зовнішнього середовища на інформаційну систему.

Для системи, яка знаходиться на стадії проектування та для вже існуючої системи характер опису та ступінь повноти відповідей будуть різними. У першому випадку (стадія проектування) достатньо вказати загальні вимоги в області інформаційної безпеки.

Технологія опису системи.

Для отримання інформації по визначеним пунктам на практиці рекомендується використовувати:

- опитувальні листи (check-листи), які можуть бути адресовані до різних груп управлінської ланки та персоналу що обслуговує систему;
- інтерв'ю аналітиків (зовнішніх), які проводять неформальні бесіди з персоналом, а потім готують формалізовані висновки;

- аналіз документів та документації організації;
- спеціалізоване програмне забезпечення.

Ідентифікація загроз та уразливостей.

Одним із способів ідентифікації загроз, на даному етапі, є побудова моделі загроз та моделі порушника.

При складанні переліку загроз та оцінці їх рівня звертаються до списків класів загроз різних організацій та інформації про їх рейтинги або розраховують середнє значення ймовірності даної загрози. Такі списки складаються та підтримуються декількома організаціями: The Federal Computer Incident Protection Centre (FedCIRC), Federal Bureau of Investigation's National Infrastructure Protection Center, Security Focus та ін.

Ідентифікація вразливостей.

В результаті виконання даного етапу складається список потенційних уразливостей інформаційної системи та можливі результати їх реалізації у виді таблиці. Список потенційних уразливостей інформаційної системи складається за допомогою мережевих сканерів, каталогів уразливостей різних організацій, спеціалізованих методів аналізу ризиків. При оцінці рівня уразливості враховуються існуючі процедури та методи забезпечення режиму інформаційної безпеки, дані внутрішнього аудиту та результати аналізу реалізованих інцидентів.

Аналіз системи управління інформаційною безпекою.

Як правило, розглядаються дві категорії методів управління: технічного та нетехнічного рівня.

Методи технічного рівня в свою чергу поділяються на:

- забезпечення вимог базового рівня (ідентифікація, управління системою розподілу ключів, адміністрування, способи захисту елементів системи та програмного забезпечення);
- упереджувальні заходи (аутентифікація, авторизація, контроль доступу зберігання конфіденційності транзакцій);
- виявлення порушень в області інформаційної безпеки та процедури відновлення (аудит, виявлення вторгнень, антивірусний захист, перевірка цілісності програмного забезпечення та даних).

Під методами нетехнічного рівня будемо розуміти методи управління організаційного та процедурного характеру.

Організаційний рівень забезпечення управління інформаційною безпекою характеризується адміністративними рішеннями, які встановлюють певні правила та вимоги під час побудови (функціонування) інформаційної системи щодо підбору та підготовки персоналу організації, здійснення пропускового режиму та охорони периметру організації, адміністрування інформаційно-телекомунікаційної системи та систем забезпечення.

Процедурний рівень забезпечення управління інформаційною

безпекою характеризується підтримкою правил режиму інформаційної безпеки: доступу до носіїв інформації (контроль за роботою співробітників в інформаційній системі), забезпечення певної якості роботи силової мережі, контроль за вхідними даними в інформаційну систему тощо. Аналіз можливих наслідків порушення режиму інформаційної безпеки.

На цьому етапі визначається вартість збитків в результаті порушення режиму інформаційної безпеки. Наслідки порушення режиму інформаційної безпеки можуть бути різноплановими, наприклад, прямі фінансові збитки, компрометація репутації тощо.

При аналізі можливих наслідків порушення режиму інформаційної безпеки обирається певна система критеріїв, яка, як правило, представлена у вигляді інтегрованої шкали, що визначає ступінь тяжкості наслідків інцидентів.

На цьому етапі визначається рівень ризиків порушення конфіденційності, цілісності та доступності інформаційних ресурсів. Існують якісні та кількісні методи оцінки ризиків.

Якщо застосовуються якісні методи, ризики порушення інформаційної безпеки повинні бути ранжовані за ступенем їх загрози з врахуванням таких факторів як вартість можливих втрат, рівень загрози та уразливості.

Кількісні методи представляють у виді шкал, які дають можливість спростити аналіз інформаційної системи, в частині що стосується контрзаходів несанкціонованих дій за критерієм «вартість - ефективність».

Формування рекомендацій щодо управління ризиками.

Рекомендації щодо зменшення ризиків до допустимого рівня є обов'язковим елементом зазначеного стандарту. Вони повинні бути комплексними та враховувати заходи на різних рівнях, наприклад:

- внесення змін в політику інформаційної безпеки;
- зміни в регламентних роботах та посадових інструкціях;
- додаткові програмно-технічні засоби.

Розробка звітних документів.

Існують певні вимоги у звітних документах щодо наявності в обов'язковому порядку певних розділів: мети роботи, методології що застосовується, опису інформаційної системи з позиції інформаційної безпеки, загрози, уразливості, ризики, контрзаходи [8, с. 44].

Висновок. Дослідження міжнародних стандартів характеризує методологію управління інформаційною безпекою як важливий аспект забезпечення безпеки інформаційних активів організації [9]. Застосування практичних рекомендацій яких зумовлює певну перебудову підходів реалізації політики безпеки та організаційної структури інформаційної системи організації.

З аналізу зазначених стандартів можна зробити висновок щодо відсутності єдиного підходу відстеження та оцінювання інформаційних

ризиків, з урахуванням специфіки інформаційно-телекомунікаційних систем Державної прикордонної служби, в органах управління прикордонного відомства, а також відсутність механізму оптимізації розрахунку вартості побудови та підтримання комплексної системи захисту інформації в зазначених підрозділах.

За результатами статті, практичними рекомендаціями щодо формування та реалізації політики інформаційної безпеки відповідними фахівцям слід вважати:

- використання методів та засобів щодо оцінки інформаційних ризиків для всіх інформаційних ресурсів організації;
- формування плану обробки ризиків в якому були б визначені відповідні дії щодо відповідальних, ресурсів, пріоритетних напрямів управління інформаційною безпекою;
- створення бази інцидентів та каталогів загроз;
- підготовку методик, програм та інструкцій персональних дій працівників в контексті підвищення рівня інформаційної безпеки;
- визначення динамічного механізму трансформації системи інформаційного захисту у разі виникнення нових уразливостей або загроз;
- створення механізму визначення ефективності обраних засобів управління інформаційною безпекою;
- оптимізація звітних документів з метою прийняття управлінських рішень щодо адекватності та ефективності інформаційної безпеки яка впроваджується в конкретному органі управління або відомстві цілому.

Подальшим дослідженням можна вважати розробку моделі управління інформаційною безпекою на прикладі органу управління Державної прикордонної служби України, яка буде відображати не тільки формальну структуру взаємозв'язків загального процесу, а буде надавати практичні рекомендації при прийнятті управлінських рішень керівникам прикордонного відомства, які не мають спеціальної підготовки у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Скородумов Б. Стандарты информационной безопасности / Б. Скородумов, В. Иванов. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу : <http://www.bre.ru/security/10808.html>.
2. Медведовский И. Практическое применение международного стандарта информационной безопасности ISO 17799. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу : http://www.dsec.ru/about/articles/iso17799_evolution/.
3. Практические правила управления информационной безопасностью ISO 17799 [Електронний ресурс]: Національний стандарт Російської Федерації, 2006. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP;n=447600;req=doc>.
4. Дуров В. П. Модели риск-анализа социотехнических систем: учеб. пособие / В. П. Дуров, Р. В. Батищев, С. М Колбасов, В. Н. Асеев, Д. Е. Морев. – Воронеж: ГОУВПО “ВГТУ”, 2007. – 208 с.

5. Домарев В. В. Энциклопедия безопасности информационных технологий. Методология создания систем защиты информации / В.В. Домарев. – К. : ТИД ДС, 2001. – 688 с.
6. Гарбузов Г. Стандартизация в области ИБ: зарубежный опыт / Г. Гарбузов. – [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.itsec.ru/articles2/pravo/standartiz-v-oblasti-ib-zarubezhn-oput-chast-2>.
7. Петренко С. Методические основы защиты информационных активов компании / С. Петренко. – [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.domarev.com.ua/bibl/mo.htm>.
8. Петренко С. А. Управление информационными рисками. Экономически оправданная безопасность / С. А. Петренко, С. В. Симонов. – М. : Компания АйТи ; ДМК Пресс, 2004. – С.44-47.
9. Рудий Т. В. Організаційні принципи управління інформаційною безпекою інформаційних систем спеціального призначення / Т. В. Рудий, Я. Ф. Кулешник. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znptdau/2012_2_2/18-2-43.pdf.

References

1. Skorodumov, B. Ivanov, V. (2013), “ Information security standards”, Ynstytut ekonomycheskoj bezopastnosti, available at: <http://www.bre.ru/security/10808.html> (Accessed 28 November 2013).
2. Medvedovsky, Y. “ Practical application of international standards of information security ISO 17799”, Cit forum, available at: <http://citforum.ru/security/articles/aboutisonew.shtml> (Accessed 29 November 2013).
3. Federal Agency on Technical Regulating and Metrology (2005), “Information technology. Code of practice for information security managemet ISO 17799”, available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP;n=447600;req=doc> (Accessed 28 November 2013).
4. Durov, V.P. Batyshev, R.V. Kolbasov, S.M Aseev, V.N. and Morev, D.E. (2007), Modely risk-analyza sotsyotekhnicheskikh system [Models of risk analysis of socio-technical systems], VGTU, Voronezh, Russia.
5. Domarev, V. V. (2001), Entsiklopediya bezopasnosti ynformatsyonnykh tekhnolohyj. Metodolohiya sozdaniya system zaschyty ynformatsyy [Encyclopedia of Information Technology Security. Methodology of creation of information security systems], TYD DS, Kyiv, Ukraine.
6. Harbuzov, H. (2009), “Standardization in the field of information security: international experience”, Information Security, available at: <http://www.itsec.ru/articles2/pravo/standartiz-v-oblasti-ib-zarubezhn-oput-chast-2> (Accessed 29 November 2013).
7. Petrenko, S. (2013), “Methodological bases for the protection of information assets of the company“, available at: <http://www.domarev.com.ua/bibl/mo.htm> (Accessed 30 November 2013).
8. Petrenko, S. A. Symonov, S. V. (2004), “Information risks management. Economically justified security”, Press, Moscow, Russia.
9. Rudy, T. V. Kuleshnyk, Ya. F. (2013), “Organizational principles of information security management of the information systems of special purpose“, available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znptdau/2012_2_2/18-2-43.pdf (Accessed 30 November 2013).

Рецензент: Сіцінський А.С., д.держ.упр., професор

УДК 351

Михайлов А.О.,

здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

ОЦІНКА ПОТОЧНОГО СТАНУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ: 2014 РІК

Анотація. Метою дослідження, результати якого відображено в цій статті є оцінка поточного стану системи державного управління України в 2014 році (кризовий період) для подальшого вироблення практичних рекомендацій щодо подолання її кризового стану. Оцінка здійснювалася методом експертного опитування.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, ефективність, результативність, керованість.

Михайлов А.А.,

соискатель кафедры государственного управления
и местного самоуправления
Академии муниципального управления

ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ: 2014 ГОД

Аннотация. Целью исследования, результаты которого отражены в этой статье является оценка текущего состояния системы государственного управления Украины в 2014 году (кризисный период) для последующей выработки практических рекомендаций по преодолению ее кризисного состояния. Оценка производилась методом экспертного опроса.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, эффективность, результативность, управляемость.

Mikhailov A.A.,

Researcher of the Department of Public Administration
and local government
Academy of Municipal Management

EVALUATION OF THE CURRENT SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: 2014

Annotation. The purpose of the study, the results of which are reflected in this article is to assess the current state of public administration in Ukraine in 2014 (crisis) for further development of practical recommendations to overcome its crisis. The assessment was made by the expert survey.

Keywords: public administration, governance mechanisms, effectiveness, efficiency, controllability.

Зміни, які відбуваються в українському суспільстві впродовж поточного року, створили для України нові можливості і нові виклики. Нарешті у нас з'явилася можливість провести системні реформи, позбутися корупції, зняти ті штучні обмеження, які існували в адміністративних

методах управління державою і негативно впливали на розвиток конкуренції та інновацій. Для впровадження таких важливих реформ потрібні системні зміни, ґрунтовані на об'єктивній оцінці реального стану вітчизняної системи державного управління, що і визначає **актуальність** її дослідження.

Оцінка стану системи державного управління протягом тривалого періоду знаходила своє адекватне відображення в дослідженнях вітчизняних науковців та зарубіжних експертів, тому, не претендуючи на оригінальність самої тематики дослідження, автор ставив за **мету** – із застосуванням методики ексклюзивного експертного опитування, оцінити поточний стан системи державного управління України в 2014 році (кризовий період) для подальшого вироблення практичних рекомендацій щодо подолання її кризового стану.

Виклад основного матеріалу. Для проведення експертного опитування з метою оцінки стану системи державного управління сучасної України автором складено анкету, що містить базові елементи теорії причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління в Україні у вигляді оцінних суджень.

Експертне опитування проводилося протягом 2014 р. двічі (весна - осінь) на базі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України. Опитування проводилося у письмовій формі анонімно у двох групах по 50 осіб в різний час. До складу першої групи входили керівники структурних підрозділів Міністерства освіти і науки України; Міністерства юстиції України; Міністерства економіки України та Міністерства інфраструктури України. До складу другої групи входили голови районних державних адміністрацій (переважно новопризначені) та їх заступники.

При порівнянні результатів опитування обох груп суттєвих розбіжностей не виявлено, що свідчить про відсутність помітного впливу на експертну думку державних службовців фахового спрямування їх професійної діяльності та календарного часу проведення опитування. Це дозволило об'єднати результати опитування обох експертних груп та узагальнити їх спільно.

Отже, в експертному опитуванні взяли участь 100 осіб, всі з повною вищою освітою. Четверо з них мають науковий ступінь, 13 – магістри державного управління. За фахом переважають юристи (33 особи) і освітяни (21 особа). Серед експертів чоловіки і жінки представлені порівну. Середній вік експертів становить 45 років, при тому, що представлені різні вікові категорії – від 18 – 25 (4 особи) до старше 60 (4 особи). Переважає вік близько 45 років. Відповідно, трудовий стаж респондентів становить в середньому 20 років, при 30% респондентів з трудовим стажем менше 15 років. Натомість, стаж державної служби (включаючи службу в органах місцевого самоврядування) у більшості експертів (60 осіб) не перевищує 10

років і 10 осіб мають стаж державної служби більше 25 років. Враховуючи контингент експертів, більшість з них належить до 3-ї категорії посад державних службовців, при цьому службовців 1 – 2 категорій було 11 осіб.

З метою верифікації змісту самої анкети 10 експертів заповнили її шляхом інтерв'ю. При цьому додаткових запитань щодо змісту та порядку відповідей не виникало.

При вибірці 100 осіб для генеральної сукупності державних службовців та інших фахівців, яких можна біло б вважати експертами в галузі державного управління, що в Україні орієнтовно становить близько 200 тис. осіб (без урахування службовців органів місцевого самоврядування і органів державної влади зі спеціальним статусом), може виникнути сумнів щодо достовірності результатів самого експертного опитування через значну статистичну похибку.

Але, якщо взяти до уваги, що в Україні діє 490 районних державних адміністрацій і погодитися з тим, що дані нашого експертного опитування виражають думку не сукупності державних службовців, а лише керівників районних державних адміністрацій, при цьому групу в 50 осіб (працівників інших органів виконавчої влади) вважати контрольною, то експертна вибірка перевищує 10% генеральної сукупності, а можлива статистична похибка становить не більше 0,5%. За таких умов дані експертного опитування можна вважати цілком достовірними.

Рівень взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління визначається, перш за все, оцінкою реального стану системи державного управління для якої застосовувався набір критеріїв (Табл. 1.).

Таблиця 1.

Оцінка (від 5 «відмінно до 0 «дуже погано») стану системи державного управління сучасної України

Критерій	Оц.	Критерій	Оц.	Критерій	Оц.
ефективність	2,38	економічність	2,64	дієвість	2,9
результативність	3,0	політична здійснюваність	2,5	суспільна адекватність	2,48
керованість	3,1	технологічність	2,86	справедливість	2,7
адаптивність	3,1	якість	2,6	компетентність	3,06

Усереднена оцінка роботи системи державного управління України виявилася не надто песимістичною і загалом склала 2,7 балів з 5 можливих, що можна прирівняти до оцінки «задовільно». Втім, звертає на себе увагу, що за жодним з критеріїв ця система не була оцінена «добре». При цьому, найнижчу оцінку отримав критерій «ефективність» (2,38 балів), за яким і варто розпочати аналіз.

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, ефективність управління – це результат, зіставлений із витратами на його досягнення (включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте таке розуміння не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління. Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і об'єктів державного управління, має комплексний характер. Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління [1]: загальну соціальну ефективність державного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести: рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами; темпи і масштаби приросту національного багатства; рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн; впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління. Для цього служить група критеріїв соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілепокладання, організації і функціонування. Вітчизняні науковці виділяють п'ять таких критеріїв [2]:

1. Цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їх місця і ролі в суспільстві.

2. Витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій.

3. Функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур (реальна практика управлінської поведінки конкретних посадових осіб).

4. Складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок. Складність оргструктури впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій).

5. Витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи (сукупні – економічні, соціальні, технічні, кадрові та ін.), її підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі й оцінюванні слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об'єктів.

Взяті у взаємозв'язку критерії «цілі – час – стиль – складність – затрати» і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

У державному управлінні при оцінюванні його результативності та ефективності мають, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;

- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);

- об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;

- суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;

- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

У зв'язку з цим, слід зазначити, що «результативність» – тобто – співвідношення запланованого і досягнутого результату діяльності системи державного управління України експерти оцінили в 3 бали. Що власне є трохи вище за середній показник оцінки в цілому, й помітно вище показника ефективності.

Враховуючи термінологію системного підходу, цей цикл має такий вигляд: визначення цілей та їх правове закріплення – формування ресурсно-витратної складової – трудовитрати – процес досягнення необхідних результатів – оцінка досягнення кінцевих результатів.

Економічність, або співвідношення запланованих і реальних витрат, по суті справи – економічна оцінка ефективності функціонування системи державного управління, оцінена експертами у 2,64 бали (нижче за середній показник).

Економічна та соціальна діяльність державного апарату становить собою професійну діяльність з розпорядження всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, людськими тощо.

Здійснення завдань і функцій держави забезпечує державна служба. Тим самим вона бере участь у формуванні та реалізації державної економічної політики, регулює та контролює економічні відносини. Поряд із

цим ефективність державної служби адекватно відображається на ефективності як запровадження цієї політики, так і всього державного управління.

Оцінка функціонування державного апарату як і державного управління, на наш погляд, має здійснюватися під двома кутами зору, а саме: насамперед – функціональним, тобто забезпечення виконання завдань і функцій держави, та витратним. Функціональна оцінка характеризуватиме його роль у суспільному розвитку. Діяльність органу влади може оцінюватися також у двох аспектах, а саме: оцінки досягнення цілей функціонування органу та оцінки ефективності діяльності органу.

Основне призначення органів державного управління полягає у створенні та підтриманні умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, охорони здоров'я, освіти, особистої безпеки та безпеки навколишнього середовища тощо. Тому ефективність їх діяльності необхідно розглядати через показники життєдіяльності та життєзабезпечення людини, тобто через основні цілі громадян – суспільний добробут.

Дуже низьку оцінку отримав критерій «суспільна адекватність» (відповідність отриманого результату і суспільних очікувань) отримав оцінку 2,48 балів.

В Україні практично відсутній громадський контроль та громадська експертиза у сфері соціального реформування. Громадянське суспільство досі не стало активним суб'єктом державної політики. Тому сьогодні активним інститутам громадянського суспільства, а таких в Україні ще не дуже багато, не залишається нічого іншого, як реагувати протестами на соціально непрозорі та економічно безпідставні рішення, прийняті державною бюрократією.

Разом з тим, загальновідомо, що система державного управління і суспільство перебувають у процесі безперервної взаємодії. Суспільство формує систему держави, а держава формує суспільну систему. Утворюється метаморфоза соціально-політичного функціонування суспільства за схемою: суспільство – держава – суспільство. Функціонування як суспільної системи, так і державно-управлінської системи обумовлено їх внутрішньою структурою. Державно-управлінська система, будучи вторинним елементом соціально-політичної метаморфози, відображає у своєму функціонуванні і внутрішній структурі функції і структуру, реалізовані в рамках суспільної системи, а потім продукує зворотний вплив на функцію і структуру соціальної системи за допомогою механізмів державного управління. Функції та структури громадської та державно-управлінської систем перебувають у постійній взаємодії, яка визначає характер функціонування громадської та державно-управлінської систем в цілому. При цьому, продукування впливу державно-управлінської

системи на суспільну детермінує характер і діяльність соціальної системи в цілому і обумовлює продуктивність її функціонування. З цієї точки зору, ступінь відповідності структурної і функціональної взаємодії громадської та державно-управлінської систем є важливим чинником ефективності соціально-політичної системи в цілому.

