

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 1 (1)**

**Харків 2014**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**Голова редакційної ради** – Садковий В.П.,  
канд. психол. наук., професор

**Заступник голови редакційної ради** –  
Андронов В.А., д-р. техн. наук., професор

**Головний редактор** – Домбровська С.М.,  
д-р. наук держ. упр., доцент

**Заступник головного редактора** – Мель-  
ниченко А.О., д-р. наук держ. упр., профе-  
сор

**Відповідальний секретар** – Луценко Т.О.

### Члени редакційної колегії:

Дегтяр А.О., д-р. наук держ. упр., професор  
Древаль Ю.Д., д-р. наук держ. упр., профе-  
сор

Іваницька О.М., д-р. наук держ. упр., про-  
фесор

Куц Ю.О., д-р. наук держ. упр., професор  
Майстро С.В., д-р. наук держ. упр., профе-  
сор

Маліков В.В., д-р. наук держ. упр., доцент

Міхайлов В.М., канд. наук держ. упр.

Мороз В.М., д-р. наук держ. упр., доцент

Ромін А.В. – канд. техн. наук, доцент

Рябініна О.В. д-р. філос. наук, професор

Скориніна-Погребна О.В., д-р. соціол. на-  
ук, доцент

Чернов С.І., д-р. наук держ. упр.

УДК 351

ББК 67.99(2)116

Ф 43

*Друкується за рішенням вченої ради  
Національного університету  
цивільного захисту України  
Протокол від 20 червня 2014 р. № 11*

**Вісник Національного університету ци-  
вільного захисту України** : зб. наук. пр. –  
Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2014. – Вип. 1 (1). –  
143 с. – (Серія "Державне управління").

У статтях наукового збірника, згру-  
пованих у тематичні розділи, висвітлено  
проблеми розвитку системи державного  
регулювання економічних і соціальних  
процесів, а також реагування на надзви-  
чайні ситуації.

Для науковців, державних службов-  
ців, посадових осіб місцевого самовряду-  
вання, а також усіх, хто цікавиться сучас-  
ними проблемами державного управління.

The articles of the scientific journal are  
grouped in thematic sections; it is enlighten  
the problems of the state regulation system of  
economic and social processes, response to  
emergencies as well.

For scientists, civil servants, local gov-  
ernment officials, and anyone interested in  
modern problems of public administration.

## ВІТАЛЬНЕ СЛОВО РЕКТОРА НУЦЗУ

---



Шановні колеги!

Національний університет цивільного захисту України – провідний вищий навчальний заклад Державної служби України з надзвичайних ситуацій, заснований у 1928 році. За роки свого існування випустив понад 22 тис. висококваліфікованих фахівців. В університеті здійснюється підготовка курсантів і студентів за наступними спеціальностями: "Пожежна безпека", "Охорона праці", "Цивільний захист", "Екологічна безпека", "Психологія", "Екологія,

охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування", "Охорона праці у сфері цивільного захисту", "Управління пожежною безпекою", "Хімічна технологія", "Управління у сфері цивільного захисту".

Навчальний заклад має тісні зв'язки з профільними навчальними закладами Росії, Білорусі, Азербайджану, Німеччини, Польщі, Угорщини, Болгарії, з якими налагоджено тісну співпрацю.

Наукова діяльність спрямована на:

– фундаментальні та прикладні наукові дослідження в галузі пожежної безпеки, цивільного захисту, екстремальної та кризової психології, охорони праці, раціонального природокористування та екології, хімічних технологій, державного управління у надзвичайних ситуаціях;

– підготовку науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації (докторів і кандидатів наук) за науковими спеціальностями: 21.06.02 "Пожежна безпека", 21.02.03 "Цивільний захист", 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах", 25.00.02 "Механізми державного управління";

– науково-практичних заходів (конференції, семінари, круглі столи, виставки);

– створення наукової, навчально-методичної та довідкової літератури.

Університет виступає новатором у напрямі досліджень державного управління у сфері цивільного захисту. Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне управління") тільки починає своє становлення як науковий збірник, де публікуються результати наукових досліджень з гостроактуальних питань та проблем розвитку і впровадження механізмів державного управління у сфері підготовки конкурентнос-

проможних фахівців цивільного захисту, вдосконалення механізмів управління вищими навчальними закладами системи ДСНС України, державного регулювання екологічного захисту, розробки механізмів державної стратегії запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків.

Збірник відкрито для розміщення публікацій всіх, хто працює за цими напрямками науки, та запрошує до співробітництва, тому що обмін думками та спільне визначення оптимальних шляхів просування вперед, робить збірник наукових праць є своєрідним компасом, що допомагає відшукати єдино вірний шлях.

На сторінках збірника поряд з поважними вченими та заслуженими науковцями мають можливість виступити аспіранти та здобувачі, дослідники початківці та практики.

З найкращими побажаннями  
ректор Національного університету  
цивільного захисту України,  
професор

В. П. Садковий

УДК 35.001.76

*Дегтярьова І. О., д.держ.упр., доц., НАДУ*

## **ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ І МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЯГНЕНЬ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

*Інновації в державному і муніципальному управлінні розглядаються як необхідна умова розв'язання проблем соціально-економічного розвитку України в сучасних умовах. Визначається їх сутність, обґрунтовуються основні суперечності та можливості застосування у системі публічного управління України.*

*Ключові слова: інновації в управлінні, типологія інновацій, ресурсне забезпечення інновацій, рівень освіти службовців, проблеми розробки і реалізації інновацій.*

*Постановка проблеми.* Протягом останніх десятиліть у світі відбулася суттєва трансформація потреб, інтересів, цінностей людини і спільнот людей, а також соціальних, економічних та управлінських відносин. Урбанізація, скорочення чисельності населення, віртуалізація більшості сфер життя, збільшення кількості проблем зі здоров'ям людей, стрімкий розвиток споживання, маргіналізація, песимізм, нової якості злочинність, зменшення природних ресурсів, погіршення стану довкілля, розвиток сфери послуг як альтернатива промисловості, нестандартна конкуренція, нова інфраструктура, мережування – це лише деякі характеристики змін у сучасному світі, у т.ч. в Україні. При цьому загальними закономірностями суспільного розвитку є: динамізація усіх процесів, ускладнення і поява нових форм функціонування, інтеграція й конвергенція, непередбачуваність подій, нерівномірність розвитку систем, збільшення інформації тощо. В таких умовах результативність державного та муніципального управління залежить від використання достатнього обсягу інноваційних форм і методів управління, адже старі методи вже малоефективні. Для України ця проблема ще більше актуалізується у зв'язку з "постмайданними" викликами, які вимагають негайної модернізації системи публічного управління для прискорення соціальних і економічних змін, задоволення потреб суспільства.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* На сьогодні значною мірою питання інноваційного управління розроблене в економічній науці; ряд наукових праць присвячено інноваціям у системі освіти; є окремі роботи щодо інноваційних муніципальних технологій; останніми роками з'явилися наукові праці щодо інновацій в управлінні суспільним розвитком, зокрема С. Князева [4], А. Михненка [6], О. Орлова [7], Х. Хачатуряна [9] та ін. Од-

нак інновації в державному і муніципальному управлінні з позицій існуючих проблем їх упровадження в сучасній Україні ще не стали предметом окремого дослідження.