Також низьку оцінку отримав критерій «політична здійснюваність» (2,5 балів). Під «політичною здійснюваністю» ми розуміємо співвідношення запланованого і отриманого результату в адекватній політичній обстановці. Тобто, фактично цей критерій оцінює адекватність взаємодії системи державного управління і політичної системи країни.

Уточнимо, що під політичною системою ми маємо на увазі – цілісну, інтегровану сукупність політичних інститутів, суспільних структур і цінностей, а також їх взаємодій, в яких реалізується політична влада і здійснюється політичний вплив а також вона є механізмом формування і функціонування влади в суспільстві з приводу розподілу ресурсів і цінностей [2]. Тобто, в політичну систему включаються не тільки політичні інститути, безпосередньо і що беруть активну участь в політиці (держава, партії, лідери), але і економічні, соціальні, культурні інститути, традиції, цінності, норми, що мають політичне значення і опосередковано впливаючи на політичний процес. Призначення всіх вказаних політичних і суспільних інститутів (в їх політичному значенні) полягає в тому, щоб розподіляти ресурси (економічні, валютні, матеріальні, технологічні тощо) і спонукати населення до ухвалення цього розподілу як обов'язкове для всіх. Держава (як центральний суб'єкт політичної системи) наділена певними функціями, які реалізуються через механізми державного управління у відповідь на «запити» політичної системи (Рис. 1.).

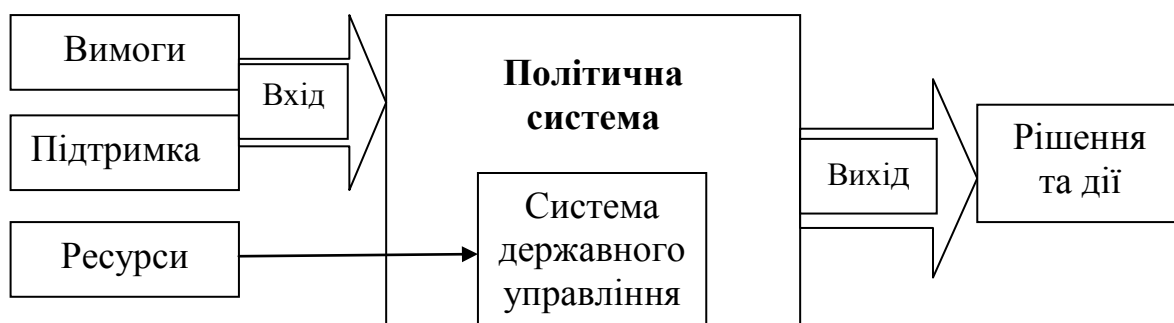


Рис. 1. Функціональна (державно-управлінська) модель політичної системи

Якщо система державного управління не може адекватно відповісти (рішення та дії) на політичні запити (вимоги та підтримки) це означає, що вона (або/та): не має адекватних ресурсів (економічна проблема); не може

адекватно розподілити наявні ресурси (технологічна проблема); не «розуміє» запити суспільства (політична проблема). Дві останні проблеми вимагають реформування системи державного управління.

На нашу думку, «ресурсну» проблему можна відкинути одразу:

– по-перше, Україна за рівнем природних ресурсів є однією з найбагатших країн світу;

– по-друге, адекватний розподіл ресурсів практично є довічною проблемою людства, власне – головним питанням всякої економіки.

– по-третє, в світі існують країни із значно більш обмеженими, ніж Україна, ресурсами, які, тим не менше, за останні десятиліття показали небувале піднесення національної економіки і добробуту населення.

Про політичну проблему, як «суспільну адекватність», вірніше – для України – суспільну неадекватність державної політики вимогам життєдіяльності та розвитку суспільства вже говорилося вище. Тому, більш детально зупинимося на технологічній проблемі, оскільки само вона відображає взаємозв'язок функцій держави і механізмів державного управління.

Як зазначає Н.Т. Гончарук «Зміни на кожному наступному етапі адміністративної реформи мають, серед іншого, спиратися на ретельний аналіз попереднього вітчизняного досвіду реформування, оскільки це дасть змогу врахувати ті проблеми і помилки, що мали місце в здійсненні перетворень, з метою їх уникнення в майбутньому, а також виділити позитивні нововведення, які належить зберегти та розвинути» [4].

На нашу думку, адміністративно-управлінські механізми, притаманні системам державного управління кінця минулого сторіччя вже не відповідають сучасним функціям держави.

Вітчизняний дослідник М.М. Ониськів [5] доводить, що, здійснення адміністративної реформи в Україні тривалий час характеризувалося і подекуди характеризується певною вимушеністю та пристосованістю. Йдеться про об'єктивний процес пристосування системи державного управління до потреб сучасних суспільних процесів, неочікуваних і багато в чому незрозумілих для державного апарату, а відтак і небажаних для нього, загрозливих для його самозбереження і самовідтворення, процесів, виникнення та розвиток яких має свою, незбагненну, з погляду традиційних адміністративно-бюрократичних настанов і цінностей, логіку. В ієрархії цих процесів правові регулятори дотепер не відіграють визначальної ролі.

Дійсно, протягом здійснення адміністративної реформи спостерігається поступове зниження її позитивного потенціалу та розходження між очікуваннями від її проведення та реальним її станом і результатами. Цьому сприяють різні причини, зокрема такі:

– недоліки науково-теоретичного та організаційно-правового супроводу самої реформи;

- мінливість обставин політичного характеру, що змушують відмовлятися від єдиного стратегічного задуму даної реформи і демонструють безуспішність тактичних, короткострокових дій з її втілення;
- частий перегляд самого формату реформи та її залежність від конституційної реформи, яка також не супроводжується послідовністю та системністю дій суб'єктів її організації та реалізації;
- відсутність критичної маси зацікавлених у проведенні адміністративної реформи політичних сил, гранична вузькість соціальної бази її проведення, брак відповідної політичної волі у вищих органах державної влади та їх схильність до ревізії навіть базових положень цієї реформи, відсутність суспільної підтримки.

Очевидним, на наш погляд, є те, що поки не буде здійснено реформу публічної адміністрації, у нас не будуть розвиватися реформи і в інших сферах суспільного життя.

Якість (у нашому випадку – це відповідність результату певним стандартам) системи державного управління, оцінена експертами у 2,6 бали. Разом з тим, якість ще й відбиває сукупність властивостей системи, що зумовлюють ступінь її придатності задовольняти потреби суспільства, людини відповідно до свого призначення.

Якість надання адміністративних послуг буде актуальною сьогодні і в майбутньому, зважаючи на таке: державні службовці хочуть пишатися своєю роботою і показувати добрі результати; ціна якості залишатиметься на порядку денному; складність розробки процесів та інструментів забезпечення якості та їх реалізації в майбутньому не знижуватиметься; стандарти якості постійно розвиваються; здійснення змін починається з визначення точки відліку (похідного стану справ) і бажаного напрямку руху (цільового стану); відстеження/оцінювання траєкторії, процесу, результатів і можливостей управління є зворотним зв'язком у системі управління.

На нашу думку, державно-управлінські послуги, як засіб задоволення певних запитів потреб населення, повинні мати такі якісні складові:

- у соціальному відношенні – відповідати рівню добробуту людей, місцевим традиціям, бути максимально зручними, естетичними, придатними для користування, не завдавати шкоди інтересам третіх осіб тощо;
- у технічному відношенні – забезпечувати надійність, комплексність та своєчасність;
- у правовому відношенні – відповідати чинному законодавству, процедурам надання, стандартам;
- в економічному відношенні – бути дешевими, максимально використовувати ресурсозберігаючі технології, мати мінімальну матеріалоємність тощо.

Сучасний стан надання державно-управлінських послуг характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного

характеру. Окремі з них зумовлені наступним [6]: недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби фізичних та юридичних осіб у регулюванні їх відносин з адміністративним органом; наявність необґрунтованих видів управлінських (адміністративних) послуг; подрібненням адміністративних послуг на окремі складові, в т.ч. платні; перекладанням обов'язків щодо збирання довідок, візування, погодження тощо на приватних осіб; необґрунтовані розміри оплати деяких послуг; обмеженість доступу приватних осіб до органів надання адміністративних послуг; обмеженість доступу населення до інформації стосовно надання послуг; великі строки надання послуг; фактичне спонукання приватних осіб до отримання супутніх платних послуг та сплати «добровільних внесків» тощо.

Вже не кажучи про потужну корупційну складову чинної системи.

Проте, головною вадою в системі надання державно-управлінських послуг населенню в Україні є рудиментарне ставлення до приватної особи, як до «прохача», орієнтація не на задоволення інтересів особи, а на формальне дотримання правил. Тому, найважливішим завданням функціонального удосконалення системи державно-управлінських послуг населенню в Україні є зміна пріоритетів ставлення до приватної особи як до споживача.

Технологічність системи державного управління України оцінена експертами у 2,86 балів, що трохи вище за середній показник. Однак, в цілому оцінка є досить низькою.

Сьогодні усі розуміють, що прийняття якісного рішення (закону, розпорядження, програми) ще не є запорукою розв'язання проблем у суспільстві. Потрібні розробка і практична реалізація певних заходів, детальний опис процедур з забезпеченням ресурсами, мотивацією, контролем тощо, тобто потрібні технології. Ця категорія впевнено перебазувалася з технічної теорії і практики до соціальної і зайняла у них міцні позиції. Так, Ю.П. Сурмін вважає, що для удосконалення суспільної життєдіяльності необхідно опрацювати і реалізувати різноманітні соціальні технології, особливо у сфері управління, в якій дуже яскраво виявляється ефективність технологізації [7].

Система державного управління є великою та складною. Тому в ній доцільно виокремлювати певні системи технологій. На рівні держави це стосується виконання зовнішніх і внутрішніх функцій, взаємодії гілок влади, прийняття державних нормативно-правових документів тощо; на рівні регіону і галузі – контролю за додержанням норм законів, регулювання соціально-економічного розвитку, взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, діалогу працівників владних установ із споживачами послуг тощо.

Одним з найважливіших критеріїв системи яка керує виступає , у свою чергу, її внутрішня керованість (співвідношення результату й адміністративних заходів, спрямованих на його отримання). Експерти оцінили керованість системи державного управління України у 3,1 бали. Це задовільна, але ще досить низька оцінка.

Керованість – одне з найважливіших властивостей системи управління і об'єкта управління (машини, живого організму, суспільства тощо), що описує можливість перевести систему з одного стану в інше [8].

Пошук ефективних моделей управління, що враховує особливості вітчизняної управлінської культури, є необхідною стадією підготовки інновацій, невід'ємним елементом процесу реформування. Не менш важливий моніторинг стану державного управління, що включає аналіз як міжнародних індикаторів, так і статистичних, соціологічних спостережень. За результатами такого спостереження можна виділити пріоритетні і проблемні області, що вимагають першочергового реагування.

Реалізація адміністративної реформи тісно пов'язана із застосуванням інноваційних технологій у сфері державного управління. У науковій літературі існують певні відмінності в підходах до визначення інновації. У той же час багато авторів [9] сходяться в тому, що специфічний зміст інновації складають зміни, і головною функцією інноваційної діяльності є функція зміни.

Висновок. Таким чином, соціально-політичні, соціокультурні та економічні чинники визначають основні риси кризи керованості державно-управлінської системи України на сучасному етапі, це: занепад соціальної дисципліни, дезінтеграція громадського порядку, посилення відчуження і самовідчуження громадян від політики, невизначеність розвитку тощо. Подолати кризовий стан можна створенням таких умов, які забезпечили б безперешкодну, рівноправну комунікацію, незалежно від соціального статусу чи матеріального стану її суб'єктів. Це: демократичні права і свободи, усунення недоліків ринку (монополій, недобросовісної конкуренції тощо), рівний доступ до отримання суспільних благ (освіти, соціальної допомоги, медичного обслуговування тощо), визнання рівноправності різних етнічних і релігійних цінностей. Названі вище умови покликані забезпечити ефективне функціонування сучасної держави в ході здійснення адміністративних і політичних реформ.

Список використаних джерел

1. Ефективність державного управління [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://safari-perm.ru/teoriya-ta-istoriya-derzhavnogo-upravlinnya/30-efektivnist-derzhavnogo-upravlinnya.html>.
2. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник О.Ю. Оболенський А.Ю.Васіна Л. Ю. Гордієнко. – К. : Видавництво «Знання-Прес», 2003. – С. 152 - 160.

3. Политология : Хрестоматия / Сост.: М.А. Василик, М.С. Вершинин. – М. : Гардарики, 2000. – С. 319 - 331.
4. Гончарук Н.Т. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні / Н.Т. Гончарук // Публічне управління: теорія та практика. - № 2, 2010. – С. 11 – 17.
5. Ониськів М.М. Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні: автореф. дис ... канд. юрид. наук / М.М. Ониськів . – Ірпінь : Б.в., 2009 . – 20 с.
6. Дембіцька С.Л. Про стан надання адміністративних послуг / С.Л. Дембіцька // Вісник юридичних наук, – № 2, 2012. – С. 100 – 104.
7. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : [учебн. пособ.] / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с., с. 11.
8. Керованість системи [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://znaimo.com.ua/Керованість_\(теорія_управління\)](http://znaimo.com.ua/Керованість_(теорія_управління)).
9. Баранов Н.А. Потенциал государства и политико-административные отношения в контексте инновационного развития // Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгунова. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2010. – С.21 - 35.

References

1. Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnia [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu : <http://safari-perm.ru/teoriya-ta-istoriya-derzhavnogo-upravlinnya/30-efektivnist-derzhavnogo-upravlinnya.html>.
2. Derzhavne upravlinnia : pidruchnyk / A.F. Mel'nyk O.Yu. Obolens'kyj A.Yu.Vasina L. Yu. Hordiienko. – К. : Vydavnytstvo «Znannia-Pres», 2003. – S. 152 - 160.
3. Polytolohyia : Khrestomatyia / Sost.: М.А. Vasylyk, М.С. Vershynyn. – М. : Hardaryky, 2000. – S. 319 - 331.
4. Honcharuk N.T. Vitchyznianyj dosvid zdijsnennia administratyvnoi reformy v Ukraini / N.T. Honcharuk // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka. - № 2, 2010. – S. 11 – 17.
5. Onys'kiv M.M. Orhanizatsijno-pravove zabezpechennia administratyvnoi reformy v Ukraini: avtoref. dys ... kand. iuryd. nauk / M.M. Onys'kiv . – Irpin' : B.v., 2009 . – 20 s.
6. Dembits'ka S.L. Pro stan nadannia administratyvnykh posluh / S.L. Dembits'ka // Visnyk iurydychnykh nauk, – № 2, 2012. – S. 100 – 104.
7. Surmyn Yu. P. Teoryia sotsyal'nykh tekhnolohyj : [uchebn. posob.] / Yu. P. Surmyn, N. V. Tulenkov. – К. : MAUP, 2004. – 608 s., s. 11.
8. Kerovanist' systemy [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu : [http://znaimo.com.ua/Kerovanist'_\(teoriia_upravlinnia\)](http://znaimo.com.ua/Kerovanist'_(teoriia_upravlinnia)).
9. Baranov N.A. Potentsyal gosudarstva y polytyko-admynystратyvnye otnosheniya v kontekste ynnovatsyonnoho razvytyia // Polytyko-admynystратyvnye otnosheniya: kontsepty, praktyka y kachestvo upravleniya. Sbornyk statej / Pod red. L.V. Smorhunova. – SPb. : Yzd-vo S.-Peterb. un-ta, 2010. – S.21 - 35.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 352.075

Мочков О.Б.,
аспірант кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування
та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ЩОДО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Анотація. У статті досліджуються теоретичні засади та принципи існування явища місцевого самоврядування. Проведено історико-юридичний аналіз теорій та концепцій, що справили найбільший вплив на розвиток інституту місцевого самоврядування. Детально проаналізовано загальні та спеціальні принципи організації та функціонування інституту місцевого самоврядування. Проведено детальний аналіз українського законодавства з вказаної проблематики.

Ключові слова: теоретичні засади місцевого самоврядування, принципи місцевого самоврядування, Україна, місцева громада, територіальна громада, місцеве самоврядування.

Мочков О.Б.,
аспірант кафедри регіонального управління,
местного самоуправления и управления городом
Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ЧЛЕНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

В статье исследуются теоретические аспекты и принципы существования явления местного самоуправления. Проведен историко-юридический анализ теорий и концепций, оказавших наибольшее влияние на развитие института местного самоуправления. Подробно проанализированы общие и специальные принципы организации и функционирования института местного самоуправления. Проведен детальный анализ украинского законодательства по указанной проблематике.

Ключевые слова: теоретические аспекты местного самоуправления, принципы местного самоуправления, Украина, местная община, территориальная община, местное самоуправление.

Mochkov O.B.,
Postgraduate student of regional governance,
local government and city management
National Academy of Public Administration under
the President of Ukraine

THEORETICAL ASPECTS AND PRINCIPLES OF PARTICIPATION OF MEMBERS OF THE TERRITORIAL COMMUNITY IN DECISIONS ON LOCAL DEVELOPMENT

Annotation. The phenomenon of local self-government has history that goes back for centuries. The ideas of self-organized community were first voiced by Ancient Greek philosophers. This theory is centered at the idea of small self-organized communities endowed with sufficient financial, material and legal resources to solve particular problems. In Ancient Greece, this idea had been successfully realized on the example of city-states. Subsequently, theories of local self-government were changed or supplemented. As a rule, all theories had to serve, one way or another, the interests of public authorities.

Modern theories of local self-government envisage broad autonomy of communities and their representative bodies. Today, we observe a consistent trend toward the broadening of powers and competences of local self-government. The phenomenon of local self-government is guaranteed and recognized internationally. The European Charter of Local Self-Government is a vivid example of that.

Ukrainian law guarantees the right of communities to local self-government. The principles of local self-government based on international practice and enshrined in legislative framework represent real mechanisms of exercising this right.

Unfortunately, as far as Ukraine is concerned, there is a vacuum between declarations of the right to local self-government and the actual state of affairs in the country. Ukrainian law still has numerous loopholes and conflicting provisions which regulate this sphere. The matters concerning division of competence and powers between bodies of local self-government and central government still need to be addressed. The problem of competition among bodies of public administration and arbitrary interpretation of law remains very acute.

The article studies theoretical aspects and principles of existence of the phenomenon of local self-government. It offers historical and legal analysis of theories and concepts which had the greatest effect on the development of the institute of local self-government. General and special principles of organization and functioning of the institute of local self-government were analyzed in detail. Ukrainian laws which govern this sphere were also subjected to a detailed analysis.

Keywords: theoretical principles of local self-government, the principles of local self-government, Ukraine, the local community, local community, local government.

Постановка проблеми. Розбудова української держави, забезпечення реального втілення норм Конституції щодо соціальної спрямованості держави, забезпечення прав та інтересів громадян, неодмінно знаходить своє втілення в специфічному інституті публічно-приватного управління – місцевого самоврядування. Поява ідей самоврядних громад, що безпосередньо вирішують свої нагальні проблеми, без втручання держави, сягає своїм корінням античних часів. З часом, теорії місцевого самоврядування змінювалися, доповнювалися і в кінцевому підсумку викристалізувалися до сучасного стану, який на практиці втілений практично всіма державами світу. Сучасне втілення інституту місцевого самоврядування передбачає широку автономію місцевих громад у вирішенні питань місцевого розвитку, спостерігається стійка динаміка до збільшення компетенції місцевих громад та їх представницьких органів, забезпечення

фінансової та організаційної незалежності останніх. Українська держава перебуває на початковому етапі становлення інституту місцевого самоврядування, а тому дослідження генези розвитку інституту місцевого самоврядування, з дослідженням особливостей різних теорій, поглядів та концепцій - є необхідним. Українським законодавством чітко виписані принципи на яких розбудовується місцеве самоврядування, а тому забезпечення неухильного їх додержання є запорукою побудови ефективної взаємодії між громадянами та державою, сприятиме більш ефективному впровадженню реформ, забезпечить безперервну взаємну комунікацію суспільства та держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика, пов'язана із вивченням теоретичних засад становлення та розвитку теорії місцевого самоврядування, знайшла своє розкриття у працях вітчизняних вчених В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, М.Й. Бійтіна, І.Л. Бачила, І.П. Бутка, М.І. Корнієнка, Б.П. Курашвілі, В.В. Копейчикова, Б.М. Лазарева, А.І. Лук'янова, В.М. Марчука, В.Ф. Погорілка, М.Ф. Селівона, Ю.О. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, М.В. Черноголовкіна. Питаннями специфіки національних реалій та імплементації в українське законодавство найбільш успішних моделей розвитку місцевого самоврядування займаються: М.В.Бабаєва, В.Д.Бакуменко, М.Х.Корецький, В.В.Кравченко, В.С.Куйбіда, О.Я.Лазор, О.Ю.Лебединський, В.В.Мамонова, В.В.Цветков, Ю.П.Шаров та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Конституційно закріплені принципи місцевого самоврядування не знаходять свого реального втілення в законодавчому полі, на практиці існує величезна прірва між деклараціями та реальним станом справ. Принципи, що лежать в основі місцевого самоврядування розширюються, чому прикладом є постійне оновлення Європейської хартії місцевого самоврядування. Необхідність забезпечення імплементації конституційних принципів місцевого самоврядування на рівні законів є сьогодні нагальною. Також необхідним видається доповнення вже існуючих принципів новими, закріпленими Європейською хартією місцевого самоврядування.

Мета статті. Проаналізувати появу та еволюцію поглядів, ідей, концепцій феномену місцевого самоврядування. Дослідити принципи місцевого самоврядування закріплені Конституцією України та Законами України, проаналізувати стан врахування вказаних принципів в чинному законодавстві та в реальній практиці органів місцевого самоврядування. Визначити значення врахування принципів місцевого самоврядування для розбудови міцних, економічно незалежних та ефективних територіальних громад, показати необхідність реальної відповідності правозастосовної практики основоположним началам проголошеним та закріпленим в національному законодавстві щодо місцевого самоврядування

Виклад основного матеріалу. Територіальна організація місцевого самоврядування значною мірою визначається тими теоретико-концептуальними основами, на яких організоване місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. Вважається, що теоретичні засади місцевого самоврядування були розроблені в кінці XVIII – першій половині XIX ст. у Франції та Німеччині. Ідейним джерелом місцевого самоврядування була парадигма про природне право людини, в якій знайшли відображення категорії справедливості, свободи й рівності. Науковий потенціал самоврядної ідеї розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять та категорій, які саме і сприяють оформленню відповідних теорій походження місцевого самоврядування.

Буття ідеї місцевого самоврядування пов'язане з широкою духовною спадщиною (загальною самоврядною ідеєю, вченнями про природні права людини та про громадянське суспільство, поглядами буржуазних просвітників, соціалістів-утопістів, представників інших напрямів наукової думки), вона ввібрала в себе найцінніше з суспільних здобутків людства.

Ідея місцевого самоврядування виконує особливі пізнавальні функції. Вона дає первинні відомості про місцеве самоврядування, відображає те істотне, що притаманне цьому інституту в різні конкретно-історичні періоди, є характерним та особливим для країн, які його визнають. Тобто в ідеях віддзеркалюються загальні та особливі елементи будь-якої моделі місцевого самоврядування в їх динаміці.

Історично місцеве самоврядування в сучасному аксіологічному та онтологічному розумінні виникло в стародавній Греції. Міста-поліси Стародавніх Еллади та Італії є чудовим прикладом становлення самоврядних засад міського життя. Ще давньогрецький філософ Арістотель відзначав, що в давніх демократіях громадяни управляли саме в тому розумінні, що всі управляли, і, у свою чергу, були керовані. І хоча жителі цих міст, звичайно, мали різні земельні, політичні права, вони виступали як громадяни. Поза залежністю від конкретних форм соціально-економічної та політичної організації соціуму й квазі-держави, міста-поліси продемонстрували можливість запровадження та функціонування самоврядних засад у рамках територіального мікроколективу, що був об'єднаний системними інтересами.

Більше поширення місцевого самоврядування одержало в XI-XV ст., коли в Європі існували князівства, герцогства, графства, міста, парафії та інші місцеві форми врядування, що з'явилися ще за феодальної доби. Уперше в письмовому вигляді зміст поняття “ місцевого самоврядування ” був викладений у своєрідних юридичних документах – статутах територіальних громад. Українські дослідники сутності вказаного питання підкреслюють, що саме з появою статутів (хартій) середньовічних міст Європи пов'язано виникнення передвісника місцевого самоврядування – комунального самоврядування. Побоюючись відцентрових тенденцій з боку великих

феодалів, монархи намагалися схилити на свій бік громади міст, шляхом надання дозволу на розбудову місцевого самоврядування в містах. Це і відбулося тоді, коли українські землі попали під владу Великого князівства Литовського і в Україні набуло чинності магдебурзьке право, а не раніше.

Метою створення хартій було закріплення прав (насамперед права на виборне самоврядування) та привілеїв для членів міської громади, серед яких особливо важливими стали особиста свобода та право на володіння, користування та розпорядження приватною власністю і безпосередня участь найбільш заможних городян у системі управління містом.

У ході розбудови суверенних держав у XIV-XVIII ст. відбувалося підпорядкування міст та інших менших форм місцевих урядвань центральній державній владі. Тому місцева влада почала набувати форми адміністративних підрозділів центрального уряду. Проте, попередній автономний розвиток заклав підґрунтя для існування прав місцевих громад та розвитку їх самоврядування, а процес утвердження домінування центрального уряду, загалом, окреслив роль органів місцевого самоврядування як органів з надання місцевих послуг і вирішення місцевих проблем.

Отже, під місцевим самоврядуванням розумілось місцеве управління, що самостійно здійснювалось населенням певної територіальної одиниці.

Сам термін “самоврядування” вперше було вжито в період Великої французької революції, щоб підкреслити самостійність громади відносно держави. У 1808 р. міністр Пруссії барон фон Штейн використав ідею самоврядування в законі про статути міст, який визначав міську громаду як політичну одиницю. Провідною ідеєю Штейна була організація міської громади в дусі суспільної самостійності, через яку громадянин мав відчутти себе членом державного організму. Цей закон мав велике значення для відродження пруської держави.

Найбільш наближене до сучасного інтерпретування правового та організаційного інституту місцевого самоврядування з'явилося саме в XIX ст. внаслідок серйозного впливу результатів буржуазно-демократичних революцій, навіть незважаючи на те, що вони закінчилися поразкою. Вказане інтерпретування ввів пруський юрист Р. Гнейст для позначення управління на місцях, за якого територіальні громади, які склалися внаслідок тривалого історичного процесу, після об'єднання Німеччини і виникнення німецької імперії Гогенцоллернів указами Вільгельма I були наділені правом самостійно (у межах імперських законів) вирішувати місцеві справи.

Визначення змісту поняття місцеве самоврядування безпосередньо пов'язане з розумінням сутності місцевого самоврядування. В цьому плані суспільна наукова думка розділилась на кілька напрямів, створивши кілька самостійних теорій місцевого самоврядування. Розглянемо їх докладніше.

Теорія вільної громади. Зародилася в Німеччині, її виникнення у XIX

ст. було прямим наслідком боротьби міської буржуазії за об'єднання батьківщини німців, які більше трьох століть перебували під владою великої кількості роздроблених монархій та міст-держав.

Теорія вільної громади ґрунтується на постулатах “ природного права ” людини, висунутих захисниками “ загальнолюдських цінностей ”, які передусім були цінностями буржуазних приватних власників. З погляду цих вчених, громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади функціонування за самою своєю природою, причому держава не створює громаду, а лише визнає її. Звідси робляться такі висновки:

- громадські справи є відмінними від державних;
- громада є суб'єктом із спеціальними правами, наявність яких унеможлиблює втручання держави до її справ;
- посадові особи самоврядування не є представниками держави, тим більше, що ці особи виступали як “ агенти держави ” і тільки держави, і вони репрезентують суспільство, а не державу.

Господарська теорія. Відповідно до цієї теорії, місцеве самоврядування – це управління справами недержавного значення, власними господарськими справами громади. При цьому дуже часто окремі автори намагалися ототожнити самовряду одну одиницю з промисловими компаніями, спілками і корпораціями, що в умовах майже абсолютистських Росії та Німеччини було цілком природним. Адже саме про таке самоврядування піклувалася буржуазія обох монархій. Таким чином виправдовувалася повна самостійність громади і руйнувався принцип нагляду держави над місцевим самоврядуванням.

Юридична теорія місцевого самоврядування. Появу даної теорії традиційно пов'язують з переходом найбільш розвинутих країн світу (США, Велика Британія, Франція) в добу “ імперіалізму ”, теорія була сформульована вченими Німеччини (Г. Єллінек) та Росії (Н. Коркунов, Б. Чичерін).

Сутність даної теорії полягала в тому, що органи місцевого самоврядування здійснюють функції державного управління, але при цьому вони є органами не держави як особливої юридичної особи, а територіальної громади. Отже, справами громади може управляти сама громада, а не органи держави. Внаслідок такої ситуації органи самоврядування повинні вибиратися, а не призначатися державою. Така теорія цілком логічна з огляду на свою прийнятність для населення, яке створює ті або інші територіальні колективи, але їй бракує соціального підходу, оскільки особи, які виконують свої обов'язки від імені громади, піклуються переважно справами заможних верств населення.

Державницька теорія. Була розроблена вченими тих країн, які зазнали найбільших революційних потрясінь наприкінці XIX початку XX ст. вона була необхідна для пануючих політичних кіл цих держав, для звуження самостійності територіальних громад.

Творці цієї теорії розглядають місцеве самоврядування як частину держави, оскільки всяке управління громадського характеру вважається державним. Отже, той, хто займається самоврядуванням, виконує завдання держави.

Вітчизняні теоретики розглядали місцеве самоврядування через традиційну для українського сільського населення територіально-виробничу форму організації суспільства – громаду. Так, М. Драгоманов вбачав у самоврядуванні оптимальний спосіб подолання надмірної централізації державної влади через широке втілення суспільної свободи на рівні низових адміністративно-територіальних структур, а М. Грушевський розглядав самоврядування як спосіб зміцнення і саморозвитку національних територій шляхом втілення ідей “ широкої козацької автономії ” [5].

Підсумовуючи все вище викладене, слід зазначити, що зазначені теорії в загальному вигляді відповідають інтересам панівних верств населення усіх розвинутих країн.

Слід підкреслити, що громадівська та державницька теорії знайшли найбільшого розповсюдження в Україні. Елементи громадівської теорії лягли в основу концепції місцевого самоврядування, яка закріплена в Основному Законі. Проте жодна з цих концепцій не доведена законодавчо до ладу, що на практиці призводить до довільного тлумачення та часто-густо свавільного правозастосування норм законодавства про місцеве самоврядування.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення [7].

Залучення громадськості до процесів розробки та прийняття рішень, що стосуються життя територіальної громади, є одним з фундаментальних принципів демократії та розвитку громадянського суспільства. Загальною метою залучення громадськості є налагодження довірливих відносин між територіальною громадою та місцевими органами влади, що сприяє збільшенню взаємної відповідальності, підвищенню прозорості процесу ухвалення владних рішень та розвитку місцевого самоврядування. Досвід розвинених демократичних країн свідчить, що посилення ролі самих громадян у задоволенні потреб громади та поліпшення життєвого рівня місцевого населення є важливим елементом розвитку місцевого самоврядування.

В основі організації місцевого самоврядування важливу роль відіграють також його принципи. Принципи місцевого самоврядування — це визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, що покладені в основу його організації і функціонування і визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування. Закріплення в національному законодавстві таких принципів є однією з вимог

Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналась Україна. Хартія визначає ряд принципів, за яких усі держави-учасниці повинні будувати свої системи місцевого самоврядування.

По-перше, ст. 2 Хартії передбачає, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і в міру можливості в конституції. Конституція України проголосила цей принцип у ст. 7. Суть інших принципів полягає в тому, що: 1) місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; 2) право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; 3) з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою; 4) органи місцевого самоврядування мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і приймати владні рішення; 5) місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; 6) права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені [3].

Принципи місцевого самоврядування в Україні, встановлені Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], охоплюють всі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування. Їх можна поділити на дві групи.

Перша група принципів визначає загальні засади організації та здійснення публічної влади в Україні. Вони закріплені в розділі 1 Конституції України і деякі з них в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». До цих принципів можна віднести такі: гуманізм, народовладдя, демократизм, верховенство права, законність.

Друга група відображає принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади. Вони дістали закріплення в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до положень та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. До цієї групи принципів належать такі: гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування.

Усі ці принципи мають самостійне значення і водночас тісно пов'язані між собою. В сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, що є вельми важливою ознакою демократії будь-якої

держави, має специфічну форму у кожній із них. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади. Без координації їх діяльності неможливо вирішити тих завдань, що виникають перед органами місцевого самоврядування.

Поняття самоврядування означає право, делеговане і гарантоване державою місцевим громадам (комунам, общинам, муніципалітетам) та іншим формам самоорганізації громадян, на незалежне і самостійне вирішення безпосередньо або через інституції, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, у межах чинного законодавства України та власної фінансово-економічної бази.

Місцеве самоврядування – багатогранне політико-правове явище, і як об'єкт конституційно-правового регулювання:

- є основою конституційного ладу в Україні, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади у суспільстві загалом і в державі зокрема, а також необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу;

- є специфічною формою народовладдя;

- надає право жителям відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також – через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Тобто, вирішення територіальною громадою питань місцевого значення може здійснюватися у двох формах демократії:

- безпосередньої – через проведення виборів, місцевих референдумів, вирішення певних питань на сходах жителів села, певної території тощо;

- представницької – через обрані органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування – це виборні та інші органи, уповноважені на вирішення питань місцевого значення і які, відповідно до ст. 5 Конституції України, не належать до системи органів державної влади. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, згідно зі ст. 19 Конституції України, зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Питання місцевого значення – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці [4].

Адміністративно-територіальна одиниця (утворення) – це частина єдиної території держави (село, селище, район у місті, місто, район,

область), що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування.

Вирішення питань місцевого значення та в інтересах місцевого населення визначає основні функції місцевого самоврядування, а саме:

- забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
- управління комунальною власністю, фінансовими засобами місцевого самоврядування;
- забезпечення комплексного розвитку територій;
- забезпечення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво необхідних послугах;
- охорона громадського порядку;
- захист інтересів і прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України.

До основних принципів місцевого самоврядування в Україні, що є найважливішими ознаками будь-якої демократичної держави, відповідно до ст. 4 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, належать:

- народовладдя: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її безпосередньо та через органи державної влади і органи місцевого самоврядування;
- законність в організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що підкріплена чинним законодавством України;
- гласність, що забезпечує прозору діяльність органів місцевого самоврядування і систематичну інформацію населення про неї;
- колегіальність, що означає таку організацію та функціонування відповідного колективного органу, до складу якого входить певна кількість осіб, вибраних персонально у визначеному законом порядку, і питання, що належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;
- поєднання місцевих і державних інтересів, яке відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;
- виборність: органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на 4 роки;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених чинним законодавством;
- підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами;
- державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування, що виявляється у наданні територіальним громадам та їхнім органам владно-управлінських повноважень, згідно із ст. 7 Основного Закону;

- судовий захист прав місцевого самоврядування, відповідно до ст. 145 Основного Закону України.

Система принципів місцевого самоврядування не вичерпується тими з них, які наведені вище а отже, потребує сьогодні свого розширення. Так, наприклад, звертає на себе увагу та обставина, що Основним Законом передбачений принцип підзвітності та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами і не передбачено їх відповідальності перед державою. Проте в Законі зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України, що їх повноваження можуть бути припинені достроково в порядку і в межах, визначених цим Законом [2].

Іншими принципами місцевого самоврядування, які потребують свого законодавчого врегулювання, є так звані принципи субсидіарності та повсюдності. Ці принципи є принципами Європейської хартії місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності означає, що розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня повинен здійснюватися так, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з другого - цей рівень має володіти відповідними організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, щоб забезпечити обсяг і якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів. “Муніципальні функції, зазначається в Хартії, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії” [3].

Відповідно до принципу повсюдності, місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування. Інша справа, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих місцевостях можуть бути передбачені окремими законами, як це зроблено стосовно міст Києва та Севастополя [1].

У спеціальній літературі з проблем місцевого самоврядування називаються й інші його принципи, зокрема такі: поєднання у правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого врегулювання з локальною нормотворчістю самих територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування; поєднання інститутів представницької і безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоврядних функцій; реальної керованості територією; обов'язковості рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у межах закону; взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськими організаціями і рухами тощо.

Таким чином, визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення. Важливе значення при цьому мають принципи, що закладені в законодавстві, а також реальна відповідність правозастосовної практики основоположним началам проголошеним та закріпленим в національному законодавстві щодо місцевого самоврядування. Також необхідно зазначити, що територіальна організація місцевого самоврядування значною мірою визначається тими теоретико-концептуальними основами, на яких організоване місцевого самоврядування в тій чи іншій країні.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96//Відом. Верхов. Ради України. – 1996. - №30. – Ст. 81.
2. "Про місцеве самоврядування в Україні": Закон України від 21 травня 1997 року №280/97// Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170–198.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс] : ратифікована Законом України від 15.07.1997 року за № 452/97"ВР // Верховна Рада України : офіційний веб-портал. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Корнієнко М.І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 68 – 77.
5. Грушевський М.С. Очерк історії українського народу. – К.: Либідь, 1991. – 250 с.
6. Кравченко В. Територіальний устрій та місцеві органи влади України. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 1995. – Вип. 43. – 89 с.
7. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. – 260 с.
8. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посіб. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
9. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування // Юридична енциклопедія. – Т. 3. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. – С. 731-732.
10. Мочков О. Б. Місцеві референдуми як шлях вирішення проблем складних адміністративно-територіальних утворень / О. Б. Мочков // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук. –практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. - С. 49-51.
11. Мітряєва С.І., Лендзел М.О. Європейська модель залучення громадян як інструмент планування та управління розвитком регіону/ Стратегічні пріоритети, № 1, 2006. – с. 159 – 166.

References

1. The Constitution of Ukraine, Law of Ukraine on 28 Jun. 1996. № 254k / 96 // Inform. Supreme Rada of Ukraine. - 1996. - №30. - P. 81.
2. "About Local Self-Government of Ukraine": Law of Ukraine on May 21, 1997 No280 / 97 // Inform. Supreme Rada of Ukraine. - 1997. - № 24. - P. 170-198.

3. European Charter of Local Self-Government on 15.10.1985 [electronic resource]: ratified by the Law of Ukraine 15.07.1997 year № 452/97 "VR // Verkhovna Rada of Ukraine: official web portal. - Access: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Kornienko M.I. State and local governments: issues of theory and practice // Ukrainian law. - 1995. - № 1 (2). - P. 68 - 77.
5. Grushevskii M.S. Essay history of the Ukrainian people. - K.: Lybyd, 1991. - 250 p.
6. V. Kravchenko. Territorial structure and local authorities of Ukraine. - K.: Nat. Institute of Strategic Studies, 1995. – Edit. 43 - 89 p.
7. Batanov O.V. Territorial community - the basis of local self-government in Ukraine. - K.: Int of State and Law V.M. Koretsky NASU, 2001. - 260 p.
8. Bilenchuk P.D., Kravchenko V.V., Pidmohylny M.V. Local Government in Ukraine (municipal law): tut. – K.: Atika, 2000. - 304 p.
9. Pohorilko V.F., Batanov O.V. Local Government Law Encyclopedia //. – V. 3 – K.: Ed-n "Ukrainian Encyclopedia" beh. M.P. Bazhan, 2001. - P. 731-732.
11. Mochkov O.B. Local referendums as a way of solvation the problems of complex administrative and political formation/ O.B. Mochkov // Local government - the basis of stable development of Ukraine: materials of annual ukrainian scientific and practical intern. conf. (Kyiv, 16 May. 2014) / by the common ed. Y.V. Kovbasiuk, K.O. Vashchenko, S.V. Zagorodniuk. - K: NAPA, 2014. – Vol. 1 - P. 49-51.
12. Mytryayeva S.I., Lendiel M.O. European model of citizen involvement as a tool of planning and regional development / Strategic Priorities, № 1, 2006. - p. 159 – 166.

Рецензент: Орлатий М.К., д.е.н., професор

УДК 351.82:504

Іванова Т.В.,

д.держ.упр., професор,
проректор з науково-педагогічної роботи,
Академії муніципального управління;

Остапчук Т.М.,

викладач кафедри управління
муніципальним розвитком,
Академії муніципального управління

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена визначенню сутності проблем раціонального природокористування. Обґрунтовано необхідність та шляхи підвищення управління раціонального природокористування.

Ключові слова: природокористування, раціональне природокористування, управління.

Іванова Т.В.,

д.гос.упр., професор,
проректор по
научно-педагогической работе,
Академии муниципального управления;

Остапчук Т.М.,

преподаватель кафедры управления
Муниципальным развитием,
Академии муниципального управления

ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена определению сущности проблем рационального природопользования. Обоснована необходимость и пути повышения управления рационального природопользования.

Ключевые слова: природопользование, рациональное природопользование, управление.

Ivanova T.V.,

Vise-president on scientific and
Pedagogical work, Doctor of Sciences in Public
Administration, professor,
Academy municipal administration;

Ostapchuk T.M.,

Lecturer of she chair
of municipal development management,
Academy municipal administration

STRATEGY FORMATION RATIONAL NATURE IN TERMS OF EUROPEAN INTEGRATION

Annotation. Environmental problems that began in the last century become even more acute, despite numerous programs, plans and environmental measures adopted laws to regulate society impacts on nature. The state should direct all efforts to ensure the right of every citizen to a safe environment. To achieve this important management should focus on ecology. Therefore, the issue of environmental management in Ukraine is particularly relevant today.