*Постановка завдання.* Мета статті полягає в уточненні сутності інновацій державного і муніципального управління, виявленні суперечностей та обґрунтуванні базових умов для їх розробки та впровадження у вітчизняній практиці.

*Виклад основного матеріалу.* Інновації в державному і муніципальному управлінні (публічному управлінні) слід розглядати як нові форми і методи роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, нові управлінські технології, підходи та інструменти, які використовуються для розв'язання завдань, з одного боку, для удосконалення самої системи публічного управління, а з іншого, – для забезпечення суспільного розвитку. Ці інновації передбачають виявлення і використання латентних потенціалів системи публічного управління та об'єктів її впливу на основі емпіричного досвіду і новітніх наукових досягнень.

Інновації в державному і муніципальному управлінні реалізуються через інноваційні проекти. Якщо проект у загальному розумінні – це унікальне починання, послідовність певних дій, комплекс заходів щодо досягнення певної мети, який інтегрує в собі як певну ідею, задум та дії щодо втілення цього задуму в життя, то інноваційний проект – це ексклюзивний комплекс взаємоузгоджених заходів і відповідних ресурсів, в якому застосовуються нові ідеї, підходи, інструменти, технології та ін.

Застосовуючи традиційну типологію інновацій, інновації в публічному управлінні можна характеризувати за такими основними ознаками складових:

- формою інновацій (документи, інституції, технології);
- глибиною та якістю нововведень (радикальні, поліпшуючі та модифікаційні);
- розповсюдженістю (одиничні, дифузні);
- масштабом поширення впливу (транснаціональні, державні, регіональні, муніципальні, у межах регіонально-муніципальних та інших об'єднань, у межах органу регіонального управління, у межах структурного підрозділу органу публічної влади);
- складовою управління (правова, організаційна, інформаційна);
- направленістю (заміщуючі, раціоналізуючі, розширюючі, ретровведення тощо);
- сферою застосування (система управління; адміністративно-територіальні одиниці як цілісні об'єкти управління; галузі і сектори політики; зовнішнє середовище адміністративно-територіальних одиниць та держави);
- сферою отримання результатів (економічна, соціальна, екологічна, науково-освітня, культурна тощо);

- частотою вживання (разові, багаторазові);
- часом отримання результатів (тактичні та стратегічні);
- джерелами походження ідеї нововведення (внутрішні, зовнішні) [2, с. 320].

Ця класифікація сприяє кращому розумінню масштабу та специфічних характеристик управлінської інновації, її співвіднесення з іншими рішеннями, а також може бути застосована для вдосконалення технології її упровадження.

Наприклад, радикальні інновації передбачають принципово нові способи вирішення завдань, що формуються на основі результатів фундаментальних досліджень. Їх призначенням є забезпечення довгострокових результатів і висока результативність. Проте такі інновації у практиці вітчизняного державного і муніципального управління застосовуються вкрай рідко, оскільки вони пов'язані з високим ступенем ризику. Зазвичай радикальні інноваційні підходи з'являються у результаті проведення адміністративних та адміністративно-територіальних реформ, появи якісно нових нормативно-правових документів (переважно законів), тобто в умовах загострення суперечностей суспільного і територіального розвитку. Поліпшуючі інновації найбільш поширені у практичній діяльності органів публічної влади у зв'язку з помірним ступенем ризику щодо їх впровадження. Вони полягають у доповненні існуючих способів розв'язання суспільних проблем певними новими елементами. Прикладами таких підходів можуть слугувати різноманітні зміни в системі публічного управління: введення нової посади у відділі, включення нового фінансового, інформаційного чи організаційного інструмента в існуючу управлінську технологію, часткова зміна комплексу принципів політики розвитку тієї чи іншої сфери тощо. Модифікаційні інновації являють собою сукупність способів, форм і методів, за допомогою яких вирішуються певні завдання з відносно невисоким, або передбачуваним, ступенем ризику. При їх застосуванні зберігаються основні характеристики системи, у якій впроваджуються інновації, наприклад, ротація кадрів, перерозподіл завдань між існуючими державними інституціями, внесення змін у програмні документи за результатами моніторингу тощо.

Отже, інноваціями в державному і муніципальному управлінні можуть бути нові, або трансформовані організаційні структури, фінансові, інформаційні та інші механізми управління суспільним і територіальним розвитком, підходи у взаємодії органів публічної влади з громадськістю, бізнесом, технології територіального маркетингу тощо.

Поява та якість упровадження інновацій в публічному управлінні пов'язана з комплексом умов та потребує належного забезпечення: нормативно-правового, кадрового, науково-методичного, інформаційного, фінансового, мотиваційного. Розкриємо основні суперечності щодо цих видів забезпечення за запропоновоємо шляхи їх усунення.

Інновації та відкритість до змін є одним з 12 відомих принципів доброго врядування, відображених в Європейській Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [5], яка здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. В Україні ж потреба інновацій в публічному управлінні, у т.ч. місцевому управлінні, досі не обумовлена жодним документом чи нормативно-правовим актом, хоча потреба в них є очевидною: існуючі суспільні проблеми, що стосуються всіх рівнів управління, не розв'язуються традиційними способами. Також існує дефіцит системних концептуальних розробок щодо умов появи, оцінювання ризиків і особливостей впровадження інновацій в державному і муніципальному управлінні. Отже, насамперед необхідні як наукові дослідження у цьому напрямі, так і декларація потреби в такого роду інноваціях у концептуальних документах щодо розвитку держави, її регіонів, районів, міст, сіл і селищ, а також секторів і галузей.

Враховуючи, що за реалізацію державної і муніципальної політики відповідають державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, доцільно проаналізувати рівень їхньої освіти.

Згідно офіційних даних [3], станом на 1 січня 2014 р. 91,3 % державних службовців мають повну вищу освіту, 8,4 % – неповну, базову вищу освіту, 10382, або 3,1 % від загальної чисельності державних службовців мають вищу освіту за напрямом підготовки "Державне управління", а науковий ступінь мають 2033 державні службовці, або лише 0,6 % від їх загальної чисельності.

Щодо посадових осіб місцевого самоврядування, то на вказаний період лише 73,7 % з них мають повну вищу освіту, 25,8 % – неповну, базову вищу освіту, 3082 посадові особи місцевого самоврядування, або 3,2 % мають вищу освіту за напрямом підготовки "Державне управління", а науковий ступінь мають 225 посадових осіб місцевого самоврядування, або лише 0,2 %.

У Національній рамці кваліфікацій [8] з визначених 10 рівнів кваліфікації 7 – 9 рівні базуються саме на інноваціях, здатностях щодо їх розробки та впровадження, причому 7-й рівень відповідає рівню магістерської освіти, 8-й рівень – докторської освіти (PhD), 9-й рівень – постдокторської освіти.