Ukraine legislated a procedure for the use and management of natural resources, proper attitude towards nature, the rights and obligations of entities in the field of environmental protection and responsibility for the violation of the relevant rules of nature. The growing use of natural resources requires environmental management and conservation of natural ability to heal itself, and therefore there is a need for more effective management of natural resources. After all, today the issue of environmental protection and natural resource management has developed into one of the most important global challenges. Depends upon the foundation of the existence of human society.

Today there was a need for the development of innovative state of the mechanisms of environmentally prudent environmental management. Therefore, there are a number of important issues related to the development and implementation of modern approaches to the problem of environmental management. Address the problem of excessive use of natural resources and environmental pollution within the competence of government agencies and private owners of industrial enterprises. Ukraine's transition to a market economy requires a radical change of the existing mechanism of formation and rational use of natural resources. These changes are aimed at a radical restructuring of relations and natural resources are to establish a system of sustainable economic development.

Ukraine's accession to the international community, the introduction of market economy management as well as individual businesses and organizations requires knowledge of and adherence to modern standards and common rules in the field of environmental activities, implementation of environmentally oriented management. Due to more stringent environmental requirements prevailing in society in recent years with the adoption at the national level appropriate legal documents, Ukrainian companies have to find new ways of nature that would not contradict the strategy of sustainable development systems. The authorities in Ukraine faced an urgent need to improve the environmental situation.

Keywords: environmental management, environmentalmanagement, governance.

Актуальність проблеми. Екологічні проблеми, які розпочалися ще у минулому столітті набувають ще більшої гостроти, незважаючи на численні програми, плани природоохоронних заходів та прийняті закони щодо регулювання впливів суспільства на природу. Держава має спрямовувати усі зусилля, щоб забезпечити право кожного громадянина на безпечне довкілля. Щоб досягти цього важливу увагу слід приділити управлінню в сфері екології. Тому питання управління природокористуванням в Україні є сьогодні особливо актуальним.

Аналіз наукового доробку. Розв'язанням проблем раціонального природокористування присвячені праці вітчизняних та зарубіжних учених і фахівців, а саме О.Ф. Балацького, С.А. Генсирука, К.Г. Гофмана, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, Ю.П. Лебединського, О.О. Мінца, М.Ф. Реймерса, В.Г. Сахаєва, В.М. Трегобчука, Ю.Ю. Туниці, Т.С. Хачатурова,

М.А. Хвесика, С.І. Христенка та інших. Різні аспекти проблем управління у галузі природокористування та охорони довкілля досліджували у своїх наукових працях такі автори як Ю.С. Шемшученко, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, В.М. Комарницький, Н.В. Кручиніна та інші автори.

Увага вчених зосереджується переважно на обґрунтуванні необхідності використання ресурсозберігаючих технологій, але не конкретизується механізм управління раціонального природокористування. Тому **метою статті** є обґрунтування проблем екологічного управління раціональним природокористуванням.

В той же час не достатньо теоретичного обґрунтування та розробки на цій основі пропозицій щодо комплексного застосування інструментів державного управління раціональним природокористуванням. Це обумовило вибір теми наукової статті.

Виклад основного матеріалу. В Україні законодавчо закріплені як порядок використання та управління природними ресурсами, належного ставлення людей до природи, прав та обов'язків суб'єктів господарювання в області охорони навколишнього середовища, так і відповідальність за порушення відповідних правил природокористування. Зростаюче використання природних ресурсів потребує раціонального природокористування та збереження здатності природних систем до самовідновлення, у зв'язку з чим виникає необхідність у більш ефективному управлінні природокористуванням. Адже, на сьогодні проблема охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів переросла в одну з найважливіших глобальних проблем сучасності. Від неї залежить основа існування людського суспільства.

В економічних перетвореннях, що відбуваються в Україні, особливе місце відводиться питанням охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування. Адже від ефективного і ощадливого використання природних ресурсів, забезпечення охорони навколишнього середовища залежить стабільне функціонування національної економіки, добробут населення, безпека життєдіяльності людства і поступова реалізація моделі сталого розвитку. Тому використання природних ресурсів і пов'язане з ним відповідне навантаження на навколишнє природне середовище являє собою ту сферу діяльності, яка визначає широке коло соціальних, економічних і екологічних проблем, вирішення яких неможливе без активної участі держави.

Тривалий час природокористування в нашій країні було безкоштовним, тобто підприємства використовували землю, воду та інші природні ресурси, а також забруднювали навколишнє природне середовище безкоштовно. Лише у разі сильного забруднення з катастрофічними наслідками для навколишнього середовища підприємства виплачували

штрафи, але не завжди [2, ст. 192]. Така безвідповідальність зумовлювала нерациональне використання природних ресурсів.

Сьогодні виникла потреба в розробці принципово нових державних механізмів комплексного, екологічно виваженого раціонального природокористування. Тому важливими є ряд питань, пов'язаних з розробкою і впровадженням сучасних підходів до вирішення проблеми раціонального природокористування.

Перехід економіки України до моделі сталого економічного розвитку на довгострокових засадах вимагає не тільки підвищення ефективності виробничої діяльності, але і раціоналізації використання природних ресурсів, зменшення шкідливого впливу на навколишнє середовище. Однак, як зауважують українські фахівці, драматизм полягає в тому, що попри всі зусилля світової науки ми не маємо готових моделей сталого розвитку суспільства, а господарська діяльність здійснюється за рахунок природи та майбутніх генерацій. Ще на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.) відзначалось, що модель розвитку індустріальних країн, які досягли прогресу за рахунок використання «чужих» природних ресурсів, ціною забруднення навколишнього середовища, буде втрачати свою життєздатність у міру вичерпування ресурсно-екологічного потенціалу планети [5, ст. 33].

Окрім того, проблема раціонального природокористування посилюється значним техногенним навантаженням на екосистему України та станом забруднення навколишнього середовища, що, у свою чергу, негативно позначається на якості життя населення України. Все це обумовлює актуальність обраної проблеми дослідження.

При переході України до ринкових методів управління територіями, містам надано більшої самостійності у вирішенні економічних питань, однією з важливих завдань є створення по-справжньому дієвого організаційного механізму управління системою природокористування на регіональному рівні.

На наш погляд, система управління охороною навколишнього середовища і природокористування на рівні великого міста в умовах ринкової економіки повинні бути направлені на вирішення таких основних проблем:

- скорочення вже існуючих викидів в атмосферу, скидів у водні об'єкти, складуванні твердих відходів;
- попередження можливих негативних впливів господарської діяльності;

Сьогодні екологічна ситуація потребує створення стійкої системи економічного регулювання зменшення забруднення навколишнього середовища.

В зв'язку з цим необхідно розробити систему платежів за викиди і

скиди шкідливих речовин в навколишнє середовище та систему регулювання споживання природних ресурсів [1, ст. 153]. Яким являється господарський механізм управління природокористування. На наш погляд він має виконувати три основні функції:

- стимулювати впровадження безвідходних, екологічно чистих технологій;
- створювати зацікавленість у проведенні природо відновлюваних і природоохоронних заходів;
- регулювати процес розміщення нових промислових об'єктів в умовах жорстких екологічних обмежень.

Але варто звернути увагу на два принципових моменти. По-перше, запроваджуючи суворі екологічні заходи природоохоронного призначення, не можна ігнорувати виробничу мету підприємств. По-друге, при визначенні розмірів платежів необхідно виходити з того, що їх нова мета – запобігання шкоди, а не її компенсація, тим більше, що розмір дійсної повної шкоди від забруднення довкілля визначити досить проблематично.

В разі, якщо стягувати з підприємств платежі в розмірі повної вартості заподіяної шкоди, то фінансове становище багатьох з них буде досить скрутним [4, ст. 13]. При цьому найбільш багаті підприємства можуть віддати перевагу відшкодуванню, ніж кардинально розв'язувати питання.

Проблема зводиться до того, що природоохоронна діяльність не може розвиватись ізольовано, а повинна бути суворо підпорядкована як екологічній так і економічній меті розвитку міста.

Як ми розуміємо, суть нового механізму повинен складатись не стільки з самих платежів за заподіяну шкоду, а в тому, як ці економічні важелі будуть взаємопов'язані в єдину систему регіонального управління природокористування.

Вважаємо, що сьогодні потрібна розробка такого господарського механізму охорони, який би включить економічні регулятори природоохоронної діяльності, що спрямовуватимуться на дослідження кінцевих результатів.

Передбачаємо, що найважливішим завданням утворення такого механізму є розробка стимулів економічної зацікавленості підприємств у зростаючих затратах на охорону навколишнього середовища.

В цілому вдосконаленню господарського механізму, враховуючи всю новизну завдань його конструювання, процес довгий й складний. Проте треба звернути увагу на те, що платежі – не самоціль. Досить важливо як ці кошти будуть використовуватися. Не тішить перспектива, щоб ці платежі перетворились в додаткове джерело прибутку місцевих органів управління. В такому випадку погіршення умов міста буде штучно стимулюватись.

Введення платежів тісно пов'язане з їх розподілом. Одна частина коштів, що надходить у вигляді платежів, повинна витратитись як

компенсація за заподіяну шкоду і на заходи з охорони природи. Друга – в екологічний фонд міста [7].

Варто зауважити, що створення екологічних фондів також є одним з економічних методів управління в природокористуванні. Під фондами потрібно розуміти установи, які надають будь-яку матеріальну допомогу, та грошові матеріальні кошти, а також їх джерела. Наприклад, в екологічні фонди надходять платежі всіх підприємств за природокористування. А потім ці кошти видаються на проведення невідкладних та дорогих природоохоронних заходів. Крім цього, підприємства можуть робити внески у фонди екологічного страхування.

Основна функція такого фонду – створення продукту особливого роду – високої якості навколишнього середовища, що є благом колективного користування. Однак фонд це ще не вирішення проблем. Необхідна спеціальна структура управління процесами взаємодії природи і суспільства. Фондом повинна розпоряджатись спеціальна екологічна комісія, що нестиме відповідальність перед громадою міста за стан природного середовища.

Структура витрат коштів екологічного фонду повинна регламентуватись програмними заходами. Не зайвим буде передбачити спеціальну статтю витрат для заохочення підприємств за кращі показники у природоохоронній роботі [6, ст. 178].

Крім того, певна частина коштів цих фондів може витратитись на науково-дослідні розробки, для пайової участі у заходах регіонального характеру. Останнє може включати створення системи моніторингу довкілля, утримання заповідників, рекреаційних територій.

Важливо передбачити і питання взаємовідносин конкретних підприємств з екологічним фондом. Для цього потрібно визначити потреби в природоохоронних затратах на кожному господарському об'єкті і необхідні для цієї мети кошти.

З урахуванням екологічної агресивності технологічних процесів і розмірів заподіяної шкоди пропонується створити ранжирований перелік об'єктів, що потребують першочергового проведення природоохоронних заходів [3, ст. 290]. Для концентрації сил і коштів на найбільш важливих об'єктах і в залежності від вартості робіт доречно щорічно у порядку черги і згідно плану кошти з екологічного фонду направляти першим у переліку підприємствам. Надалі вони в обумовлений строк погашають наданий їм кредит, а саме ту частину коштів, на котрий перевищений розмір внесеного підприємством платежу.

Практична реалізація ідей, як ми вважаємо, полягає у проведенні екологічного районування території міста і встановлення для кожного району, що виділяється, відповідного коефіцієнту, що відображає ступінь наближення екосистеми до критичного стану. Ідея зводиться до того, що розмір плати за споживання природних ресурсів і забруднення

навколишнього середовища для двох підприємств при інших рівних умовах повинна бути значно вищою для того, що розміщується в унікальній зоні, або рекреаційній зоні, чи районі, що екологічно наближається до критичного стану.

Запровадження даного принципу в практику ринкових відносин у сфері природокористування надало б змогу екологічним методам регулювати процес розташування нових промислових об'єктів в містах, виходячи з реального екологічного оточення при цьому. Значно підвищиться роль міських адміністрацій, в розв'язанні соціальних економічних завдань і добору найбільш прийнятних варіантів розвитку всієї території з урахуванням збереження природного середовища.

Таким чином, вирішення проблеми надмірного використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища знаходиться в межах компетенції державних органів виконавчої влади та приватних власників промислових підприємств.

Висновки. Перехід України до ринкової економіки вимагає радикальних змін існуючого механізму формування раціонального використання й охорони природних ресурсів. Ці зміни спрямовані на докорінну перебудову відносин використання природних ресурсів і полягають у створенні системи сталого розвитку економіки.

Україна, ставши на шлях незалежності, приєдналася до процесу державного регулювання збереження якості природного середовища, раціонального використання природних ресурсів і дотримання екологічної безпеки.

Входження України до міжнародної спільноти, впровадження ринкових методів управління як економікою, так і окремими підприємствами і організаціями вимагає знання і дотримання сучасних єдиних норм і правил в галузі екологічної діяльності, впровадження екологічно орієнтованих методів управління. Внаслідок більш жорстких екологічних вимог, які склалися в суспільстві останнім часом з прийняттям на державному рівні відповідних нормативно-правових документів, українські підприємства змушені відшукувати нові шляхи природокористування, які б не суперечили стратегії стійкого розвитку соціоекологічних систем. Органи державної влади в Україні опинилися перед необхідністю термінового покращання екологічної ситуації.

Список використаних джерел

1. Іванова Т. В. Державне управління сталим екологічним розвитком України та її регіонів у системі раціонального природокористування : теорія, методологія, перспективні напрями // Т. В. Іванова / [монографія] – Донецьк: Юго-Восток, 2011. – 400 с.
2. Грушева Т.І. Зарубіжний досвід та міжнародні аспекти управління природокористуванням / Т.І. Грушева // Менеджер. – 2007. – № 4 (42). – С. 192-198.

3. Грушева Т.І. Удосконалення податково-правових засад охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування / Т.І. Грушева // Зб. н. праць Дон ДУУ. Серія “Державне управління”. вип. 101 “Проблеми державного управління розвитком промислового потенціалу регіону”. – Донецьк, 2008. – С.227-235.
4. Лінник С. О. Державне регулювання природокористування на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. наук з держ. упр. / С. О. Лінник ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. ; НАДУ. - Х., 2006. - 25 с.
5. Стефанків О.М. Стратегічні напрями раціонального природокористування в АПК та забезпечення екологічної безпеки в соціумі/ О. Степанків // Механізм регулювання економіки. – 2010. – №1. – С. 32-37.
6. Харченко М.О., Панченко А.О. Проблеми та перспективи впровадження екологічно чистого виробництва в Україні. - Механізм регулювання економіки, 2011. - № 2. – С.176-182.
7. Хвесик М. А. Проблеми раціонального природокористування в процесі забезпечення сталого розвитку в Україні М. А. Хвесик, Н. А. Степанюк Збірник матеріалів МНПК “Перший Всеукраїнський з’їзд екологів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://eco.com.ua/sites/eco.com.ua/files/lib1/konf/1vze/zb_m/0032_zb_m_1VZE.pdf

References

1. Ivanova T. V. Derzhavne upravlinnya stalym ekolohichnym rozvytkom Ukrayiny ta yiyi rehioniv u systemi ratsional'noho pryrodokorystuvannya : teoriya, metodolohiya, perspektyvni napryamy // T. V. Ivanova / [monohrafiya] – Donets'k: Yuho-Vostok, 2011. – 400 s.
2. Hrusheva T.I. Zarubizhnyy dosvid ta mizhnarodni aspekty upravlinnya pryrodokorystuvanniam / T.I. Hrusheva // Menedzher. – 2007. – # 4 (42). – S. 192-198.
3. Hrusheva T.I. Udoskonalennya podatkovopravovykh zasad okhorony navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha i ratsional'noho pryrodokorystuvannya / T.I. Hrusheva // Zb. n. prats' Don DUU. Seriya “Derzhavne upravlinnya”. vyp. 101 “Problemy derzhavnoho upravlinnya rozvytkom promyslovoho potentsialu rehionu”. – Donets'k, 2008. – S.227-235.
4. Linnyk S. O. Derzhavne rehulyuvannya pryrodokorystuvannya na rehional'nomu rivni: avtoref. dys. na zdobuttya nauk stupenya kand. nauk z derzh. upr. / S. O. Linnyk ; Khark. rehion. in-t derzh. upr. ; NADU. - Kh., 2006. - 25 s.
5. Stefankiv O.M. Stratehichni napryamy ratsional'noho pryrodokorystuvannya v APK ta zabezpechennya ekolohichnoyi bezpeky v sotsiumi/ O. Stepankiv // Mekhanizm rehulyuvannya ekonomiky. – 2010. – #1. – S. 32-37.
6. Kharchenko M.O., Panchenko A.O. Problemy ta perspektyvy vprovadzheniya ekolohichno chystoho vyrobnytstva v Ukrayini. - Mekhanizm rehulyuvannya ekonomiky, 2011. - # 2. – S.176-182.
7. Khvesyuk M. A. Problemy ratsional'noho pryrodokorystuvannya v protsesi zabezpechennya staloho rozvytku v Ukrayini M. A. Khvesyuk, N. A. Stepanyuk Zbirnyk materialiv MNPK “Pershyy Vseukrayins'kyy z'yizd ekolohiv” [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu http://eco.com.ua/sites/eco.com.ua/files/lib1/konf/1vze/zb_m/0032_zb_m_1VZE.pdf

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 35.077.44

Рибченко А.С.,

аспірант кафедри інформаційної політики
та електронного урядування
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УПРАВЛІННІ ОРГАНАМИ ПРАВОСУДДЯ ІСПАНІЇ

Анотація. Розглянуто іспанський досвід використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні органами правосуддя та визначено шляхи їх адаптації у систему державної юстиції України.

Ключові слова: інформаційно-комунікаційні технології, електронна демократія, електронне управління.

Рыбченко А.С.,

аспірант кафедри інформаційної політики
та електронного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ПРАВОСУДИЯ ИСПАНИИ

Аннотация. В статье рассматривается испанский опыт использования информационно-коммуникационных технологий в управлении органами правосудия и определены пути их адаптации в систему государственной юстиции Украины.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии, е-демократия, электронное управление.

Rybchenko A.S.,

postgraduate student information policy
and e-government
National Academy of Public Administration,
the President of Ukraine

IMPLEMENTATION E-JUSTICE: SPAIN EXPERIENCE

Annotation. In the article the experience of SPAIN in introduction of e-justice technologies has been researched. Objective ICT primarily aimed at increasing the efficiency of cooperation between the state and its subjects. Depending on the specific regional authority and economic efficiency of introducing an ICT solution may vary and should be analyzed separately. Potentially have the greatest impact of ICT implementation in selected areas of electronic services using the capabilities of electronic document and digital signature, but the fragmented approach to implementing e-governance in practice proves its inefficiency and financial inefficiency.

Speaking about the effectiveness of the implementation of electronic interaction between citizens and public authorities to obtain and provide administrative services, provide feedback,

we mean to carry out two-way communication, the result of which will be a concrete result. In order to fully analyze and evaluate the effectiveness of e-governance, efficiency and relevance of its convenience, should approach the issue from the standpoint of multivariate analysis.

Given the strong tendency out of state institutions in the plane of the Internet, a question arises functionality, optimization of content to users' needs, that the best way will reduce time spent for and provide services that are valuable measure of efficiency, reduce bureaucratic structures that have pass recipients, and as a result - combating corruption.

In this context, a rather good example for Ukraine experience of implementing e-government in Spain. By her example Ukraine can create a separate site, which would fully meet all the needs of customers - from finding the necessary information in the field of justice opportunities to obtain some quality services.

Keywords: IKT, e-Justice, e-Democracy, e-Governance.

Постановка проблеми. У демократичних країнах органи влади існують з метою захисту інтересів суспільства, надання сервісів громадянам, а також забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності державного управління. Запровадження електронного уряду прискорює і полегшує здійснення зазначених функцій. Для досягнення цієї мети уряд Іспанії визначив запровадження електронного уряду як одного з політичних пріоритетів.

Іспанська стратегія електронного уряду спрямована на створення єдиного віртуального державного управління, характеризується швидким доступом до інформації та зручністю в наданні послуг, у той же час поважаючи конфіденційність користувачів. Послуги мають надаватися у відповідності до потреб громадян, система надання цих послуг має забезпечуватися чітко визначеними електронними адміністративними процедурами, незалежно від фактичної влади в країні. Крім того, спрощені процедури передбачають зниження рівня бюрократії. З цією метою стратегія передбачає чотири основних напрямки роботи: реінжиніринг та інтеграція обслуговування навколо потреб користувачів і життєвих подій, співпраця між усіма рівнями уряду, спрощення адміністративних процедур для громадян та бізнесу, інтеграція бек-офісу та захист персональних даних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження технологій впровадження електронного врядування отримали висвітлення у наукових працях В. Бакуменка, Н. Грицяк, В. Дрешпака, А. Дуди, О.Карпенка, І. Клименко, Ю. Ковбасюка, Ю. Куца, Л. Прокопенка, А. Семенченка, С. Соловійова, В. Степанова. Проте *невирішеною частиною загальної проблеми* є відсутність системного аналізу досвіду провідних європейських країн щодо провадження е-юстиції.

Метою статті є комплексний аналіз досвіду Королівства Іспанії у впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні органами правосуддя.

Актуальність теми. Електронна юстиція є новітнім феноменом у сфері державного управління України, тому актуальність іспанського досвіду в процесі її запровадження є беззаперечною.

Виклад основного матеріалу дослідження. В останні роки органи державної влади зарубіжних країн почали застосовувати інформаційно-комунікаційні-технології (далі – ІКТ) у вирішенні повсякденних завдань щодо поліпшення внутрішнього управління, а також у співпраці з громадськістю. В Іспанії створення систем Е-юстиції не є винятком в цьому процесі, особливо в контексті імплементації засобів e-government [1]. Упродовж останніх років використання ІКТ в органах юстиції країни призвело до суттєвих вигід у процесі керування операціями електронного судочинства, що сприяло заощадженню часу та зменшенню обсягів робіт, пов'язаних з відкритістю та прозорістю правосуддя. Натомість, для споживачів (користувачів, учасників процесу), які є безпосередніми об'єктами правосуддя, з'явилися умови щодо полегшення доступу до процесу судочинства, що означає зниження витрат та підвищення його якості. Окрім того, системи е-Юстиції зробили правовідносини між судовими органами та громадянами більш простішими, що наблизило певні соціальні групи до процесів відкритого правосуддя (іммігрантів, людей з низьким культурним рівнем, інвалідів тощо).

е-Юстиція припускає використання широкого спектру технологічних інструментів і каналів, починаючи від персональних комп'ютерів до телебачення, факсу чи Інтернету. Незважаючи на те що в Іспанії вже реалізовувались пілотні проекти, спрямовані на впровадження найсучасніших електронних засобах масової інформації у здійсненні правосуддя, реальність сьогодні демонструє тотальне застосування засобів ІКТ в процесі управління операціями у сфері. Крім того, електронні засоби масової комунікації використовуються не тільки для обробки та розповсюдження даних, але й для управління судами, за допомогою електронно-мультимедійних систем що полегшує відносини між фахівцями в галузі юстиції та судами.

Розвиток е-Юстиції не просто має на увазі модернізацію державного управління сфери правосуддя з використанням ІКТ у засіданні учасників судового процесу (суддів, адвокатів, співробітників прокуратури і т.д.), але сприятиме інноваціям в організації прийняття відповідних управлінських рішень [2].

Інституційні прецеденти електронного правосуддя в Іспанії засновані на складній інституційній системі, що характеризується участю широкого кола людей та установ (Генеральної ради судової влади, Міністерства юстиції, а також автономних співтовариств з компетенцією в питаннях правосуддя) в рамках чинного законодавства, яке поступово змінювалось

протягом багатьох років, підтримуючи використання електронних засобів комунікації у здійсненні органів правосуддя.

У статті 117 Конституції Іспанії (1978 р.) визначено принцип «юрисдикційної єдності», в основі якого лежить організаційна узгодженість діяльності судових інституцій центрального та місцевого рівня, незважаючи на децентралізаційний розподіл влади в різних районах, а стаття 149.1.5 основного закону встановлює, що лише держава має виключні повноваження по здійсненню правосуддя [3].

У законі 1985 року «Про судову владу» (Organic Law of Judicial Power) практично не згадується використання ІКТ в процесі адміністрування правосуддя. Лише у статті 230, встановлено, що «будь-яка технічна документація та копіювання інформації можуть бути використані за умови гарантування її справжності». Але 8 листопада 1994 р. у зазначений нормативно-правовий акт було внесено зміни, зокрема:

- суди можуть використовувати електронні засоби комунікації в процесі своєї діяльності і виконувати свої обов'язки з обмеженнями, передбаченими в чинному законодавстві, зокрема, щодо захисту персональних даних;

- електронні документи, отримані за допомогою ІКТ відповідають паперовим за умови їх достовірності, захищеності, а також відповідності вимогам чинного законодавства;

- громадяни можуть звернутися до Управління юстиції із застосуванням засобів ІКТ, коли вони сумісні з тими, які використовуються судами, що гарантуються вимогами, встановленими кожною окремою процедурою.

Згідно до цього документу, Генеральна рада судової влади, встановлює вимоги та інші умови, які впливають на створення та управління електронних файлів, які знаходяться у веденні судових органів, з тим щоб забезпечити дотримання гарантій і прав, закріплених у законодавстві (стосується захисту даних). Окрім цього встановлюється, що комп'ютерні програми і додатки, які використовуються в Управлінні юстиції мають бути попередньо затверджені Генеральною радою судової влади (Consejo General del Poder Judicial), а також повинні бути сумісні між собою, з метою полегшення комунікативної інтеграції між учасниками державно-управлінських процесів.

На підставі реформованої 230 статті Закону про судову владу, Генеральна рада судової влади прийняла 7 червня 1995 року закон 5/1995, який стосується додаткових аспектів судових актів, наприклад, регулювання, створення і керування автоматизованих файлів, що містять персональні дані під відповідальність судової влади (суди, трибунали та Генеральна рада судової влади), а також адміністрування комп'ютерних програм правосуддя, додатків і систем [4].

Перелік комп'ютерних програм і додатків, відповідно до норм Закону 5/1995, затверджується на пленарному засіданні Генеральної ради судової влади, а також створюються умови щодо досягнення необхідного ступеня сумісності. Інтеграції програмного забезпечення із необхідним рівнем безпеки контролюється спеціально створеним Комітетом судових комп'ютерних технологій, який повинен складатися з представника суду і чотирьох суддів, по одному з кожної юрисдикції. Згодом, у кінці 1990-х років було прийнято рішення щодо поширення використання електронних засобів комунікації у здійсненні правосуддя, що призвело до комп'ютеризації процесів судочинства та правовідносин.

Певні зміни відбулися після ухвалення Закону 1/2000, від 7 січня, коли у цивільному судочинстві встановлюються правила використання електронних засобів комунікації щодо прийому електронних документів в якості засобу доказу, визнання документів судової діяльності отриманих за допомогою ІКТ, використання систем запису та відтворення зображення і звуку, а також обговорення розгляду, саме через інтерактивні засоби ІКТ).

В контексті подальшого розвитку технологій Е-Юстиції, слід згадати державні угоди з реформування судочинства в 2001 році, коли було підписано угоду між урядом Народної партії і Соціалістичною партією. Державна угода з реформування правосуддя в основному включала нову організацію судів і повсюдне впровадження засобів ІКТ (єдиний реєстр рішень судів, оптимізація баз даних, управління персоналом, запровадження використання ІКТ та покращення фінансування, передбачених для цієї мети). У подальшому передбачається внесення змін до статті 230 Основного закону судової влади і складання стратегічного плану за новими технологіями, переходячи від можливості використання ІКТ, з метою зробити це обов'язковим у всіх юрисдикційних органах влади і серед тих, хто професійно пов'язані з адмініструванням правосуддя.

В 2002 р. в рамках Державної угоди з реформування юстиції політичними партіями іспанського парламенту було включено «Статут громадян перед юстицією», який передбачав серед іншого, право громадян на швидку обробку їхніх справ; право на листування з адміністрацією юстиції через електронні засоби комунікації (електронну пошту, відео конференцію тощо відповідно до процесуального законодавства). Крім того, «Статут громадян перед юстицією» передбачає, що органи державної влади повинні сприяти використанню та застосуванню ІКТ і визнає, що електронні документи повинні бути повністю дійсними і ефективними за умови, що їхня безпека і достовірність може бути доведена. Пізніше, Законом 13/2003 від 24 жовтня 2003 р. реформовано й кримінально-процесуальну сферу, шляхом впровадження ІКТ в кримінально-процесуальні справи і, зокрема, сприяння використанню відео-конференцій або інших подібних систем, які дозволили б одночасний двосторонній зв'язок передачі зображення і звуку у

виступах прокурорів і обвинувачуваних, свідків або свідків-експертів. Й нарешті, Законом 19/2003 від 23 грудня 2003 р. було затверджено Державну угоду з реформування юстиції, згідно якої остаточно зосереджено використання ІКТ в судах всіх юрисдикцій та інших адміністративних одиниць, особливо при офіційному оголошенні судових рішень, судових резолюцій і статистичних даних, що відносяться до правосуддя.

Використання ІКТ у адмініструванні правосуддя: зокрема обробка інформації, управління судовими файлами, відносини між адмініструванням правосуддя та іншими судовими учасниками (адвокатами, прокурорами, експертами, свідками, та прийняття рішень. ІКТ використовуються також в якості платформи для підготовки суддів та державних службовців у здійсненні правосуддя. Прикладом цього є навчання, яке здійснює Генеральна рада судової влади через віртуальний кампус для практикуючих, а також тих, хто прагне стати суддями і [5].

В Іспанії перш ніж приступити до розробки різних програмних додатків, слід підкреслити, що різні державні адміністрації, відповідальні за розробку е-Юстиції склали конкретні плани, спрямовані на встановлення цілей, стратегій і заходів по впровадженню ІКТ у здійсненні правосуддя. Так, зокрема у Каталонії, створена Зелена книга управління юстиції, яка включає в себе різні рекомендації, серед яких зазначимо інтеграцію електронних засобів у процеси аналізу та вдосконалення Адміністрації державної служби юстиції. Окрім цього, визначено загальну стратегію дій з розробки технологій віртуального суду [6 с.105]”.

Що стосується рівня електронного правосуддя розвитку в Іспанії, управління даними є основним використанням електронних засобів комунікації. Мабуть, найбільш поширений і самий відомий з електронних засобів, що використовується для поширення інформації про правосуддя, це інформація, розповсюджена в Інтернеті через відповідні портали органів, відповідальних за адміністрування правосуддя. Зокрема, і нормативні портали, що розповсюджують інформацію тільки про повноваження та відомства, що відповідають за адміністрування правосуддя, та сайти, в яких розміщено широкий спектр інформації (про організацію судової влади, законодавство та юриспруденцію, про різні типи процесів судових розглядів, про різні послуги, що надаються правосуддям, останні новини тощо Інформація, яка розповсюджується через відповідні е-ресурси в значній мірі спрямована на загальне коло громадян. Тим не менш, ця інформація може бути також спрямована на конкретні групи населення, що беруть участь у судових процесах. Генеральна рада судової влади на своєму порталі розкриває інформацію, конкретно спрямовану для суддів за допомогою екстранету) [7].

Технології е-юстиції важливі також для управління та зберігання інформації в базах даних, які повинні включити правову інформацію

корисну для судових працівників, з метою полегшення обробки інформації по судових справах або спрощення процесом управління файлами документообігу. Завдяки використанню баз даних, можна обробляти інформацію щодо правил з юриспруденції. Крім того, бази даних можуть бути використані для управління інформацією, створеної або отриманою в судових органах.

Незважаючи на обмеження, які все ще існують, у 2002 році було створено Нейтральну судову точку доступу (Punto Neutro Judicial) за сприянням Генеральної ради судової влади в Іспанії, яка є захищеною мережею зв'язку, що дозволяє отримати доступ до баз даних правових установ різних державних органів. Основною ціллю такої мережі є реалізація підтримки в управлінні судами, надання допомоги суддям, а також автоматизація управління органів державної влади, через сприяння сумісності та взаємодоповнюваності між комп'ютерними системами служб правосуддя [8].

Більше 20 агентств в даний час зареєстровані в «Нейтральній судовій точці доступу», серед яких можна назвати: реєстр злочинців і порушників, соціальне забезпечення, поліція, податкові органи тощо. Крім того, всі автономні співтовариства мають доступ до неї безпосередньо у всіх регіонах Іспанського Королівства (Андалусії, Канарських островах, Каталонії, Галіції, Мадриді, Наварри, Баскії, Валенсії). Зареєстрованими користувачами «Нейтральної судової точки доступу» в 2011 році стало більше 12 млн. громадян Іспанії.

ІКТ також використовуються для управління документами судочинства. За допомогою цих спеціальних додатків здійснюється управління величезної кількості документів, що надходять або включається в обробку правових файлів. Інструменти управління документами дозволяють обробляти інформацію без необхідності у паперових носіях. Отже, оцифрування паперових носіїв та використання електронних документів забезпечує важливі переваги для подачі, відновлення і передачі документів між різними судовими інстанціями.

Окремо слід виділити управління додатками процесуального права, які призначені для внутрішнього користування державними службовцями судових органів. В деяких випадках ці додатки доступні за межами правосуддя. Серед перших розроблених Міністерством юстиції (Minerva and Libra), які являють собою систему для управління справами в правових установах (прийом, реєстрація, розподіл, обробку та управління справами процесуальних документів та схем обробки) [9].

Серед останніх впроваджених систем е-юстиції слід згадати проект LexNet. Інформаційна система LexNet забезпечує безпечний зв'язок з підтримкою електронно-цифрового підпису між судами і фахівцями, що працюють в системі правосуддя через веб-додатки, які доступні в режимі 24

години на добу / 7 днів на тиждень. LexNet дозволяє значно економити час і гроші, що дозволить уникнути друкування документів, знизить вартість відправлення цієї інформації тощо. Повідомлення доставляються менш ніж за одну хвилину і кожен з них представляє, за оцінками, економію близько 2 євро. Останні операційні оновлення, внесені в систему дозволяють одночасно задіяти 38.000 професіоналів у сфері правосуддя, що підтверджує ефективність LexNet, як засобу якісного зв'язку між різними процедурами системи управління. Остання версія цієї системи в 2012 році зареєструвала понад тридцять мільйонів електронних повідомлень, що в два рази перевищує показник 2011 р. [10].

Висновки. Завдання впровадження ІКТ, перш за все, спрямоване на збільшення ефективності взаємодії держави та її суб'єктів. Залежно від специфіки регіону й органу влади економічна ефективність впровадження певного рішення щодо ІКТ може бути різною і повинна аналізуватися окремо. Потенційно матиме найбільшу віддачу запровадження ІКТ в окремих сферах надання електронних послуг з використанням можливостей електронного документообігу та електронного цифрового підпису, проте фрагментарний підхід до впровадження е-врядування на практиці доводить свою недієвість та фінансову неефективність.

Говорячи про ефективність впровадження електронної взаємодії між громадянами та державними органами щодо отримання та надання адміністративних послуг, забезпечення зворотного зв'язку, ми маємо на увазі можливість здійснювати двосторонню комунікацію, наслідком якої буде конкретний результат. Для того, щоб у повній мірі проаналізувати та оцінити ефективність е-врядування, його актуальність дієвість та зручність, слід підходити до питання з позиції багатofакторного аналізу.

З огляду на стійку тенденцію виходу державних установ у площину Інтернету, дуже гостро постає питання функціональності, оптимізації контенту до потреб користувачів, що найліпшим чином забезпечить зменшення часових витрат на отримання та надавання послуг, що є повноцінним мірилом ефективності, зменшення кількості бюрократичних структур та, як наслідок – протидія корупції. Зазначимо, що досить вдалим прикладом для України є досвід впровадження електронного врядування в Іспанії. За її прикладом Україна може створити окремий сайт, який би повністю відповідав усім потребам споживачів – від пошуку необхідної інформації в сфері юстиції до можливості отримання тих чи інших якісних послуг.

Список використаних джерел

1. Delgado García, A., & Oliver Cuello, R. . Las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de justicia. Oñati, ES: Instituto Vasco de Administración Pública. – 2006 – 121 с.

2. Communication by the European Commission dated 26 September 2006, the Council, the European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committee of Regions, The Role of Electronic Administration in the Future of Europe COM (2003) 567 final.
3. Конституція Іспанії: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.domeuropa.eu>
4. BOE (Official State Bulletin), no.166, 13 July 1995.
5. La United con las Instuciones Cursos Virtuales [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://virtual0.uned.es/instituciones/>.
6. E-justice: using information communication technologies in the court system / Agusti Cerrillo and Pere Fabra, IGI Global Snippet, 2009 – 251 с.
7. Administración de Justicia en Euskadi [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://www.justizia.net/Ropositor/Default.asp?Idioma=sp>
8. Punto neutro judicial [Електронний ресурс] / – Режим доступу: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/e_Justicia/Punto_neutro_judicial
9. National Profile Spain. (Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGov) : [Електронний ресурс] / Cristina de Lorenzo, Sanchez Pintado Nuñez// 2007 – 107 с. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc9a7f.pdf?id=29081>
10. Ministry of Justice and its Lexnet system receive 6th "Crystal Scales of Justice" Award [Електронний ресурс] / – Access mode: http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Gobierno/News/2012/20121029_MinistryofJustice.htm

References

1. Delgado García, A., & Oliver Cuello, R. . Las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de justicia. Oñati, ES: Instituto Vasco de Administración Pública. – 2006 – 121 с.
2. Communication by the European Commission dated 26 September 2006, the Council, the European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committee of Regions, The Role of Electronic Administration in the Future of Europe COM (2003) 567 final.
3. Constitution of Spain: [electronic resource]. - Access: <http://www.domeuropa.eu>
4. BOE (Official State Bulletin), no.166, 13 July 1995.
5. La United con las Instuciones Cursos Virtuales [Electron resource] / – Access mode: <http://virtual0.uned.es/instituciones/>.
6. E-justice: using information communication technologies in the court system / Agusti Cerrillo and Pere Fabra, IGI Global Snippet, 2009 – 251 с.
7. Administración de Justicia en Euskadi [Electron resource] / – Access mode: <http://www.justizia.net/Ropositor/Default.asp?Idioma=sp>
8. Punto neutro judicial [Electron resource] / – Access mode: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/e_Justicia/Punto_neutro_judicial
9. National Profile Spain. (Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGov) : [Electron resource] / Cristina de Lorenzo, Sanchez Pintado Nuñez// 2007 – 107 с. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc9a7f.pdf?id=29081>
10. Ministry of Justice and its Lexnet system receive 6th "Crystal Scales of Justice" Award [Electron resource] / – Access mode: http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Gobierno/News/2012/20121029_MinistryofJustice.htm

Рецензент: Карпенко О.В., к.держ.упр.

УДК: 351

Тищенко О.М.,

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

ОЦІНКА СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ ТА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ МІСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті узагальнюється вітчизняний досвід використання оцінювання міських територій. Вивчається історія впровадження оцінювання у діяльність органів державного управління, корегування державних стратегій, вдосконалення системи управління. Пропонуються шляхи використання оцінювання міських територій у діяльності органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Ключові слова : органи місцевого самоврядування, оцінювання, проектний цикл, статистичні дані, територія, міські землі, населені пункти.

Тищенко А.Н.,

аспірант кафедри регіонального управління,
местного самоуправления и управления городом НАГУ.

ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ И РАЦИОНАЛЬНЫМ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГОРОДСКИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье обобщается отечественный опыт использования оценивания городских территорий. Изучается история внедрения оценивания в работу органов государственной власти, корректировки государственных стратегий, усовершенствования системы управления. Предлагаются пути использования оценивания городских территорий в работе органов местного самоуправления разных уровней.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, денежная оценка земель, градостроительство, территориальное развитие, территория, городские земли, населенные пункты.

Tishchenko A.N.,

Postgraduate student of regional management,
local government and city management NAPA

ASSESSMENT OF THE CURRENT SYSTEM OF LAND MANAGEMENT AND RATIONAL USE OF URBAN LAND IN UKRAINE

Annotation. The article summarizes the experience of using the domestic assessment of urban areas. We study the history of the introduction of evaluation into the work of public authorities, adjustments of public policies to improve the management system. The ways of using estimation of urban areas in the work of local governments at various levels.

Multifaceted and dynamic changes in urban development at present require local governments theoretical and methodological scientific research and innovation for the future prospects development modern city. New urban policy and modern city management should be based on a scientific foundation. Without the use of a new administrative management and

economic mechanisms to solve the majority of problems of the modern city possible. Therefore, the use of assessment and evaluation in modern management system should be given special attention.

Today, the world is used for evaluating the efficiency and effectiveness of recognition strategies, development projects, where developers and executives are government agencies and local government.

In Ukraine, the introduction of new modern approaches to the evaluation of government programs and programs of local government areas and new management is not common practice. The need for evaluation of urban areas occurs in the approval of local authorities a number of policy documents.

To address issues of economic regulation of land relations in the modern city local governments required cost mechanism for evaluating land use in the future development of the city, increasing the value of urban land, taking into account future changes in the infrastructure of the city.

The main tool in the assessment of the city should be e-cards and the value of urban land use, as a basis for the formation of new relationships between market participants earth.

Introduction of evaluation of the urban area via e-common database local authorities speed up significantly and almost eliminate the inefficient use of land and possible speculation with land.

Sustainability areas of cities, ensuring protection of land and the environment, economic and environmental development projects will justify the development of a new quality assessment.

Keywords: local government, the monetary valuation of land, urban planning, regional development, land, urban land, human settlements.