Керуючись Національною рамкою кваліфікації, лише близько 3 % державних і муніципальних службовців формально мають компетенції щодо проведення досліджень та/або здійснення управлінських інновацій в умовах невизначеності, яка сьогодні стає невід'ємною характеристикою усіх суспільних процесів. А компетенції щодо глибокого переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики, визначення й розв'язання соціально значущих системних проблем публічного управління та суспільного розвитку мають лише 0,6 % державних службовців і 0,2 % –



муніципальних службовців. Очевидно, що частка висококваліфікованих фахівців у публічному управлінні для відчутного підвищення його ефективності є дуже малою і її слід цілеспрямовано й суттєво збільшувати. Враховуючи відсутність стимулюючих умов щодо інновацій і творчості у вітчизняній системі публічного управління, можна припустити, що й наявний компетенційний потенціал цих 0,6 % і 0,2 % службовців не завжди знаходить свій практичний прояв. Водночас можна припустити й таке, що існує певна частка державних і муніципальних службовців, які мають креативні й аналітичні компетенції, не маючи формальної освіти. Однак, напевно, таких фахівців небагато.

Інновації можуть розроблятися як власними зусиллями суб'єктів публічного управління, так і на замовлення спеціалізованими організаціями та науково-дослідними установами. Водночас дуже важливо, щоб рекомендовані ними рішення були зрозумілими для виконавців як концептуально, так і технологічно. Це сприяє не лише запобіганню ризикам різного роду, а й правильній реалізації рішення інноваційного типу. Варто також зауважити, що окремі органи влади створюють власні науково-дослідні інститути, проте великою практичною проблемою є їх ефективні взаємовідносини з іншими підрозділами цих органів влади та спільна націленість на кінцеві результати наукових розробок. Крім того, відсутні ефективні механізми стимулювання такої діяльності. Запровадженню інновацій для розвитку міст і регіонів сприяє діяльність агенцій місцевого і регіонального розвитку, проте в Україні вони функціонують переважно у формі громадських організацій, а отже, не завжди реалізують політику, визначену органами публічної влади.

Суттєвою перешкодою на шляху розвитку інновацій в публічному управлінні є дефіцит інформації про відповідні практики. На сьогодні в Україні відсутня узагальнена інформація про стан науково-методичного забезпечення діяльності органів публічної влади. За нашими спостереженнями, хоча таких інновацій загалом ще не дуже багато, проте останніми роками їх кількість збільшується, особливо в місцевому самоврядуванні. Переважно вони спричинені дефіцитом фінансів, потребою приваблення туристів та інвестицій, політичною конкуренцією.

Державними і муніципальними фінансовими інструментами, які сприяють появі управлінських інновацій, є конкурси і гранти. У такий спосіб стимулюватимуться не тільки нові інноваційні підходи у сфері забезпечення розвитку сфер, галузей і територій, а й формуватиметься нова управлінська культура, що забезпечує передумови для неперервного підвищення ефективності. На сьогодні багато органів місцевого самоврядування України проводять конкурси ідей для розвитку своїх територій, беруть участь у конкурсах на отримання фінансування своїх проектів від донорських організацій, застосовують інноваційні рішення для розв'язання місцевих проблем. Ця практика свідчить про те, що для цих органів склалися умови, в яких вони мають стимули та/або мотивацію діяти по-новому.

*Висновки.* На сьогодні необхідне усвідомлення проблематики інновацій в публічному управлінні, насамперед в органах влади центрального рівня, що формують засади і пріоритетні напрями політики держави. Головним завданням при цьому є вироблення концептуального бачення і стратегії формування нової якості публічного управління, ефективної системи державної служби, яка була б здатна в умовах наростаючої невизначеності розробляти і впроваджувати інновації. Необхідне дієве заохочення творчості й ініціатив щодо нових способів розв'язання суспільних проблем, використання існуючого творчого і компетентісного потенціалу його працівників та поліпшення інформаційного середовища. Це потрібно і для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які розробляють і реалізують стратегії та програми місцевого розвитку, а також стикаються у своїй практиці з рядом проблем, які гіпотетично можуть бути успішно розв'язані через відповідні інноваційні проекти.

Основні перешкоди щодо розробки і впровадження інновацій у вітчизняному державному та муніципальному управлінні й окремі напрями їх подолання:

– дефіцит висококваліфікованих фахівців в органах державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, зокрема магістрів державного управління, кандидатів і докторів наук, що зумовлює необхідність установаження потреби в таких фахівцях щодо кожного з цих органів та подальше системне забезпечення (шляхом підготовки фахівців з відповідних органів влади, або залучення вже підготовлених фахівців);

– суттєва інформаційна ізоляваність муніципальних і державних службовців, органів публічної влади та їх структурних підрозділів; розв'язання цієї проблеми пов'язане з можливостями мережевих форм функціонування і співпраці, проведенням різних комунікативних та інформаційних заходів, підвищенням кваліфікації щодо формування управлінських інновацій, створенням національної бази даних таких інновацій та потенційних інноваторів – індивідуальних фахівців і науково-дослідних організацій та колективів;

– організаційно-технологічні проблеми розробки і реалізації інноваційних проектів публічного управління насамперед потребують формування проектних команд з урахуванням природних ролей їх учасників, тому необхідно поліпшувати діагностичний інструментарій для добору кадрів та належного науково-методичного забезпечення;

– відсутність спеціального стимулювання управлінських інновацій.

Певною мірою ця проблема може розв'язуватися завдяки державним і муніципальним конкурсам і грантам інноваційних проектів, створеним фондам фінансового стимулювання інноваційної діяльності. Щодо фінансових ресурсів, то загалом вони не є стримувальним чинником інновацій, а навпаки, їх відсутність стимулює впровадження нових підходів. Однак якщо це твердження є справедливим для систем управління, то безпосередньо для фахів-

ців управління, які мають розробляти і впроваджувати інновації, а отже виконувати більший і якісно інший обсяг робіт, фінансове стимулювання вироблення й упровадження інноваційних рішень необхідне. Звичайно, існує багато способів і нефінансового стимулювання креативно-творчої діяльності, однак ця проблема потребує окремого дослідження стосовно діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, що може бути окремим напрямом для подальших наукових розвідок.

### Список використаних джерел

1. Дегтярьова І. О. Інновації в регіональному управлінні / І. О. Дегтярьова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 5 : Територіальне управління; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. – С. 117–118.
2. Дегтярьова І. О. Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком / І. О. Дегтярьова // Державна політика : [підручник] / [кол. авт.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2014. – С. 318–322.
3. Державна служба в цифрах 2014: інформаційне видання. – К. : Нац. агентство України з пит. держ. служби, 2014. – 27 с.
4. Князев С. Н. Управление инновациями и инновации в управлении [Електронний ресурс] / С. Н. Князев, И. И. Ганчеренок // Государственное управление. – 2007. – Вып. 11. – Режим доступа : <http://www.vivakadry.com/29.htm>.
5. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : ТОВ "Поліграфічний Центр Крамар", 2010 – 258 с.
6. Михненко А.М. Інновації в управлінні суспільним розвитком : [навч. посіб.] / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 115 с.
7. Орлов О. В. Інноваційні процеси в державному управлінні : [монографія] / О. В. Орлов. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2012. – 196 с.
8. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1341. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
9. Хачатурян Х. В. Теоретико-методологічні засади інновацій у державному управлінні [Електронний ресурс] / Х. В. Хачатурян. – Режим доступу : [http://law.kyumu.edu.ua/ndgu\\_st27\\_ua.htm](http://law.kyumu.edu.ua/ndgu_st27_ua.htm).

*Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., ХДАК  
Соболь Р. Г., к.держ.упр., доц., ХарРІ НАДУ*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КРАЇНАХ ЄС**

*Проаналізовано формування європейського страхового ринку; з'ясовано основні принципи дії європейського законодавства на страховому ринку; виявлено особливості страхової діяльності в ЄС, розглянуто досвід англійських і німецьких страхових компаній; запропоновано основні фактори, що сприяли б розвитку системи страхування в Україні.*

*Ключові слова: страховий ринок ЄС, державне регулювання, європейське страхове законодавство, директиви ЄС.*

*Постановка проблеми.* Сьогодні в Україні приділяється велика увага основним методам державного регулювання страхової діяльності: видачі ліцензій, атестації страхових аудиторів, веденню реєстрів страховиків і брокерів, контроль за обґрунтованістю страхових тарифів. Факторами, що обмежують нині можливості розвитку українського страхового ринку, є невисока платоспроможність фізичних та юридичних осіб, які виступають на боці попиту; недостатня страхова культура населення і самих страховиків; а найголовніше – недостатня ємність ринку з точки зору капіталу, яким володіють страхові компанії.

Розходження між загальнонаціональним регулюванням умов діяльності страхових організацій та міжнародною природою страхування обумовив формування інтеграційних напрямів у законодавстві, які регламентують страхову діяльність у країнах ЄС. Подібні практики є цінними для України, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Багато науковців присвятили свою діяльність вивченню сутності страхування, його принципів та розглянули досвід інших країн в цій галузі. Серед них такі зарубіжні вчені: як Л. Гі, С. Єфімов, Є. Коломін, Л. Корчевська, Ф. Лояк, А. Плешков, В. Райхер, Л. Рейтман, К. Турбіна, В. Шахов та ін.

Значний внесок у розвиток теорії та практики страхування належить також і вітчизняним дослідникам. Серед відомих українських досліджень слід відзначити роботи В. Базилевича, М. Клапківа, С. Осадця, А. Поддєрьогіна, Б. Топорніна та ін.

*Постановка завдання.* Метою даної статті є виявлення проблем і перспектив розвитку державного регулювання страхування у країнах ЄС задля впровадження кращих тенденцій в Україні. Для досягнення цієї мети були поставлені наступні завдання: провести аналіз страхування у країнах ЄС; виявити особливості страхової діяльності у європейських країнах; з'ясувати принципи, згідно з якими діє європейське законодавство на страховому ринку.

*Виклад основного матеріалу.* Початком інтеграційного процесу формування єдиного страхового простору на території Європи й однакового страхового законодавства стало прийняття в березні 1957 р. у Римі договору, який закріпив принципи, визначив основи інтеграційного публічно-правового регулювання різних сфер діяльності у країнах ЄС. Римський договір став базисним актом, яким дозволив сформувати право країн ЄС, складовою частиною якого є комплекс директив, які містять норми, що регулюють суспільні відносини у сфері страхування.

Важливим завданням європейської економічної інтеграції є створення єдиного страхового ринку, метою якого є забезпечення свободи просування страхових послуг, капіталу та страхових брокерів, що сприятиме розвитку конкуренції та зростанню ефективності роботи страхових компаній. Однак формування спільного ринку у сфері страхування не може бути швидким. Більше того, для цього слід здолати перепони, обумовлені наявними відмінностями страхових секторів різних країн, а саме:

- нормативно-правової основи страхової діяльності та системи страхового нагляду, що зумовлені національними особливостями;
- рівень і якість пропонованих страхових продуктів;
- умови діяльності страховиків;
- рівень страхової культури населення та ін.

З урахуванням цих причин виділилися основні напрями формування єдиного страхового ринку: а) гармонізація страхового законодавства; б) забезпечення свободи діяльності страховиків у всіх країнах ЄС. Керівник і координатор цієї діяльності – Європейський комітет зі страхування, в якому представлені всі національні спілки та асоціації страховиків.

Єдиний страховий ринок ЄС формується у двох взаємозалежних напрямках:

1. Гармонізація страхового законодавства.
2. Забезпечення свободи діяльності страховиків у всіх країнах ЄС [4].

Створення єдиного європейського страхового ринку базується на принципах, які передбачають вільну можливість створення філій усередині країн ЄС для будь-якої з країн-членів. Крім того, європейські страхові компанії мають право вільно надавати страхові послуги в межах ЄС без обов'язкового створення філії.

Чесна конкуренція на рівних умовах і неможливість використання заборонених методів конкуренції, наприклад, самостійного вибору права контракту та режиму оподаткування, що може створювати нерівні умови конкуренції на території ЄС, також відносяться до базових умов побудови єдиного європейського страхового ринку.

У країнах ЄС вироблено єдині норми, у т.ч. фінансово-правові, що регулюють відносини у сфері страхування, і функції державного регулювання страхової діяльності:

- єдиний порядок формування страхових резервних фондів;

- правила розміщення коштів страхових резервних фондів;
- процедуру ліцензування страхової діяльності, у т.ч. контроль за фінансовим станом;
- норматив співвідношення між активами й зобов'язаннями страхової організації (маржа платоспроможності);
- форми і строки надання бухгалтерської та статистичної звітності;
- порядок реєстрації страхових брокерів;
- порядок призупинення й відкликання ліцензій на право здійснення страхової діяльності;
- реєстр страхових організацій [5].

Сьогодні європейське страхове законодавство спирається на три покоління директив ЄС щодо регулювання страхової діяльності. Ці директиви стосуються контролю платоспроможності страхових компаній, захисту прав споживачів страхових послуг, регулювання діяльності страхових посередників тощо.

Перша директива з особистого і неособистого страхування (73/239/ЄЕС і 79/267/ЄЕС) передбачає правила, рекомендовані для всіх країн-членів ЄС [1].

Друга директива з особистого і неособистого страхування (88/357/ЄЕС, 90/619/ЄЕС) передбачає введення свободи просування страхових послуг на території інших країн членів ЄС. До прийняття цієї директиви були обмеження тільки щодо просування невеликих ризиків (просування великих ризиків не мало обмежень). Дана директива вже говорить про необхідність контролю за просуванням великих ризиків – цей контроль повинна здійснювати країна, яка просуває страхову послугу [2].

Спеціальна директива з кредитного страхування і страхування відповідальності позичальника за непогашення кредиту передбачає введення додаткових фінансових гарантій для здійснення страхування кредитів: збільшення розміру гарантійного фонду для цього виду страхування; формування додаткового резерву – резерву коливань збитковості для цього виду страхування з метою забезпечення вирівнювання збитковості за роками фінансового циклу.

Також прийнято інші директиви зі страхування цивільної відповідальності автовласників, юридичного захисту, річного бухгалтерського звіту та консолідованої бухгалтерської звітності – звітності юридичних осіб, пов'язаних між собою за деякими ознаками, наприклад з власності тощо [7].

Найважливіший крок у побудові єдиного страхового ринку в ЄС – це введення правила єдиної ліцензії. Директиви ЄС висувають такі вимоги до видачі єдиної ліцензії [7]:

- а) обмеження на вид діяльності, що означає, що страхові організації ЄС поряд зі страховою діяльністю не повинні займатися ніяким іншим видом діяльності;

б) використання єдиних організаційно-правових форм для створення страхових організацій;

в) обов'язковість надання схеми страхових операцій (прогнозу, бізнес-плану) на найближчий після початку період діяльності страхової організації;

г) обов'язковість наявності гарантійного фонду, що забезпечує здійсненність зобов'язань страховика перед страхувальниками;

д) чесність та добропорядність власників (для акціонерних товариств) і членів організації (для залежних страхових організацій). Ні ті, ні інші не повинні мати кримінального минулого, не повинні знаходитися під судом і зобов'язані розуміти, що "швидких грошей" даний бізнес не дає;

е) наявність чесного, надійного і кваліфікованого управління страховою організацією. Встановлено вимоги до керівництва організації, зобов'язаного діяти перш за все в інтересах страхувальників [3].