Постановка проблеми. Багатопланові та динамічні зміни у розвитку міст на сучасному етапі вимагають від органів місцевого самоврядування теоретичних та методологічних наукових розробок та їх впровадження для подальших перспектив розвитку сучасного міста. Нова міська політика та сучасне управління містом повинно базуватись на науковому фундаменті. Без використання в управлінні нових управлінських та економічних механізмів вирішити переважну більшість проблем сучасного міста неможливо. Тому застосуванню оцінки та оцінювання у сучасній системі управління необхідно приділяти особливу увагу.

Сьогодні у світі оцінювання використовують для визнання ефективності та результативності стратегій, проектів розвитку, розробниками яких та виконавцями є органи державної влади та місцевого самоврядування.

В Україні запровадження нових сучасних підходів до оцінювання урядових програм та програм розвитку територій органами місцевого самоврядування нова і не поширена управлінська практика. Потреба оцінювання міських територій виникає в процесі схвалювання органами місцевого самоврядування цілої низки програмних документів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Серед досліджень проблеми оцінювання системи управління землекористуванням та раціональним використанням міських земель треба виділити зарубіжних та вітчизняних вчених: Б. Вінницький(Канада), М.Лендшел(Україна), Ю. Ратейчак (Польща), І. Санжаровський (Україна), Ю. Полянський (Україна), І. Салій(Україна).

Але сьогодні ще немає достатньо розроблених навчально-методичних матеріалів з використанням оцінювання міських територій органами місцевого самоврядування для використання у повсякденному прийнятті управлінських рішень.

Мета статті – на основі аналізу наукових праць щодо оцінювання міських територій дати змогу застосування їх у діяльність органів місцевого самоврядування. Це надасть можливість ефективно впроваджувати програми регіонального розвитку, приймати своєчасні та виважені управлінські рішення.

Виклад основного матеріалу. Управління землекористуванням в містах здійснюють на основі законів та Земельного кодексу міські ради народних депутатів, їхні комісії та утворені ними органи виконавчої влади, а також міські управління земельних ресурсів та містобудування і архітектури, які є органами виконавчої влади та керуються також Законами України «Про основи містобудування», «Про охорону культурної спадщини» та ін.

Згідно з чинним Земельним кодексом до земель населених пунктів (міст, селищ, сіл) належать усі землі в межах населеного пункту, які перебувають у віданні, а фактично в розпорядженні місцевих Рад народних депутатів.

Кожен населений пункт повинен мати визначені, визнані та затверджені межі (міста, селища та села): межі селищ і сіл встановлюються та змінюються відповідно обласними та районними радами народних депутатів, міст - Верховною Радою за згодою рад сусідніх територій.

Межа міста - зовнішня межа земель міста, що відокремлює їх від земель іншого призначення і визначається генеральним планом розвитку міста або техніко-економічним обґрунтуванням розвитку міста. Має бути затверджена Верховною Радою України.

В умовах зміни Земельного кодексу, утвердження власника на землю та приватизації питання формування раціональних меж населених пунктів особливо великих, значно ускладнилось.

Українські міста в перспективі матимуть проблеми з тим, що земельні ресурси обмежені, бо потрібно влвічі збільшити житловий фонд і при цьому уникати не лише панельного, а й висотного житлового будівництва (адже сьогодні в Україні на одного мешканця припадає 18 кв. м житла, а за європейськими стандартами потрібно мати - 35-40 кв. м і більше).

Якщо раніше розширення меж міста було справою рад вищого рівня, бо всі землі були державні, то надалі це буде в основному справою самих територіальних громад — землі для забудови доведеться в основному викупувати як за межами міста, так і в самому місті. Тому стратегічно важливим для міста є механізм і активна участь в розмежуванні земель на комунальну, державну і приватну.

Реформування земельних відносин в напрямі платного користування та перетворення в товар земельних ділянок вимагає проведення масштабних робіт по кадастровій інвентаризації земель.

Земельний кадастр - система необхідних відомостей про правовий режим земель, розподіл їх за землевласниками та землекористувачами, орендарями, категоріями земель, а також про якісну характеристику і народно-господарську цінність земель.

Таким чином, місто повинно мати:

- чіткий реєстр власників землі і землекористувачів, в т. ч. орендарів;
- облік кількості і якості землі за категоріями;
- грошову оцінку землі;
- перелік земель, що оподатковуються, в т. ч. за пільговими ставками.

Кожна земельна ділянка в місті повинна мати:

- графічне зображення ділянки на основі топографічних зйомок та просторову прив'язку;
- визначення на місцевості лінійних та площинних характеристик;
- цільове призначення, в т.ч. і на перспективу відповідно до генерального плану розвитку населеного пункту;
- визначену площу під забудову;
- форму права власності (власник, користувач) як на землю, так і на об'єкти нерухомості за затвердженою системою показників;
- фіксацію суб'єктів права власності на землю;
- юридичну адресу власника (користувача);
- оснащення інженерними мережами;
- оціночну вартість земельної ділянки.

Згідно з чинним законодавством призначенням Державного земельного кадастру є:

- визначення факту виникнення або припинення існування земельної ділянки як об'єкта права власності та права користування;
- забезпечення інформацією органів державної влади та міщеного самоврядування, юридичних і фізичних осіб з метою регулювання земельних відносин;
- забезпечення раціонального та ефективного використання земель,
- забезпечення охорони земель і довкілля;
- проведення грошової оцінки земель;

- визначення розміру плати за землю при купівлі, оренді та податку при володінні і користуванні земельними ділянками, застосування грошово-товарних відносин у сфері земельних реформ;
- контроль за визначеним цільовим використанням земель, зміною функціонального призначення земель;
- економічне і екологічне обґрунтування проектів землеустрою та містобудування;
- виявлення можливостей для підвищення вартості землі;
- забезпечення розмежування земель державної, комунальної та приватної власності.

Законом України «Про основи містобудування» передбачається розробка містобудівного кадастру населеного пункту. Це галузевий кадастр, що містить систему даних про належність територій до відповідних функціональних зон, їх сучасне і перспективне призначення, екологічну, інженерно-геологічну ситуацію, стан забудови та інженерне забезпечення, характеристики будівель та споруд на землях всіх форм власності. Він призначений для інформаційного забезпечення розробки Генерального плану міста, детального планування його окремих районів; проектування об'єктів промислового та громадського призначення на території міста; експлуатації об'єктів міського господарства (включаючи інженерні мережі) та визначення обсягів і термінів їх реконструкції; удосконалення обліку й раціонального використання об'єктів нерухомості й природних ресурсів; використання виробничих будівель і споруд різними організаціями, службами та установами міст; проведення природоохоронних заходів. База даних містобудівного кадастру представлена двома частинами - графічною і аналітичною.

Земля є засобом виробництва та невід'ємною умовою праці, стосується будь-якої сфери виробництва, оскільки кожна з них розташована на землі (промисловість, транспорт, будівництво тощо).

Тому регулювання земельних відносин, тобто відносин володіння, використання, розпорядження і розподілу земельних ділянок, найкраще проводити за економічними законами ринкової економіки, що і є основою земельної реформи в Україні в останні роки.

Землекористування в Україні з 1992 року платне. Плата за землю справляється в вигляді земельного податку або орендної плати в залежності від якості та місцезнаходження земельної ділянки, визначається грошовою оцінкою земель і надходить до місцевих бюджетів.

Цінність міських земель полягає в їхній здатності приносити додатковий прибуток та додаткові зручності проживання завдяки інфраструктурному облаштуванню території.

Привабливість міських земель, їх кількість та обмеженість формують ціни через такі фактори:

- попит;
- пропозиції або їх обмеженість;
- корисність об'єктів;
- відчуженість об'єктів.

Висновки та перспективи подальших розвідок.

Виходячи з викладеного можна зробити деякі висновки:

1. Для вирішення питань економічного регулювання земельних відносин у сучасному місті органам місцевого самоврядування необхідний вартісний механізм оцінювання використання земельних ділянок у перспективному розвитку міста, підвищення вартості міських земель, врахування майбутніх змін в інфраструктурі міста;

2. Головним інструментом в оцінюванні території міста повинні бути електронні карти вартості та використання міських земель, як основа формування нових відносин між учасниками ринка землі;

3. Введення оцінювання міської території за допомогою електронної загальної бази даних органами місцевого самоврядування значно прискорить та практично виключить неефективне використання землі та можливі спекуляції із земельними ділянками;

4. Сталий розвиток територій міст, забезпечення охорони земель та довкілля, економічне та екологічне обґрунтування проектів розвитку отримає з розвитком оцінювання нову якість.

Список використаних джерел

1. Палеха Ю.М. Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів. Наукове видання /Палеха Ю.М. – Київ: Профі, 2006.-324 с.
2. Дехтяренко Ю. Ф., Драпиковський О.І., Іванова І.Б. Регулювання земельних відносин в місті .- К.: Основи , 1997. - 144 с.
3. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року . «Одвічні традиції, сучасна якість життя».
4. Посібник моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку/,Лендьял М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І. За ред. Санжаровського І., Полянського Ю. - К. : К.І.С., 2007. - 80 с .
5. Салій І.М. Українські міста : питання власності та муніципального управління., Київ, Експрес-поліграф, 2001.-415 с.

References

1. Palekha Y.M.(2006), Ekonomiko-geografichni aspektu formuvannia vartosti teritoriy naselenykh punktiv [Economic and geographic aspects of the cost of populated areas], Profi, Kiev, Ukraine.
2. Dekhtyarenko Y.F., Drapikovskyy O.I., Ivanova I.B.(1997), Reguluvannia zemelnix vidnosin v misti [The regulation of land relations in the city], Osnovu, Kiev, Ukraine.
3. Development Strategy of Kyiv 2025(2013). Odvichni tradizii, suchasna jakist zuttja [Eternal tradition, modern quality of life], Kiev, Ukraine.
4. Lendiel M., Vynnytskyi B., Rateychak Ju., Sanzharovskiyi I. Ed. Sanzharovskiyi I., Y. Polyansky(2007), Posibnik monitoringu ta ozinjuvannja pprogram regionalnogo

rozvitku[Benefit monitoring and evaluation of regional development programs], KIS, Kiev, Ukraine.

5. Sali I.M.,(2001), Ukrainski mista: putannja vlasnosti ta munizipalnogo upravlinnja [Ukrainian cities: the ownership and municipal government], Kyiv, Express polygraph, Kiev, Ukraine.

Рецензент: Удовиченко В.П., д.е.н., професор

УДК: 351

Шістопал Ю.М.,

аспірант Академії муніципального управління

ЯКІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ БЕЗПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена підвищенню якості механізмів державного управління сферою безперервної освіти в Україні. У статті розглянуто понятійно-категоріальний апарат даної теми. Визначено державні проблеми забезпечення якості безперервної освіти та запропоновані шляхи їх вирішення.

Ключові слова: безперервна освіта, державна доктрина якості безперервної освіти, якість безперервної освіти держави, якість державних механізмів регулювання безперервною освітою, якість управління безперервною освітою.

Шістопал Ю.Н.,

аспірант Академії муніципального управління

КАЧЕСТВО МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. Статья посвящена повышению качества механизмов государственного управления сферой непрерывного образования в Украине. В статье рассмотрены понятийно-категориальный аппарат данной темы. Определены государственные проблемы качества непрерывного образования и предложены пути их решения.

Ключевые слова: непрерывное образование, государственная доктрина качества непрерывного образования, качество непрерывного образования государства, качество государственных механизмов регулирования непрерывного образования, качество управления непрерывным образованием.

Shistopal J.M.,

postgraduate

QUALITY OF MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION OF CONTINUOUS EDUCATION SPHERE IS IN UKRAINE

Annotation. The article is devoted upgrading mechanisms of state administration of continuous education sphere in Ukraine.

Writing this article was carried out on the basis of theoretical analysis of recent papers and publications on this topic and processed in accordance with the laws of Ukraine and other legal acts.

The article defines the terminology for this topic.

Also, the role of continuing education for the state and for society as a whole.

Also, formed the purpose of continuing education.

The features of development of continuity of education are certain in Ukraine as important direction of realization of policy of Ukraine at industry of education.

Determined:

- The concept of lifelong education and governance mechanisms at the national level as an integrated and complex systems;*
- On what grounds is management processes improve the quality of continuing education at the state level;*
- The problem of state doctrine of continuing education in Ukraine;*
- State problems related to quality of control the mechanisms of continuing education in accordance with all the structural elements that it includes;*
- State problem of providing quality conditions of continuous education, quality of governance in this area, as the actual process of continuing education and quality of its results*

The findings suggest ways how to improve the quality of continuing education at the national level and specifying the expected results of the proposed measures.

Completion of the article is to determine the prospects for further research in this area.

Key words: continuous education, quality of education, state doctrine of continuous education, quality of state continuing education, quality of public regulation mechanisms of continuous education, continuing education quality management, quality of conditions for continuous education, quality of continuing education process, quality of results of continuing education. .

Постановка проблеми. Проблеми пов'язані з підвищенням якості освіти були актуальні на протязі всього історичного розвитку суспільства. Початок нинішнього століття - це період активного розвитку й оновлення соціально економічної, суспільно політичної сфер життя, вироблення і впровадження нових технологій.

В Україні проблема забезпечення якості освіти перебуває на важливому плані суспільної уваги [1; 5]. Ця проблема постала не спонтанно, а в тісному зв'язку з цілою низкою глобальних чинників, серед яких, по-перше, вплив науково технічного прогресу на наше життя, потреба відповідних змін у підготовці фахівців ринкової економіки, по-друге, курс держави на європейську інтеграцію і, як наслідок, потреба враховувати вимоги Болонського освітнього процесу, по-третє, розширення й набуття нової якості демократичних процесів і побудова громадянського суспільства.

2000 року 189 керівників держав членів ООН ухвалили Декларацію тисячоліття всеосяжний документ, який мав на меті позначити основні шляхи розвитку людства. Цим документом визначено програму дій до 2015 р. зі створення умов для розвитку людського потенціалу. Серед основних

таких умов - поліпшення якості безперервної освіти. У свою чергу уряд України розробив та ухвалив мету розвитку тисячоліття як стратегію економічного зростання й всебічного розвитку суспільства, аспектом якого є підвищення якості освіти. У документі наголошується, що наша держава, традиційно та історично, завжди прагнула досягнути найвищих стандартів якості в освіті, розвиваючи та підтримуючи освітянські інновації, мережу навчальних закладів та систему підготовки кадрів.

Управління освітою, зокрема її якістю складний, багатогранний і нелінійний процес, який повинні постійно координувати й коригувати суб'єкти управління відповідно до соціально педагогічних умов його функціонування.

Системний підхід розглядає управління якістю освіти як цілісну, відкриту соціально-педагогічну систему, що відповідає всім характерним ознакам складних систем. Найсуттєвіші серед них такі:

- спрямованість управління на досягнення мети;
- ієрархічна підпорядкованість, що передбачає узгодженість централізованого управління з самоуправлінням за одночасної автономності складових;
- наявність у системі управління інтерактивних властивостей, не притаманних її складовим, взаємозв'язку і взаємозумовленості між складовими та критеріїв оцінювання результативності функціонування;
- варіативність певних складових і стану (структура, функції, зв'язки) всієї системи управління.

Управлінське рішення в сфері безперервної освіти має базуватися на новітніх методологічних розробках як вітчизняних, так і закордонних вчених, а також унікальних особливостях освітніх систем кожної країни [1].

Якість безперервної освіти є категорією, яка за своєю суттю відображає різні аспекти освітнього процесу філософські, соціальні, педагогічні, політичні, демографічні, економічні та ін. Так, російський дослідник В. Г. Казаков, формулюючи поняття якості освіти, визначає її через складові, до яких зараховує освітні стандарти, професіоналізм, сучасні технічні засоби навчання, сучасні педагогічні технології, якість навчання, навчально- виробничу базу, освітній менеджмент, маркетинг, соціальне партнерство та багатоканальне фінансування.

Для держави безперервна освіта є провідною сферою соціальної політики із забезпечення сприятливих умов всебічного розвитку кожної особистості. Для суспільства в цілому безперервна освіта - це механізм розширеного відтворення його професійного та культурного потенціалу, умовою розвитку суспільного виробництва, прискорення соціально-економічного прогресу країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що даною проблемою займалися такі сучасні вітчизняні науковці: В.Ю. Бикова, М.М.

Білінської, І.А. Зязюна, Л.М. Карамушки, В.Г. Кременя, В.В. Крижко, В.І. Лугового, Т.О. Лукіної, С.В. Майбороди, Н.Г. Ничкало, О.Ю. Оболенського, І.В. Розпутенка, С.О. Сисоевої, Л.Є. Сігаєвої, М.Ф. Степка, С.В. Сьоміна та інших, а також зарубіжних – А.Н. Бахмутського, Н.І. Булинського, Д. Вос, Г. Драйдена, Э.М. Короткова, В.П. Панасюка, М.М. Поташника, Н.А. Селезневої, А.І. Субетто, П.І. Третьякова, Р. Фрейджера, Д. Фейдимена, Т.І. Шамової та інших. Дослідження цих науковців містять і системні, і локальні підходи щодо вирішення проблем розвитку освіти та її якості, разом із тим вони не створюють цілісної наукової теорії щодо розвитку державного управління якістю безперервної освіти, процесами її функціонування та розвитку.

Сьогодні вся система безперервної освіти та державне управління у даній сфері зазнають значних прогресивних змін, які пов'язані з вирішенням проблемних завдань, які сформульовані у Національній доктрині розвитку освіти України [3], основні з яких: підвищення якості та ефективності освіти шляхом консолідації зусиль (влада – громадськість – навчальний заклад); упровадження управління освітою як одного із важливих елементів державного управління в цілому.

Мета статті – розглянути понятійно-категоріальний апарат даної теми, визначити державні проблеми забезпечення якості безперервної освіти та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Ідею про безперервність освіти деякі дослідники знаходять ще в Арістотеля, Сократа, Платона, Конфуція, Сенеки, джерелом якої є релігійно-філософські уявлення і вчення про постійне духовне вдосконалення людини. Попередником сучасних поглядів на безперервну освіту вважається Я.А. Коменський, який зазначав, що кожний вік підходить для навчання і в людини в житті взагалі немає іншої мети, крім навчання.

Безперервна освіта розвивалася, з одного боку, як педагогічна концепція, а з іншого - як феномен практики. Метою безперервної освіти є становлення й розвиток особистості як у періоди її фізичного і соціально-психологічного дозрівання, розквіту й стабілізації життєвих сил та здібностей, так і в періоди старіння організму, коли на перший план висувається завдання компенсації сил і можливостей, що втрачаються.

Системотворчий фактор безперервної освіти - це суспільна потреба у постійному розвитку особистості кожної людини. Цим визначається систематизування великої кількості освітніх структур - основних і паралельних, базових і додаткових, державних і громадських (суспільних), формальних і неформальних. Їхній взаємозв'язок та взаємозумовленість, взаємна субординація за рівнями, координація за спрямованістю і призначенням, забезпечення взаємодії між ними перетворюють всю сукупність таких структур в єдину систему. Єдність цілей безперервної

освіти і специфічних завдань кожної з її ланок органічно поєднуються з її варіативністю, різноманітністю типів освітніх закладів, педагогічних технологій та форм державно-громадського управління.

Безперервна освіта - це сукупність засобів, способів і форм здобуття, поглиблення й розширення загальної освіти, професійної компетентності, культури, виховання, громадянської і моральної зрілості. Для кожної людини безперервна освіта - це процес формування й задоволення її пізнавальних запитів та духовних потреб, розвитку задатків та здібностей у мережі державно-громадських навчальних закладів і шляхом самоосвіти. Включаючи всі структурні елементи безперервної освіти наша держава на даному етапі має такі проблеми:

1) розробка та діалектичне удосконалення державної доктрини якості неперервної освіти України як концептуальної (методологічної) основи створення стратегічного ресурсу України – людського інтелектуального капіталу;

2) досягнення європейського та світового рівня освіти: утвердження витрат на освіту як пріоритетної програми фінансування з оптимальним використанням ресурсів (фінансових та інтелектуальних); забезпечення зростання ринку і підвищення якості освітніх послуг до європейських та світових стандартів; інтеграція освіти України в освіту Євросоюзу та провідних держав світу.

3) впровадження ефективної, динамічної та компромісної (враховуючи державні та приватні навчальні заклади) системи державного регулювання;

4) розширення регіонального управління функціонуванням та розвитком освітньої галузі. Воно має базуватися на докладному вивченні існуючого стану щодо попиту на фахівців того чи іншого профілю, тенденцій його зміни в майбутньому з урахуванням найважливіших внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на цей процес;

5) підвищення рівня викладання та забезпечення новітньою технікою сільських дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів;

6) впровадження ефективного безперервного процесу освіти в продовж життя, який базується на наступності та взаємозв'язку рівнів освіти;

7) відмова від орієнтації на «середнього учня, середнього студента та середнього фахівця», підвищення інтересу до обдарованих дітей та молоді (тих хто навчається) шляхом розкриття та розвитку їхніх здібностей;

8) введення в систему управління МОН частини навчальних закладів, які ще й сьогодні перебувають у підпорядкуванні інших міністерств та відомств (Міністерство охорони здоров'я, Міністерство культури і мистецтв, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство аграрної політики, Міністерство транспорту та ін.) з метою

впровадження єдиної державної політики щодо управління якістю безперервної освіти.