Розглянемо принципи європейського регулювання страхової діяльності на прикладі Великобританії. Страховий бізнес Великобританії протягом багатьох років концентрується в Лондоні як світовому фінансовому центрі. Найбільший Лондонський міжнародний страховий ринок обслуговує фінансові потоки ряду країн і компаній.

Авторитет Лондонського міжнародного страхового ринку спирається на значний кадровий потенціал фахівців страхового ринку, високорозвинену інфраструктуру ринку, а також присутність відомої за межами Великобританії страхової корпорації, які не в праві займатися яким-небудь іншим видом бізнесу, крім страхування. У Лондоні розташовані представництва або дочірні структури всіх найбільших страхових компаній світу. Тут зосереджені також центральні офіси всіх найбільших міжнародних страхових і перестраховальних брокерів. Працюють найстаріші (засновані в 1760 р.) і найбільш авторитетні класифікаційні товариства – Регістр судноплавства Lloyd's. У Лондоні розташовані штаб-квартири ряду міжнародних страхових організацій, а також деякі структури національного страхового ринку (інститут Лондонських страховиків, інститут дипломованих страховиків та ін.), діяльність яких носить міжнародний характер.

Базова структура Лондонського міжнародного страхового ринку – корпорація Lloyd's, яка представлена 400 страховими синдикатами, що об'єднують фізичних осіб – андеррайтерів, безпосередньо здійснюють страховий бізнес корпорації. Андеррайтери несуть необмежену відповідальність за зобов'язаннями, що випливають з умов укладених ними договорів страхування в рамках синдикату. Відповідно до Закону про страхової корпорації Lloyd's 1982 р. функції нагляду за синдикатами передані Раді Lloyd's, наділеній широкими правами і повноваженнями. У результаті в цивільно-правовому декреті страхова корпорація Lloyd's розглядається як саморегулююча структура страхового ринку, її діяльність носить чітко виражений міжнародний характер.

Динамічні і рухливі структури синдикатів, які мають виражену спеціалізацію за видами страхування, створюють економічне середовище міжна-

родного страхового ринку в системі корпорації Lloyd's. Кожен синдикат представлений на цьому ринку через лідируючого андеррайтера, який безпосередньо приймає ризики на страхування в синдикаті від посередника – брокера Lloyd's. Членство корпоративної структури Lloyd's відкрито всім громадянам (резидентам) Великобританії та іноземцям (нерезидентам) [6].

Агентства андеррайтингу створюються для продажу страхових полісів у регіонах в тому випадку, якщо страхової компанії економічно не вигідно створювати там філію або дочірню компанію. Страхові поліси виписуються клієнтурі від імені страхової компанії, однак персонал агентства андеррайтингу не є кадровим складом даного страховика. Агентство андеррайтингу не відповідає за зобов'язаннями, які випливають з умов укладених договорів страхування, що засвідчуються страховими полісами, виписаними фізичними та юридичними особами за їхнім посередництвом. Діяльність страхових посередників у Великобританії також підлягає регулюванню і ліцензуванню. Це передусім відноситься до діяльності страхових і перестраховальних брокерів. Відповідно до Закону про страхових брокерів 1977 р. (Insurance Brokers Act) у Великобританії утворена Реєстраційна рада страхових брокерів (Insurance Brokers Registration, IBRC), якому додано контрольних і регулятивних функцій стосовно страхових брокерів на англійському страховому ринку. На IBRC покладено ведення державного реєстру страхових брокерів. Без відповідної реєстрації в IBRC та занесення відомостей до державного реєстру страхових брокерів діяльність страхового посередника вважається незаконною.

Особливою є структура англійського страхового ринку – Управління по захисту страхувальників (Policyholders Protection Board), яке було створено відповідно до Закону про захист прав страхувальників 1975 р. (Policyholders Protection Act). Крім того, цей закон забезпечив необхідні умови для створення особливого компенсаційного фонду страхувальникам, який формується за рахунок грошових відрахувань всіх страхових компаній, що мають ліцензії і здійснюють страхові операції [6].

Закон про страхові компанії 1982 р. встановлює мінімальні вимоги до рівня платоспроможності страховика. Система розрахунків рівня платоспроможності відповідає вимогам директив ЄС з питань страхової діяльності. Страхові компанії сплачують податок на прибуток від страхової діяльності, а також податок на майно. Страхові операції у деяких випадках можуть обкладатися гербовим збором, проте обсяг цих операцій є значно обмеженим [3].

Проведені узагальнення дозволили виділити такі особливості розвитку державного регулювання страхової діяльності у країнах ЄС, які будуть корисними для України:

– країни ЄС мають приведені до єдиної системи методи й форми державного регулювання страхової діяльності, які встановлюються відповідними Директивами з питань страхування;



– домінують нормативно-правові методи регуляторного впливу держави;

– посилюється потреба у страховому захисті, метою якого є нагромадження й використання грошових та інших ресурсів для здійснення заходів із попередження, подолання або знищення негативного впливу ризиків і відшкодування завданих ними матеріальних чи інших збитків;

– поєднання свободи діяльності національних страхових компаній на всій території ЄС і гармонізації страхового законодавства;

– страхова організація, яка отримала ліцензію на страхову діяльність в одній з країн-учасниць ЄС, має право і в подальшому працювати з тією самою ліцензією в будь-якій іншій країні Європи;

– збалансування страхового законодавства країн-учасниць ЄС завдяки реалізації таких заходів: введення єдиних правил фінансових гарантій страховикам, єдиних правил ліцензування, визначення відповідальності національних органів нагляду за страховою діяльністю, а також введення єдиної класифікації видів страхування;

– підґрунтям розвитку страхового ринку є значний кадровий потенціал фахівців зі страхування, високорозвинена інфраструктура, дотримання податкового та страхового законодавства, що захищає інтереси як страховика, так і страхувальника тощо.

*Висновки.* У всіх європейських країнах страхування є стратегічним сектором економіки. Обсяг резервів і терміни, на які розміщуються кошти, перетворюють страхові компанії в найпотужніші фінансово-кредитні інститути. За допомогою своєї діяльності вони концентрують у своїх руках величезну фінансову міць. Саме тому основними факторами, що сприяли б розвитку системи страхування в Україні, є: наявність страхового інтересу, платоспроможного попиту, ефективних каналів продажів, сприятливого податкового клімату, політичної та економічної стабільності, довіри населення до влади і фінансово-економічних інститутів, формування ринкового ставлення до питань соціального захисту. Зрештою очевидно, що і Україні необхідно розвивати сферу страхування і що її чекає велике майбутнє.

### **Список використаних джерел**

1. Про зближення законів держав-членів ЄЕС щодо маркування, представлення і реклами харчових продуктів, призначених для продажу кінцевому споживачу [Електронний ресурс] : Директива Ради ЄЕС № 79/112/ЄЕС. – Режим доступу : <http://www.znay.ru/law/eec/eec79-112.shtml>.

2. Щодо узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень стосовно прямого страхування, іншого, ніж страхування життя, і визначає положення для спрощення ефективного користування свободою надання послуг та про внесення змін до Директиви № 73/239/ЄЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.znay.ru/law/eec/eec73-239.shtml>.

3. Леві Г. Європейське страхове право / Г. Леві // Страхове право – 2002. – № 1. – С. 57–61.
4. Лояк Ф. Єдиний страховий ринок: стан та перспективи / Ф. Лояк // IN RE. – 1999. – № 4. – С. 10.
5. Топорнін Б. М. Європейське право / Б. М. Топорнін. – М. : Вид-во МАУП, 1998. – С. 54–104.
6. Турбіна Є. К. Тенденції розвитку світового ринку страхування / Є. К. Турбіна. – М. : Анкіл, 2002. – С. 256.
7. Професійна юридична система [Електронне видання]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/?uid=1014.1.17&title>.

**УДК 351.334**

*Кучерява К. Я., ХарPI НАДУ*

## **ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО КООПЕРАТИВНОГО РУХУ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ЦИХ ПРОЦЕСАХ**

*Досліджено зміну змістовної характеристики сучасного кооперативного руху в умовах загострення конкуренції й поглиблення глобалізації та роль держави в зазначених процесах.*

*Ключові слова: кооперація, кооперативні принципи, традиційні кооперативи, кооперативи нового покоління, державна підтримка розвитку кооперації.*

*Постановка проблеми.* Досвід розвинених країн довів необхідність та ефективність функціонування кооперативів у ринкових умовах. Більше того, сьогодні кооперативи розглядаються у ролі партнерів уряду в реалізації завдання досягнення соціального добробуту. Соціальні та економічні зиски кооперації є очевидними, адже кооперування товаровиробників допомагає членам кооперативів у веденні їх господарської діяльності, сприяє зменшенню безробіття, відродженню сільської інфраструктури тощо. З одного боку, кооперативний рух впливає на розбудову ринкової економічної системи, а з іншого – він сам розвивається під дією законів ринку та зростаючого впливу глобалізаційних процесів. Кооперативи, як і інші форми господарювання, змушені пристосовуватись до екзогенних чинників функціонування, інакше вони можуть зазнати невдач. Держава, як інститут, що покликаний сприяти, перш за все, економічному та соціальному зростанню, має враховувати такі зміни та вибудовувати відповідним чином стратегію співробітництва та підтримки розвитку кооперативного руху. Усе це і обумовлює актуальність даного дослідження.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питанням кооперації присвячували свої дослідження М. Аліман, В. Апопій, С. Бабенко, В. Гончарен-

ко, Ф. Горбонос, В. Дієсперов, В. Зіновчук, М. Малік, П. Саблук, А. Пантелеймоненко та ін. Дослідженню проблеми механізмів державного впливу на розвиток кооперативного руху у своїх роботах увагу приділили: В. Бабаєв, О. Могильний, Н. Статівка та ін. Серед зарубіжних науковців питання кооперації розглядали Л. Кабрал, Д. Кобія, Ю. Раманаускас, Р. Сташис, А. Шанкланд, Г. Чахал та ін. Науковцями досить ґрунтовно розроблено проблематику теоретичних основ кооперації, економічні та організаційні аспекти діяльності кооперативів, особливості кооперативної практики. Водночас питання перегляду традиційного підходу до природи кооперативів і зміни відповідно до цього регулюючої ролі держави потребують більшої уваги.

*Постановка завдання.* Метою статті є дослідження змістовної характеристики кооперативного руху в сучасних умовах і ролі держави в контексті цього процесу.

*Виклад основного матеріалу.* "Співпраця була винайдена впродовж минулого століття для захисту слабких і бідних від сильних і багатих. Це є панацея для усіх економічних і соціальних зол" [8, с. 1]. Так, С. Луїс правильно помітив, що кооперація є не просто організаційною формою організації економічної діяльності людей, а й одним із секторів економіки. Кооперація об'єднує в собі економічну діяльність і суспільний рух.

У багатьох країнах світу люди часто не спроможні самотужки повною мірою забезпечити свої потреби. Незначні та нестабільні доходи, які мають, зокрема, селяни, змушують продавати вироблену продукцію навіть дешевше, ніж вартують вкладені в неї кошти та праця. Між тим людьми уже давно віднайдено простий і доволі ефективний спосіб подолання названих проблем. Тож таким способом стала кооперація, тобто економічна співпраця на добровільній основі для досягнення спільної мети – збільшення трудових доходів чи зменшення витрат та економії коштів. Господарська співпраця є такою само давньою, як і саме людство. Без взаємопідтримки не обходились ще первісні мисливці та рибалки, середньовічні селяни і ремісники. Але в ХІХ ст. європейці відкрили нову, високоефективну форму господарської співпраці – кооперативи. На початку ХХІ ст. членами цих об'єднань було більше ніж 800 млн жителів Землі [2]. З цього приводу Д. Кобія зазначає: "Древні записи і археологічні відкриття підтверджують, що кооперативна діяльність була звичною ще у ранній цивілізації. Наприклад, за багато років до народження Христа китайці створювали ощадно-позичкові асоціації на кшталт тих, які ми маємо сьогодні. Крім того, у Вавилоні створювалися умови для співпраці фермерів, щоб вони займалися сільським господарством разом, спільне ремесло було звичною справою серед древніх єгиптян, греків і римляни. У 1752 р., Б. Франклін допоміг запустити перший формальний кооператив у США" [6, ст. 73].

Однак не відомо, коли вперше з'явилася думка ідентифікації і пропозиції концепції та змісту кооперативних принципів. Проте загалом визнано, що наявні наразі кооперативні принципи еволюціонували від правил діяль-

ності, запропонованих об'єднанням Rochdale (Товариство чесних піонерів) – першим споживчим кооперативом.

Перші товариства робітників і ремісників були прокооперативами – добровільними самоврядними організаціями, які вели господарську діяльність на складеному капіталі, але не практикували кооперативних виплат. Зокрема, згідно з декларацією Товариства чесних піонерів, суть діяльності кооперативів полягала в тому, щоб вжити заходів, котрі сприятимуть матеріальній вигоді, покращенню матеріального становища та домашнього побуту його членів. Коли створювались перші кооперативи, їх соціальні (демократичні) і економічні цілі співпадали (в деяких випадках соціальні цілі навіть домінували). Тривалий час економічні цілі виступали засобом вирішення соціальних проблем і тільки потім, у боротьбі з капіталістичними підприємствами, вони набували все більшого значення.

Подібне розуміння кооперативу як засобу вирішення соціальних проблем яскраво відображено, зокрема у дослідженні Г. Чахала, який вказує, що слово "кооперація" буквально означає "об'єднання людей з маленьким чи незначним доходом, котрі організують підприємства з метою самопомоги і взаємної вигоди". Співпраця у цьому контексті – спільне підприємство тих, хто слабкий матеріально і не може вижити на конкурентному й монопольному ринку самостійно, і тому діє разом, щоб здолати проблему обмеженості фінансових ресурсів, покращити власний економічний стан, передусім через взаємні зусилля. На противагу шукачам прибутку будь-якої приватної установи, кооперативна організація з'являється через добровільну асоціацію матеріально скованих індивідів шляхом їх самопомоги, без будь-якого бажання збагатити себе через експлуатацію інших. Кооператив не прагне заробити вигоду подібно до іншого типу організацій; його мета – зробити послугу для своїх членів [5, с. 1–2]. Тобто кооперативи є так званіми некомерційними корпораціями.