Державна доктрина якості безперервної освіти – система нормативно-правових положень щодо філософського, методологічного, теоретичного та практичного забезпечення функціонування та розвитку якості всіх рівнів безперервної освіти в державі. Її положення реалізуються суспільно-інтегрованою системою освітянських комплексів держави. Її унікальність у тому, що вона має випереджальний плановий характер і стосується всіх рівнів освіти. Для конкретної людини вона діє впродовж життя, для держави є безперервною (вічною).

Державна доктрина якості безперервної освіти України:

- 1) поширює свій вплив на увесь освітній простір країни;
- 2) базуються на Конституції, нормативно-правових актах, концепціях і стратегіях розвитку якості освіти в державі та світі;
- 3) науково обґрунтовує заходи щодо розв'язання суперечностей між управлінням функціонування та управлінням розвитку якості безперервної освіти;
- 4) розглядає та аналізує суспільно-інтегровану систему освітянських комплексів безперервної освіти сьогодні (об'єктивна реальність) і планує відповідну систему прогресивних їх змін і трансформацій в майбутньому (бажана реальність);
- 5) пропонує шляхи вирішення стратегічних проблем функціонування та розвитку якості безперервної освіти.

В Україні створюються, частково створені і водночас уже трансформуються та розвиваються такі освітянські комплекси:

1. Моральні цінності нації – норми, традиції, погляди, установки та ознаки освітніх пріоритетів, які накреслюють напрями виховання громадян держави на всіх рівнях безперервної освіти. (Їх вища форма – «Національна ідея українського народу». Визначається як ціннісна орієнтація громадян України – «Дух Народу».

2. Державні механізми управління та регулювання безперервною освітою: нормативно-правова база; мета-стандарт освіти держави – стандарт стандартів [4]; державні стандарти для усіх рівнів освіти; ліцензування та інспектування навчальних закладів; моніторинг якості всіх рівнів безперервної освіти; незалежне державне тестування.

3. Державні центральні і регіональні установи управління освітою: Міністерство освіти і науки України; Міністерство освіти АР Крим; обласні та міські управління освіти; управління освітою в м. Києві та Севастополі; відділи освіти в інших містах, міських та сільських районах; науково-методичні центри.

4. Наукове забезпечення розвитку освіти: Академія педагогічних наук України; науково-дослідні інститути. Науково-практичне обґрунтування, теорія і практика безперервної освіти.

5. Навчальні заклади (державні та приватні) всіх рівнів освіти: плани, програми і т. п.; спеціальності, спеціалізації, технології і методики освіти, програмно-педагогічні комплекси, підручники та наочні матеріали; матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

6. Педагогічні кадри всіх рівнів безперервної освіти: система підготовки та перепідготовки педагогічних кадрів; незалежне тестування рівня підготовленості педагогічних кадрів.

7. Контингент тих, хто навчається в системі безперервної освіти: права і гарантії на рівний доступ до високоякісної безперервної освіти в протязі життя; самоосвіта.

Проблема якості освіти виявляється у невідповідності між сучасними потребами виробництва, економіки, суспільства і системою освіти, яка не завжди і не у всьому відповідає цим потребам.

Пріоритет якості освіти, як основи освітньої політики, висуває актуальні проблеми пошуку ефективних механізмів управління якістю безперервної освіти на всіх її рівнях та часових відрізках.

Навчання впродовж всього життя загострило особливо важливу світову проблему з погляду конкретної держави в умовах глобалізації, яка визначається унікальністю поняття – «Якість неперервної освіти держави».

Якість безперервної освіти держави – це відносна відповідність (у відсотках) системи еталонних національних показників з їх характеристиками та вимогами, що складаються з п'яти інтегрованих і діалектичних освітніх підсистем забезпечення якості неперервної освіти (державних механізмів регулювання безперервною освітою; управління освітою; умов забезпечення освіти; педагогічних процесів освіти; результатів освіти) до відповідної системи фактичних показників з їх характеристиками та вимогами в безперервній освіті держави.

Якість державних механізмів регулювання безперервною освітою – це відносна відповідність (у відсотках) системи еталонних національних показників до відповідної системи фактичних показників щодо: філософського, конституційного, стратегічного та нормативно-правового забезпечення неперервної освіти. Її показники (еталонні та фактичні) визначаються конституцією України, нормативно-правовою базою, стратегічними планами, характеристиками, вимогами, проблемами та шляхами їх вирішення.

Основні проблеми забезпечення якості державних механізмів регулювання безперервною освітою України перелічені вище як стратегічні проблеми безперервної освіти.

Якість управління безперервною освітою – це відносна відповідність (у відсотках) системи еталонних національних показників до відповідної системи фактичних показників щодо: системи управління (менеджменту і маркетингу) у центральних та регіональних органах управління неперервної освітою; системи управління навчальними закладами; фахової підготовки та перепідготовки керівних кадрів. Визначається об'єктивним, регулярним та незалежним моніторингом якості управління безперервною освітою на державному та регіональному рівнях.

Державні проблеми забезпечення якості управління безперервною освітою:

- дослідження, узагальнення та розробка світового рівня еталонних показників якості управління безперервною освітою;

- розробка ефективної системи незалежного моніторингу всіх рівнів безперервної освіти щодо відповідності державним стандартам освіти нового покоління;

- розробка та впровадження державних механізмів прийняття відповідних рішень на основі аналізу результатів моніторингу всіх рівнів безперервної освіти;

- створення державних принципів механізмів забезпечення освітянськими кадрами керівних посад у центральних та регіональних органах управління освітою. Основні критерії: досвід роботи, відповідна освіта, спеціальна підготовка як фахівця з державного управління освітою або менеджера освіти.

Якість умов забезпечення безперервної освіти – це відносна відповідність (у відсотках) системи еталонних національних показників до відповідної системи фактичних показників щодо: матеріально-технічного, фінансового, комунікаційного та інформаційного забезпечення. Визначається в результаті ліцензійної експертизи та поточного моніторингу закладів освіти.

Державні проблеми забезпечення якості умов безперервної освіти:

- розробка еталонних показників якості умов безперервної освіти;

- розробка та підтримка в актуальному планово-випереджальному стані системи ліцензійних показників функціонування навчальних закладів усіх рівнів освіти і форм власності;

- забезпечення навчальних закладів відповідними якісними умовами матеріально-технічного, фінансового, комунікаційного та інформаційного забезпечення безперервної освіти.

Якість процесу безперервної освіти – це відносна відповідність (у відсотках) системи еталонних національних показників до відповідної системи фактичних показників щодо: державних стандартів, кадрового, методичного, дидактичного, програмного та технологічного забезпечення

безперервної освіти. Визначаються в результаті ліцензування закладів освіти та незалежної атестації рівня підготовленості педагогічних кадрів.

Державні проблеми забезпечення якості процесу безперервної освіти:

- розробка еталонних показників якості процесів безперервної освіти; розробка державних стандартів нового покоління, що відповідають світовим вимогам або вище, для всіх рівнів безперервної освіти;

- розробка та впровадження дієвих механізмів постійного покращення та інноваційного розвитку процесів безперервної освіти;

- удосконалення існуючих і розробка нових (за принципами наступності рівнів освіти та випереджального планування розвитку неперервної освіти) ліцензійних показників та їх характеристик для незалежного ліцензування закладів освіти всіх рівнів освіти і всіх форм власності;

- розробка атестаційних показників та їх характеристик для незалежної атестації педагогічних кадрів усіх рівнів освіти;

- розробка і впровадження державних механізмів регулярного проведення та аналізу ефективного незалежного ліцензування навчальних закладів та незалежної атестації педагогічних кадрів.

Якість результатів безперервної освіти – це відносна відповідність (у відсотках) системи еталонних національних показників до відповідної системи фактичних показників щодо: результатів державного тестування та атестації навчальних досягнень конкретної особистості, з узагальненням на будь-які рівні безперервної освіти.

Державні проблеми забезпечення якості результатів безперервної освіти:

- дослідження та розробка еталонних показників якості результатів безперервної освіти;

- впровадження особисто-орієнтованого навчання для всіх рівнів освіти;

- розробка і впровадження державних механізмів проведення та аналізу ефективної незалежної атестації навчальних досягнень тих, хто навчається на всіх рівнях освіти.

Висновки. Підвищення якості механізмів державного управління сферою безперервною освітою передбачає:

- оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління;

- перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами;

- перехід до програмно-цільового управління;

- поєднання державного і громадського контролю;

- запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації;
- прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів;
- створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях;
- організацію експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій;
- впровадження новітніх інформативно-управлінських і комп'ютерних технологій;
- демократизацію процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації;
- удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів;
- підвищення компетентності управлінців усіх рівнів;
- більш широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок, а також виховання лідерів у сфері освіти.

Застосування таких заходів має на меті такі результати:

- реалізація Національної доктрини забезпечить перехід до нового типу гуманістично-інноваційної освіти, що сприятиме істотному зростанню інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу особистості та суспільства. В результаті цього відбудуться потужні позитивні зміни у системі матеріального виробництва та духовного відродження, структурі політичних відносин, побуті і культурі.
- зростуть самостійність і самодостатність особистості, її творча активність, що зміцнить демократичні основи громадянського суспільства і прискорить його розвиток.
- активізуються процеси національної самоідентифікації особистості, підвищиться її громадянський авторитет, а також статус громадянина України у міжнародному соціокультурному середовищі.
- освіта, здобута в Україні, стане конкурентоспроможною в європейському та світовому освітньому просторі, а людина - захищеною і мобільною на ринку праці.
- зростаючий освітній потенціал суспільства забезпечить впровадження новітніх виробничих та інформаційних технологій, що дасть змогу протягом наступних 10-15 років скоротити відставання у темпах розвитку, а надалі істотно наблизитися до рівня і способу організації життєдіяльності розвинутих країн світу.
- випереджальний розвиток освіти забезпечить рівень життя, гідний людини XXI століття.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики повинно стати дослідження факторів, які визначають якість механізмів державного управління сферою безперервної освіти в Україні.

Список використаних джерел

1. Закон України про освіту // Голос України. 1999. 6чер. С. 11-14.
2. Освіта України: Нормативно-прав, документи. - К.: Міленіум, 2001. – 472 с.
3. Національна доктрина розвитку освіти // Освіта України. – 2002. – 23 квітня (№ 33). – С. 4-6.
4. Александров В.Т. Стандарт розумних. До питання про введення єдиного міжнародного стандарту якості навчання. / В.Т. Александров //Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 3 (23). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. – С. 428-442
5. Зайчук В.О. Управління якістю освіти як складова державної освітньої політики // Педагогіка і психологія. 2007. № 1.

References

1. Zakon Ukrainy pro osvitu // Holos Ukrainy. 1999. 6cher. S. 11-14.
2. Osvita Ukrainy: Normatyvno-prav, dokumenty. - K.: Milenium, 2001. – 472 s.
3. Natsionalna doktryna rozvytku osvity // Osvita Ukrainy. – 2002. – 23 kvitnia (№ 33). – S. 4-6.
4. Aleksandrov V.T. Standart rozumnykh. Do pytannia pro vvvedennia yedynoho mizhnarodnoho standartu yakosti navchannia. / V.T. Aleksandrov //Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: Zbirnyk naukovykh prats Odeskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia. Vyp. 3 (23). – Odesa: ORIDU NADU, 2005. – С. 428-442
5. Zaichuk V.O. Upravlinnia yakistiu osvity yak skladova derzhavnoi osvitnoi polityky // Pedagogika i psikhologhiia. 2007. № 1.

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., професор

УДК 351

Кисельов В. Б.,

д.техн.н., професор,
декан факультету управління міським господарством
Академії муніципального управління,
МОН України

**ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНО-
КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ
ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В СИСТЕМАХ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК НОВІ СТРАТЕГІЇ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

Анотація. У статті розкрито сутність інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) і розглянуто специфіку їх впровадження й використання у різних системах державного управління; порушено питання щодо ефективної взаємодії влади й суспільства завдяки новітнім електронним ресурсам та мережі Інтернет; висвітлено тему управління як визначальної функції публічного адміністрування, роль і функції інформаційно-комунікаційних технологій у цьому процесі; у роботі також йдеться про чинники, що заважають впровадженню ІКТ у сферу державного управління, або взагалі його унеможливають.

Ключові слова: інформаційно-комунікаційні технології, державне й муніципальне управління, електронний уряд, інформаційне суспільство, глобальна мережа Інтернет, електронний документообіг, електронні системи управління, ефективність.

Киселёв В. Б.,

д.техн.н., професор,
декан факультета управління городским хозяйством
Академии муниципального управления,
МОН Украины

**ВНЕДРЕНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННО-
КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И
УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СИСТЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ КАК НОВЫЕ СТРАТЕГИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

Аннотация. В статье раскрыта суть информационно-коммуникационных технологий (ІКТ) и рассмотрена специфика их внедрения, использования в разных системах государственного управления; затронут вопрос об эффективном взаимодействии власти и общества благодаря новейшим электронным ресурсам и сети Интернет; раскрыта тема управления как определяющей функции публичного администрирования, роль и функции информационно-коммуникационных технологий в этом процессе; в работе также идёт речь о факторах, мешающих внедрению ІКТ в сферу государственного управления, или вовсе делающих его невозможным.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии, государственное и муниципальное управление, электронное правительство,

информационное общество, глобальная сеть Интернет, электронный документооборот, электронные системы управления, эффективность.

Kiselyov V.B.,

PhD, Professor,

Dean of the faculty of management horodskym economy

Academy munytsypalnoho management,

MES of Ukraine

INTRODUCTION OF MODERN INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES AND INFORMATION PROVISION IMPROVEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A NEW STRATEGY FOR ADMINISTRATIVE CHANGES

Annotation. The article reveals the essence of information and communication technologies (IKT) and the specificity of their implementation and use in different systems of government; raised the question of effective interaction between government and society by sophisticated electronic resources and the Internet; highlights the theme of management as a defining feature of public administration, the role and function of ICT in this process; The paper also refers to the factors that hinder the implementation of IKT in public administration, or even make it impossible for him.

Keywords:

ICT, state and municipal government, e-government, information society, the global Internet, electronic documents, electronic control system efficiency.

Постановка проблеми. В умовах становлення глобального інформаційного суспільства підвищення ефективності функціонування органів державної влади неможливе без впровадження інноваційних технологій, які оптимізують взаємодію всіх галузей (гілок) влади як між собою, так і з суспільством у цілому. Для вирішення цього завдання чимало країн світу за останнє десятиліття розробили міжнародні й національні програми адаптації органів державної влади до умов інформаційного суспільства. Приміром, на всесвітніх зустрічах, присвячених питанням інформаційного суспільства, лідери більшості світових країн підписали стратегічні документи – «Декларацію принципів» та «План дій» (Женева, грудень 2003 року, Туніс, листопад 2005 року), в яких визначили основні напрямки розвитку інформаційного суспільства на всіх рівнях, а також визнали необхідність модернізації та реалізації національних стратегій впровадження інформаційних технологій у сферу державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблематика впровадження інноваційних технологій у сферу державного управління стала предметом дослідження в численних роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Теоретичні основи розвитку інформаційного суспільства, у тому числі електронного уряду та електронної демократії, аналізуються в роботах зарубіжних науковців: Д. Белла, М. Бонема, М. Вершиніна, Л. Гросмана, В. Грідньова, О. Даніліна, В. Дрожжинова, Д.

Зейферта, М. Кастельса, С. Кліфта, А. Кошкіна, Б. Кристального, С. Туронка, Й. Масуди, П. Норіс, М. Раскладкіної, В. Солодова, Е. Тофлера, Ю. Травкіна, К. Хілла, О. Яковлевої та ін.

Різні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів влади обґрунтовуються окремими українськими дослідниками, серед яких, зокрема, О. Баранов, О. Голобуцький, М. Демкова, Д. Дубов, С. Дубова, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Клименко, І. Коліушко, Н. Коритнікова, І. Крюков, К. Линьов, Ю. Машкаров, Г. Почепцов, С. Чукут, О. Шевчук, А. Серенок, М. Ватковська та ін.

Важливе значення для аналізу політики провідних країн у цій сфері мають документи міжнародних організацій (ООН, ЮНЕСКО та ін.), інформаційні матеріали різноманітних Інтернет-сайтів, зокрема сайт Інституту інформаційного суспільства, Закон України «Про загальнодержавну програму «Електронна Україна» на 2005-2012 роки», довгострокова державна програма «Електронна Україна» – задля розвитку Інтернет-індустрії та створення на її базі «електронної держави», розроблена Державним комітетом зв'язку та інформатизації України (2002 р.).

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування необхідності якнайшвидшого впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усі системи державного управління задля ефективних адміністративних реформ і, відповідно, успішного розвитку України за усіма напрямками.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важлива характеристика діяльності сучасної держави – рівень її інформаційно-аналітичного забезпечення, що суттєво впливає на усі процеси соціально-економічного розвитку суспільства. Світовий досвід удосконалення державного управління доводить, що інформаційно-аналітичне забезпечення належить розглядати, як один із стратегічних напрямів підвищення ефективності діяльності на всіх рівнях – державному, галузевому, регіональному, міжнародному та ін.

З системної точки зору⁴ концепція інформаційного забезпечення органів державної влади і управління ґрунтується на уявленні про державу, як про складну багатофазну операційну систему, що включає в себе упорядковану множину об'єктів організаційного управління. Наявні об'єкти, як правило, впорядковані за ієрархічними рівнями управління (відповідно до організаційної структури, що діє у період, який розглядається), відношення між ними характеризуються зв'язками й процесами управління, підпорядкування й взаємодії.

⁴ Нікітов В. А., Орлов С. І., Старовойтов О. В., Савін Г. І. Інформаційне забезпечення державного управління. М. 2000.

Діяльність органів державного управління в цьому контексті представляє собою сукупність логічно взаємопов'язаних масових дій – операцій, спрямованих на здійснення покладених на них управлінських функцій.

Таким чином йдеться про своєрідні операційні системи, що реалізують клас операцій, що календарно розвиваються, семантика яких визначається компетенцією відповідних органів. Операції можуть спрямовуватися на досягнення як стратегічних цілей держави, так і розв'язання завдань більш низьких рівнів. Вони (операції) можуть упорядковуватися за часом, послідовністю виконання й складом учасників – владних органів, інших юридичних та фізичних осіб. Саме задля реалізації операцій державного управління й необхідний комплекс організаційно-методичних та технічних засобів і технологій інформаційно-аналітичного забезпечення.

Інформаційні системи всередержавного рівня. Ефективність роботи вищих органів представницької, виконавчої й судової влади всіх рівнів значною мірою визначається якістю та оперативністю їх інформаційно-аналітичного обслуговування. Ця проблема має вирішуватися за багатьма напрямками. Один з них – розроблення й застосування автоматизованих систем адміністративного управління й контролю офісного типу, що створюються на основі впровадження нових інформаційних технологій. Такі системи мають забезпечувати працівників апарату якісною й своєчасною інформацією, створювати умови для її оперативного знаходження, аналізу, оцінки й надання користувачам у потрібному вигляді та у необхідний час. Даний клас інформаційних систем використовує не лише інформацію конкретної організації, де розміщено певні системи, але й інформаційні ресурси інших органів, використовуючи для цього різноманітні канали зв'язку, комунікації й засоби взаємообміну даними.

Інформаційна система, що забезпечує діяльність об'єктів даного типу, повинна мати відповідні програмно-технічні засоби для колективного та індивідуального підготування й прийняття рішень, бути багатofункціональною, багатокористувацькою, розподіленою територіально, забезпечувати можливість віддаленого доступу до баз даних вищих органів державної влади і органів влади суб'єктів держави та інших організацій, вітчизняних і зарубіжних.

Як приклад, розглянемо інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності вищого законодавчого органу влади – Верховної Ради (Парламенту)⁵. Головними цілями такого забезпечення у даному випадку є:

- підвищення ефективності законодавчої діяльності;
- забезпечення ефективності прийняття стратегічних рішень у штатних і кризисних ситуаціях;

⁵ Нікітов В. А., Орлов Є. І., Старовойтов О. В., Савін Г. І. Інформаційне забезпечення державного управління. М. 2000. С. 146-149.

- удосконалення взаємодії керівництва й парламентаріїв з громадянами та іншими органами державної влади;
- підвищення ефективності функціонування апарату.

Цьому й має сприяти інформаційно-комунікаційна система, що виконує такі функції:

- інформаційне забезпечення діяльності парламентаріїв, комітетів, комісій і підрозділів апарату;
- формування й ведення інформаційних фондів;
- інформаційна взаємодія (включаючи електронну пошту) парламентаріїв, комітетів, комісій та підрозділів апарату як між собою, так із зовнішніми абонентами;
- забезпечення проходження законодавчих актів і законопроектів;
- забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органу законодавчої влади;
- забезпечення колективної підготовки й прийняття рішень;
- забезпечення документообігу й діловиробництва;
- забезпечення редакційно-видавничої діяльності;
- доступ користувачів до інформаційних фондів і баз даних органу законодавчої влади, інших органів державної влади і організацій, вітчизняних та зарубіжних;
- забезпечення офісної діяльності окремих парламентаріїв, членів комітетів, комісій та підрозділів апарату;
- технологічне забезпечення засідань;
- інформаційне забезпечення поїздок делегацій та окремих парламентаріїв, а також виїзних заходів органу законодавчої влади.