Згідно із загальноживаним на міжнародному рівні визначенням, а саме за визначенням Міжнародного кооперативного альянсу (далі – МКА), кооператив – це автономне добровільне об'єднання осіб для задоволення своїх спільних економічних, соціальних та культурних потреб і прагнень з допомогою підприємства, що перебуває в їх спільній власності та під демократичним управлінням і контролем (із заяви XXXI Конгресу Міжнародного кооперативного альянсу "Про кооперативну ідентичність" (1995 р.)). Кооперативи функціонують на засадах самопомоги, самостійної відповідальності, демократії, рівності, справедливості й солідарності. Кооператори різних країн неодноразово викладали засадничі правила діяльності своїх організацій у різних документах. Такі документи декілька разів схвалював МКА. Вони слугували водночас і декларацією кооперації й основою для кооперативних нормативних актів.

Фундаментальні принципи у викладі МКА називають міжнародними кооперативними принципами. Згідно із Заявою про кооперативну ідентич-

ність основних кооперативних принципів сім. Перші три (добровільне і відкрите членство, демократичний контроль користувачів, економічна участь користувачів) визначають взаємостосунки членів кооперативу, решта – засади його внутрішньої і зовнішньої діяльності (самостійність і незалежність, освіта, професійна підготовка та інформація, співпраця між кооперативами, турбота про співтовариство) [7].

Кооперативні принципи Міжнародного кооперативного альянсу мають служити основою для розробників законів про кооперативи та кооперативних статутів. Чимало дослідників наголошує на тому, що саме додержання в процесі їх функціонування вищезазначених принципів є ключовим. Саме вони вирізняють кооперативи з-поміж інших організацій. Такі принципи як необхідність членів брати участь у діяльності підприємства, демократичний контроль (один член – один голос), беззбитковість є характерними тільки для кооперативів. Але час і реалії життя вносять свої корективи. Як з'ясувалося, не завжди потрібно і корисно дотримуватися старих кооперативних принципів, оскільки безумовне їх дотримання може перешкоджати розвитку кооперації. З посиленням глобалізації економіки та загостренням конкуренції національний ринок розширюється, на арену виходять великі корпорації, правила гри задають ТНК, виникає загроза появи на ринку більш дешевої продукції. За таких умов кооперативи мають бути сильними і конкурентоспроможними, тож зрозуміло, що стали домінувати не соціальні, а економічні мотиви. Наразі кооперативи створюються з метою відповідності основному економічному принципу – економія масштабу. Це дає змогу зайняти гідне місце на ринку й стати конкурентоспроможними.

Необхідність перегляду сутності не тільки ключових принципів кооперації, а й поняття "кооператив" відповідно до умов сьогодення та з точки зору зростання визнається й МКА, про що йдеться у доповіді "Cooperative growth for the 21st century" [4, с. 51–52]. Кооперативи є трикомпонентними підприємствами, які включають економічну, соціальну та екологічну складові. Відповідно кооператив визначено як автономну асоціацію осіб, що об'єдналися добровільно з метою задоволення своїх спільних економічних, соціальних та екологічних потреб і прагнуть спільно володіти підприємством й керувати ним шляхом демократичного контролю. Базові принципи викладено у дещо новій редакції:

1. Кооперативи мають підприємницький характер з усіма економічними параметрами. Поза усяким сумнівом, економічна складова існує й вона ще більше підкріплена спільним володінням та демократичним контролем, що є ключовими для кооперативів.

2. За визначенням це є економічна організація акціонерів, що мають спільну ціль, яка відповідає загальним економічним, культурним і соціальним очікуванням, тому, чим переймається більшість громадян.

3. Принцип співпраці кооперативів передбачає необхідність регулювання їх спільної діяльності у все більших масштабах.

4. Принцип економічної участі його членів у розділі капіталу передбачає практику загального інвестування у спільну діяльність.

5. Принцип турботи про громаду охоплює більш широке коло громадян, а не лише членів кооперативу. У ХХІ ст. кооператив включає економічну, соціальну та екологічну складову.

6. Принцип освіти, навчання й інформації особливо важливий у ХХІ ст., оскільки економіка знань набуває все більшої ваги.

Не менш цікавою, з точки зору розглянутого питання, є практика регулювання аграрного сектора національної економіки США. Про це йдеться, зокрема, у доповіді Департаменту сільського господарства США [9, с. 25–26]. У ній зазначено, що фермери, котрі створюють нові кооперативи, використовують так звану модель "Нового покоління". Кооперативи нового покоління схожі з традиційними у принципових позиціях, але мають і відмінності. Серед спільних рис визначають такі:

1. Право голосу в кооперативі мають тільки його члени.

2. Голосування відбувається за правилом "один член кооперативу – один голос".

3. Вартість продукції (послуг) для членівкооперативу є нижчою, ніж для інших споживачів.

4. Прибутки розподіляються серед учасників відповідно до їх трудового внеску.

Відмінності між традиційними та "новими" кооперативами такі:

1. Учасники традиційних кооперативів зобов'язані здавати до кооперативу визначений мінімальний об'єм продукції. Кооперативи нового покоління визначають для своїх членів певний (конкретний) об'єм продукції, що може бути оброблений і проданий з вигодою.

2. У традиційних кооперативах відкрите членство – такі кооперативи намагаються залучити якомога більше учасників, щоб отримувати максимальні об'єми продукції. У кооперативах нового покоління навпаки, членство обмежене. Прийняті одного разу виробники заключають бажану кількість контрактів і нові члени більше не приймаються.

3. Як правило, традиційні кооперативи приймають те, що поставляють, або вимагають від учасників, щоб поставляли все, що вирощують. Учасники ж "нових" кооперативів змушені поставляти фіксовану кількість конкретної продукції щорічно.

4. Кооперативні внески. У традиційних кооперативах встановлюються мінімальні уніфіковані внески, що допомагає залучити максимальну кількість членів до кооперативу. У кооперативах нового покоління внески не уніфіковані. Розмір виплат встановлюється відповідно до внеску.

5. Передача кооперативного права (долі) також має свої особливості. У традиційних кооперативах як авансовані внески, так і гроші, що акумулюються за рахунок розподілення прибутку, можуть бути викуплені тільки шляхом продажу їх кооперативу по номінальній ціні. У кооперативах нового

покоління це право пов'язане з правом на поставку продукції і може бути передане лише виробникам, що мають право користуватися послугами кооперативу. Рада кооперативу має ухвалити цей перехід за ціною, за якою домовляться обидві сторони.