Оснoву інформаційного забезпечення системи становлять бази даних, електронні довідники, архіви й гіпертекстові документи, які за сукупністю своєю утворюють інформаційний фонд органу законодавчої влади. Його призначення – створювати умови, за яких інформацію, необхідну для керівництва, парламентаріїв, співробітників апарату, буде можливо оперативно знайти, проаналізувати, оцінити й представити в зручному вигляді.

Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності вищого органу законодавчої влади – Уряду, поряд із загальними принципами та підходами, згаданими вище, має й свою специфіку. Типовими процесами й процедурами, що підлягають автоматизації та інформатизації, тут є: реєстрація документів, контроль за їх підготуванням, проходженням і виконанням, збирання даних щодо питань, котрі обговорюються, з урахуванням того, які рішення ухвалювалися раніше та якими документами супроводжувалися, що було «виконано-не виконано», кому доручався подальший супровід питання, як, зрештою, воно вирішилося й т.п.

Під час виконання цих робіт, належить проводити інформаційно-аналітичні розрахунки, інтегрувати дані показників у розрізі, приміром, галузей, підгалузей, видів діяльності, регіонів, міст, зарубіжних держав. Одночасно може знадобитися підготувати аналітичну доповідь, відредагувати текст, побудувати наочні діаграми, графіки, оформити проекти законів, угод, розпоряджень, доручень, переслати на узгодження й візування до інших суміжних підрозділів апарату та об'єктів організаційного управління, що з ними взаємодіють.

Інформація, що надається користувачам у режимі колективного аналізу і обговорення рішень, що ухвалюються (це стосується, приміром, забезпечення Уряду), може вимагати застосування засобів наочного відображення і оперативного передавання даних (відеоконференції, екрани, проектори тощо), електронного голосування, лінгвістичних систем електронного перекладу та ін. Слід зазначити, що використання з цією метою електронних систем має бути сертифікованим і ліцензованим, у відповідності до чинного законодавства.

Інформаційно-комунікаційні системи спеціального призначення. Інформаційно-комунікаційні системи (ІКС), призначені для забезпечення індивідуальної та колективної діяльності працівників вищих органів державної влади й співробітників апарату, з урахуванням важливості завдань, що вирішуються, складності збору і обробки інформації, територіальної розосередженості, належать до класу великих територіально розподілених систем державного значення. Створення подібних систем має базуватися на концептуально єдиній інтегрованій системній архітектурі програмно-технічних засобів з широкими функціональними можливостями й передбачає використання загальноприйнятих стандартів.

Головні принципи побудови таких ІКС – відкритість, нескладність в управлінні та адмініструванні, модульність, захищеність, – дозволяють досягти необхідної надійності функціонування при оптимальному співвідношенні таких параметрів, як вартість, продуктивність і можливості еволюційного розвитку.

Слід зважати на те, що інформація, необхідна для вироблення й реалізації адекватних політико-управлінських рішень, часом буває розосередженою й знаходиться у багатьох різних фондах і базах даних. Зокрема, вона може отримуватися із систем оборонних, правоохоронних, інших міністерств і відомств, регіональних інформаційних фондів, інформаційних банків підприємств та організацій різних форм власності, незалежних аналітичних центрів, інформаційних агентств тощо.

Проте інформаційна взаємодія державних органів відбувається з певними труднощами – як у методичному, так і в організаційному плані. Навіть знання про наявність необхідної інформації не гарантує її отримання, адже зв'язок між джерелами й споживачами, в цілому, не регламентований.

Державні органи, як правило, не зацікавлені у наданні інформації, що перебуває в їхньому розпорядженні або є продуктом їх власної діяльності, оскільки не можуть повною мірою відповідати за те, як вона використовуватиметься після передання. Часто не забезпечується методологічна єдність діяльності державних органів, не співпадають і вихідні дані однієї тематики, отримані з різних джерел.

Крім того, інформатизація державних органів, яка проводиться у рамках відповідних програм на рівні всієї країни, а також окремих галузей, фактично обмежена через створення відомчих інформаційних систем, що часто породжує паралелізм у роботі. Організаційно-технічні рішення у таких випадках слабо координуються, а це призводить до розтрачання й без того мізерних бюджетних коштів. Відомчі інформаційні системи розвиваються дуже нерівномірно й перебувають на різних стадіях впровадження, багато з них взагалі не передбачають взаємодію з іншими інформаційними системами. Часто їх впровадження через слабке й нерегулярне фінансування розтягується на роки, в результаті вони морально застарівають ще до передання в експлуатацію. А оскільки розроблення цих систем не координується, багато з них є несумісними в програмному та інформаційному відношенні.

Необхідність налагодження стійкої системи інформаційно-комунікаційного забезпечення державного управління давно вже була очевидною. Тож 2007 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст. 102), а перед тим, 2004 року, – Закон України «Про загальнодержавну програму «Електронна Україна» на 2005-2012 роки».

«Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя», – йдеться у Законі України від 2007 року⁶. І далі чітко визначаються відповідні кроки, заходи, що належить вжити, задля оптимізації й модернізації всіх сфер життя, зокрема, сфери державного управління: «Основні засади є концептуальною основою для розробки завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх ІКТ в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної

⁶ Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст.102).

влади та органів місцевого самоврядування визначається одним з пріоритетних напрямів державної політики.

1. Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні:

- прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості;
- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою;
- державна підтримка нових "електронних" секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо);
- створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;
- збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування;
- державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації;
- використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;
- досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;
- захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику "інформаційної нерівності";
- вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;
- покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ.

2. Досягнення зазначених цілей дасть змогу⁷:

⁷ Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст.102).

- підвищити національну конкурентоспроможність за рахунок розвитку людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах праці, а також розширити експортний потенціал ІКТ-індустрії України;
- поліпшити життєвий рівень населення завдяки економічному зростанню, забезпеченню прав і свобод людини, наданню рівного якісного доступу до інформації, освіти, послуг закладів охорони здоров'я та адміністративних послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування, створенню нових робочих місць і розширенню можливостей щодо працевлаштування населення, забезпеченню соціального захисту вразливих верств населення, зокрема людей, що потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Закон передбачає створення й розвиток інформаційно-аналітичних систем і об'єктів Адміністрації Президента і Апарату Уряду України, Верховної Ради, міністерств і відомств; регіональних інформаційно-аналітичних систем та забезпечення їх безпеки; телекомунікаційних систем.

Є необхідність у якнайскорішому розвитку, вдосконаленні 4-рівневої системи інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень⁸:

1. вищий рівень – управлінські рішення в масштабі держави, що ухвалюють Президент і керівництво Уряду України;
2. аналітичний рівень – якісне інформаційно-технологічне забезпечення інформаційно-аналітичних підрозділів вищих органів державної влади (включаючи створення системи автоматизованої підтримки аналітичних досліджень);
3. вседержавний рівень – інформаційно-технологічне забезпечення керівництва суб'єктів держави, голів адміністрацій, міністерств і відомств, Національного банку України тощо;
4. регіональний рівень – інформаційно-технологічне забезпечення суб'єктів господарювання у державній та недержавній сферах, територіальних органів міністерств і відомств, політичних та громадських організацій, інформаційних агентств, незалежних аналітичних центрів і т.п.

Головне завдання *вищого рівня* – стратегічне управління країною, що визначає довгострокову орієнтацію її розвитку в цілому чи окремих сфер, об'єктів, територій, і яке спрямовує діяльність кожної ланки управління.

⁸ Нікітов В. А., Орлов С. І., Старовойтов О. В., Савін Г. І. Інформаційне забезпечення державного управління. М. 2000.

Цей вид управління, як правило, тісно пов'язаний із загальним політичним курсом держави або з тією чи іншою доктриною.

В основі стратегічного управління – стратегічний план, концепції розвитку та інші документи, що відбивають постановку й методи досягнення довгострокових цілей. У процесі стратегічного управління необхідні ситуаційний аналіз для виявлення проблем і можливостей, потенціалу й прихованих резервів, оцінка реального стану, короткострокових і довгострокових наслідків уже ухвалених рішень.

На *вседержавному рівні* така інформаційно-телекомунікаційна система має забезпечити інформаційне обслуговування тактичного і оперативного управління країною. Тактичне управління – це конкретні дії з реалізації стратегічних положень. При цьому на базі надійної інформації показники стратегічного плану порівнюються з досягнутими результатами за певний період, вживаються коригувальні заходи, що може викликати й перегляд деяких цілей, якщо виявилися чинники, які не врахували своєчасно. Органи виконавчої влади можуть виконувати також функції, пов'язані з прогнозуванням і плануванням.

Оперативне управління, зі свого боку, покликане вирішувати поточні або такі, що виникають у результаті небажаних відхилень, питання. Воно ставить конкретні, кількісно вимірювані орієнтири (завдання) та використовує ситуаційний підхід, за якого обирається прийнятний варіант, виходячи з умов, що склалися. Інформаційне забезпечення у даному випадку здійснюється вседержавними, відомчими й регіональними ситуаційно-аналітичними центрами.

Регіональний рівень. Розділеність держави на області, природні, господарські та геополітичні розбіжності між регіонами зумовлюють актуальність підвищення ефективності регіонального управління, пошуку оптимального варіанту розмежування прав і відповідальності між центром і суб'єктами держави.

Інформаційне забезпечення регіонального рівня полягає у взаємодії:

- державних органів влади;
- органів виконавчої влади на території суб'єкта;
- місцевого самоуправління.

Отже, така програма спрямована на створення інтегрованого територіально-розподіленого інформаційно-комунікаційного середовища, яке забезпечує інформаційно-аналітичне обслуговування органів державної влади всієї країни, вона (програма) об'єднує в єдиний інформаційний і комунікаційний простір десятки складних ІКС вседержавного, відомчого й регіонального рівнів, надаючи інформаційно-комунікаційні, аналітичні, адміністративні та інші послуги. Таким чином реалізація цієї системи передбачає комунікацію й координацію різноманітних інформаційних систем у сфері державного управління.

Слід зазначити, що з моменту початку реалізації такого масштабного проекту багато чого вже зроблено. Проте темпи розроблення й впровадження систем, що проектуються, залишають бажати кращого.

Державне управління – процес виконання комплексу операцій, орієнтованих на досягнення державних цілей. Останні відображають бажані стани держави, галузей, регіонів та ін. Саме для реалізації операцій державного управління й необхідна відповідна інформація й підтримання її в актуальному стані. Тож звідси важливий висновок: ефективність інформаційного забезпечення органів державної влади і управління належить визначати через показники якості державного управління.

У країні наявні значні обсяги інформаційних ресурсів усіх видів і класів. Приміром, у розрізі галузей, підгалузей, підприємств, організацій та видів діяльності нараховуються сотні тисяч баз даних різноманітного значення й змісту. Але, що стосується інформаційного забезпечення вищих ланок державної влади і управління, до компетенції яких входить генерація стратегічних цілей (доктрин), вибір обумовленого політичного курсу країни, аналіз попереджуючих сценаріїв розвитку кризових ситуацій у суспільстві та у світі, то цим проблемам приділяється недостатньо уваги. Саме розроблення зазначених напрямів здатне, як нам видається, дати значний ефект і справді поліпшити стан справ.

Висновки. Впровадження основних засад розвитку інформаційного суспільства в нашій державі, визначених відповідними Законами України, дасть можливість забезпечити позитивні зміни в життєдіяльності суспільства в цілому, а також кожної окремої людини, а саме⁹:

- збільшити рівень захисту прав і свобод людини та її добробуту;
- активізувати участь громадян в управлінні державою;
- сприяти розвитку демократії;
- підвищити конкурентоспроможність України, ефективність державного управління, продуктивність праці у всіх сферах економіки, рівень інформаційної безпеки людини, суспільства, держави, ступінь розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, зокрема українського сегменту Інтернету;
- забезпечити перехід економіки до моделі науково-технічного та інноваційного розвитку, збільшити частку наукоємної продукції, сприяти якості та доступності послуг освіти, науки, культури, охорони здоров'я за рахунок впровадження ІКТ;
- розширити можливості людини отримувати доступ до національних та світових інформаційних електронних ресурсів;
- створити нові робочі місця, поліпшити умови роботи й життя людини;

⁹ Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст.102).

- поглибити запровадження нормативно-правових засад інформаційного суспільства та багато іншого.

Список використаних джерел

1. Масарік В. Застосування новітніх технологій у місцевих органах влади // В. Масарік - Аспекти самоврядування. – 2006. – № 5 (37). – С. 53-60.
2. Bovens M., Zouridis St. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 6. – № 2. – P. 25-46.
3. Bouras C., Katris N. An electronic voting service to support decision-making in local government // Triantafillou Telematics and Informatics, 2003. – 257 p.
4. Clift St. The E_Democracy E_Book: Democracy is Online 2.0. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicus.net>.
5. Голобуцький О.П., Шевчук О.Б. E-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути – К.: Атлант UMS, 2001. – 180 с.
6. Програма «Електронна Україна» (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stc.gov.ua/_info.
7. E-Government im Landkreis Cham. Internet, Intranet und WebServices in der Kommunalverwaltung [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.landkreis-cham.de/Innovation/E-Government.aspx>.
8. Баранов О.І. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dt.ua/articles/26881>
9. Веб-сайт Київського національного лінгвістичного університету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uniling.kiev.ua/Chairs/k_inform_ua – Назва з екрану.
10. Дивак В. В. Інформаційно-комунікаційні технології в професійній діяльності директора школи [Електронний ресурс] / В. В. Дивак // Інформаційні технології і засоби навчання – 2007. – № 2. – Режим доступу до журн. : <http://www.ime.edu-ua.net/em8/emg.html>.
11. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; головний ред. В. Г. Кремень. – К. : Хрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
12. Зінчук Н. А. Інформаційно-аналітична компетентність менеджера: значення у професійній управлінській діяльності та передумови формування у ВНЗ [Електронний ресурс] / Н. А. Зінчук // Інформаційні технології і засоби навчання. – 2008. – №3(7). – Режим доступу до журн. : <http://www.ime.edu-ua.net/em7/emg.html>.
13. Кравчина О. Є. Інформатизація організаційно-управлінської діяльності в загальноосвітній школі [Електронний ресурс] / О. Є. Кравчина // Інформаційні технології і засоби навчання. – 2008. – №3(7). – Режим доступу до журн. : <http://www.ime.edu-ua.net/em7/emg.html>.
14. Морзе Н. В. Моделі ефективного використання інформаційно-комунікаційних та дистанційних технологій навчання у вищому навчальному закладі [Електронний ресурс] / Н. В. Морзе, О. Г. Глазунова // Інформаційні технології і засоби навчання. – 2008. – №2(6). – Режим доступу до журн. : <http://www.ime.edu-ua.net/em6/emg.html>.
15. Науменко О. М. Деякі аспекти підготовки майбутніх учителів до використання засобів ІКТ в навчальній діяльності [Електронний ресурс] / О. М. Науменко // Інформаційні технології і засоби навчання. – 2007. – №3(4). – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/ITZN/em4/content/07nomaei.htm>.

16. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст.102).

17. Никитов В.А. и др. Информационное обеспечение государственного управления / Авт.: Никитов В.А., Орлов Е.И., Старовойтов А.В., Савин Г.И.; Под ред. Ю.В. Гуляева -М.: Славянский диалог, 2000. — 415 с.

18. Туронок С. Г. // Журнал «Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование». № 3, том 2, 2009. (с. 75-93).

References

1. Masarik V. Zastosuvannia novitnikh tekhnolohij u mistsevykh orhanakh vlady // V. Masarik - Aspekty samovriaduvannia. – 2006. – № 5 (37). – S. 53-60.
2. Bovens M., Zouridis St. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 6. – № 2. – P. 25-46.
3. Bouras C., Katris N. An electronic voting service to support decision-making in local government // Triantafillou Telematics and Informatics, 2003. – 257 r.
4. Clift St. The E_Democracy E_Book: Democracy is Online 2.0. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.publicus.net>.
5. Holobuts'kyj O.P., Shevchuk O.B. E-Ukraine. Informatsijne suspil'stvo: buty chy ne buty – K.: Atlant UMS, 2001. – 180 s.
6. Prohrama «Elektronna Ukraina» (proekt) [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.stc.gov.ua/_info.
7. E-Government im Landkreis Cham. Internet, Intranet und WebServices in der Kommunalverwaltung [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.landkreis-cham.de/Innovation/E-Government.aspx>.
8. Baranov O.I. Elektronnyj uriad v Ukraini? Bude! Koly? [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://dt.ua/articles/26881>
9. Veb-sajt Kyivs'koho natsional'noho lnhvistychnoho universytetu [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : http://www.uniling.kiev.ua/Chairs/k_inform_ua – Nazva z ekranu.
10. Dyvak V. V. Informatsijno-komunikatsijni tekhnolohii v profesijnij diial'nosti dyrektora shkoly [Elektronnyj resurs] / V. V. Dyvak // Informatsijni tekhnolohii i zasoby navchannia – 2007. – № 2. – Rezhym dostupu do zhurn. : <http://www.ime.edu-ua.net/em8/emg.html>.
11. Entsyklopediia osvity / Akad. ped. nauk Ukrainy; holovnyj red. V. H. Kremen'. – K. : Khrinkom Inter, 2008. – 1040 s.
12. Zinchuk N. A. Informatsijno-analitychna kompetentnist' menedzhera: znachennia u profesijnij upravlins'kij diial'nosti ta peredumovy formuvannia u VNZ [Elektronnyj resurs] / N. A. Zinchuk // Informatsijni tekhnolohii i zasoby navchannia. – 2008. – №3(7). – Rezhym dostupu do zhurn. : <http://www.ime.edu-ua.net/em7/emg.html>.
13. Kravchyna O. Ye. Informatyzatsiia orhanizatsijno-upravlins'koi diial'nosti v zahal'noosvitnij shkoli [Elektronnyj resurs] / O. Ye. Kravchyna // Informatsijni tekhnolohii i zasoby navchannia. – 2008. – №3(7). – Rezhym dostupu do zhurn. : <http://www.ime.edu-ua.net/em7/emg.html>.
14. Morze N. V. Modeli efektyvnoho vykorystannia informatsijno-komunikatsijnykh ta dystantsijnykh tekhnolohij navchannia u vyschomu navchal'nomu zakladi [Elektronnyj resurs] / N. V. Morze, O. H. Hlazunova // Informatsijni tekhnolohii i zasoby navchannia. – 2008. – №2(6). – Rezhym dostupu do zhurn. : <http://www.ime.edu-ua.net/em6/emg.html>.

15. Naumenko O. M. Deiaki aspekty pidhotovky majbutnikh uchyteliv do vykorystannia zasobiv IKT v navchal'nij diial'nosti [Elektronnyj resurs] / O. M. Naumenko // Informatsijni tekhnolohii i zasoby navchannia. – 2007. – №3(4).– Rezhym dostupu: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/ITZN/em4/content/07nomaei.htm>.
16. Zakon Ukrainy «Pro osnovni zasady rozvytku informatsijnoho suspil'stva v Ukraini na 2007-2015 roky» (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2007, № 12, st.102).
17. Nykytov V.A. y dr. Ynformatsyonnoe obespechenye hosudarstvennoho upravleniya / Avt.: Nykytov V.A., Orlov E.Y., Starovojtov A.V., Savyn H.Y.; Pod red. Yu.V. Huljaeva -M.: Slavianskyj dyaloh, 2000. — 415 s.
18. Turonok S. H. // Zhurnal «Problemnyj analiz y hosudarstvenno-upravlencheskoe proektyrovanye». № 3, tom 2, 2009. (s. 75-93).

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

ПРИМІТКИ

ПРИМІТКИ

Наукове фахове видання України
з державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.09.2014 р. № 1081)

НАУКОВІ РОЗВІДКИ
З ДЕРЖАВНОГО ТА
МУНІЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК 1/2015

Заснований у 2011 році

Реєстраційне свідоцтво серії КВ №18124-6924Р
від 30.08.2011 року

Виходить два рази на рік.

Зі змістом можна ознайомитися на ВЕБ-сайті Академії
муніципального управління у розділі «Наука», «Видавнича діяльність»:
<http://amu.edu.ua/>

Відповідальні за випуск:

В. Д. Бакуменко,

Н. О. Завадська,

Н. Г. Шаройкіна.

Академія муніципального управління

Адреса: 01042, м. Київ, вул. І.Кудрі,33

Підписано до друку 25.02.15

Формат 60 x 84 ¹/₁₆ Тираж 300 пр.

Обл. вид. арк. 23,3 Ум. друк. арк. 92,1

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3930 від 06.12.2010 р.