Тож сучасні кооперативи за своєю економічною складовою все більше наближаються до комерційних структур. Не зменшуючи значення соціальної та екологічної складових, можемо констатувати – вони також прагнуть "максимізувати прибутки". Але, як справедливо зазначають вчені Ю. Раманаускас та Р. Сташис, на заваді цьому можуть стати такі кооперативні принципи як демократія управління та безбитковість [1]. Як відомо, демократія ґрунтується на такому принципі: один член – один голос, тому кожен член, незалежно від його обороту з кооперативом і вкладеного капіталу, має один голос. Слід зазначити, що нині члени, яким належить лєвова частка кооперативного бізнесу, починають вимагати більше голосів і більшого впливу. Тому у багатьох країнах вже не дотримуються класичного принципу кооперації: "один член – один голос". Для того щоб залучити більше економічно сильних членів кооперативу, розглядається питання доцільності цього положення. В Ісландії за статутом кооперативи мають право самі вирішувати дане питання. У Бельгії і Греції також спостерігається тенденція відхилення від положення "один член – один голос".

Що стосується класичного принципу кооперативу "безбитковість", то в ринкових умовах він може негативно впливати на придбання окремими кооперативами надійних партнерів, створювати асоціації і так далі. У цьому контексті принцип "безбитковість" рекомендують застосовувати тільки в кооперативах соціальної орієнтації.

Ще одна проблема, на якій наголошують дослідники, вивчаючи кооперативний досвід Литви, є співзвучною з українськими реаліями. А саме – початок діяльності кооперативу обмежує "жорстка" конкуренція. У західних країнах багато кооперативів було створено на початку минулого століття, не конкуруючи з іншими компаніями. Нині кооперативи можуть почати свою діяльність в економічних умовах, що є для них несприятливими – у країні працює величезна кількість добре оснащених підприємств, що володіють ринком, і конкурувати з ними проблематично. Для новостворених кооперативів дуже важко втриматися на ринку поряд з цими підприємствами, що мають сильну матеріальну базу. Тож на додачу до основного завдання кооперативу – надавати послуги своїм членам – дуже важливо забезпечити економічну ефективність їх діяльності, яка гарантує успіх в конкурентному середовищі. Таку місію має взяти на себе держава. Адже головним завданням державного регулювання є не скасування механізмів і принципів ринкового регулювання, а створення сприятливих умов для активації діяльності господарюючих суб'єктів на основі ринкового механізму [3]. Держава має забезпечити належну підтримку кооперативам. Розвитку кооперативів необхідно постійно приділяти увагу і з тієї причини, що цьому виду діяльності власти-

ві усі три індикатори стійкого розвитку: соціальні, економічні й екологічні. Важливо також і те, що нині діяльність більшості існуючих кооперативів не повною мірою відповідає принципам кооперації, тому необхідно розробити методичку оцінки їх ефективності, застосування якої дозволить державним органам максимально ефективно розв'язати проблему їх підтримки [1].

Зважаючи на вищевикладене, вважаємо, що процес еволюції принципів функціонування кооперативів є об'єктивним. Та, попри посилення економічної складової, не можна нехтувати ключовими положеннями, що виділяють кооператив з-поміж інших форм господарювання. А саме – кооператив залишається організацією взаємопідтримки та самопомоги, створеною для задоволення потреб її учасників, зокрема сприяти збільшенню їх трудових доходів чи економії коштів. Але виконання поставленої мети в сучасних умовах вимагає від кооперативів зважати на виклики ринкової кон'юнктури та більш ґрунтовно підходити до планування організації внутрішньогосподарської діяльності.

*Висновки.* Кооперація завжди була одним із важливих організаційних напрямів підвищення продуктивності праці, окупності основних і оборотних засобів, зайнятості населення, здешевлення виробництва продукції. Розвиток кооперації сприяє поширенню вільного підприємництва, стабільній ефективності виробництва, захисту товаровиробників на ринку від тиску монопольних посередницьких структур тощо. Але в умовах глобалізації та загострення конкуренції кооперативи зможуть функціонувати лише за умови їх високої економічної ефективності. Виконання цього завдання об'єктивно вимагає перегляду існуючого традиційного розуміння сутності кооперативу та принципів його діяльності, зокрема тих, що стосуються економічної складової. Такий підхід до кооперативу в жодному разі не має на меті нівелювання його соціальної спрямованості. Навпаки, економічно сильні кооперативи здатні вирішувати більш широке коло соціальних проблем з більшою ефективністю. Для розвитку української кооперації важливе та особливе місце відіграє державна підтримка, яка виступає іноді ідеологічною підтримкою та додатковим стимулом в цій роботі. Тому оцінка рівня впливу державної підтримки на розвиток кооперації є на сучасному етапі дуже актуальною. Тож за умови формування чітко визначеної державою стратегії підтримки розвитку кооперативного руху, в основу якого будуть покладені модернізовані принципи, кооперація здатна виконати та реалізувати функцію формування соціально-орієнтованої економіки, у т.ч. й України.

### **Список використаних джерел**

1. Кооперативні читання : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., 4–6 квітня 2013 р. – Житомир : Вид-во ЖНАЕУ, 2013.
2. Основи кооперації : [навч. посіб.] / С. Г. Бабенко, С. Д. Гелей, Я. А. Гончарук, Р. Я. Пастушенко. – К. : Знання, 2004.



3. Чернуха М. М. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання інвестиційною діяльністю в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Чернуха. – 2011. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua>.

4. A report commissioned by the International Cooperative Alliance. Cooperative Growth for the 21st century. October, 2013.

5. Chahal G. S. Agricultural cooperation, Finance and Business Management, Dean, College of Agriculture Punjab Agricultural University, Ludhiana, 2008.

6. Cobia, David. Strategic Planning in Co-operative Sector: A Study on Dairy Co-operative // The Journal of Nepalese Business Studies. December, 2005.

7. International Co-operative Alliance. Co-operative identity, values and principles [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>.

8. Purushothaman M., Com (Hons) B., Phil M. under the guidance of Dr. D. Hajagopalan, Personnel Management In Cooperative Sector. A Study of selected units in the union territory of Pondicherry. Department of Commerce, Pondicherry University, Pondicherry 605 014. December 1996.

9. U.S. Department of Agriculture. Rural Business–Cooperative Service. Cooperative Information Report. November, 2002.

**УДК 351: 316.323.65**

*Маліков В. В., д.держ.упр., проф., ХНАДУ  
Дегтяр О. А., к.держ.упр., ХНАДУ*

## **СВІТОВИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ**

Узагальнено світовий досвід становлення та розвитку громадянського суспільства і соціальної держави; досліджено основні моделі та етапи розвитку соціальної держави.

Ключові слова: громадянське суспільство, соціальна держава, соціальна сфера, державне управління, соціальні умови.

*Постановка проблеми.* На сьогодні основоположним центральним питанням громадянського суспільства є захист прав людини в усіх сферах її життєдіяльності. Однак навіть досить зріле громадянське суспільство не володіє всебічними механізмами забезпечення прав і свобод. Структури і принципи громадянського суспільства не в змозі впоратися з наростаючою диференціацією й ускладненням соціально-економічного життя. Оскільки

сама ринкова економіка здатна координувати лише економічну активність, але не в змозі вирішувати завдання соціальної інтеграції, то вирішення завдань примирення суспільства відбувається за допомогою втручання інститутів держави. Законодавче закріплення таких принципів правового регулювання ринкових відносин, як правова рівність всіх суб'єктів ринкових відносин, облік в законодавстві підприємницької, комерційної діяльності, антимонопольне регулювання, ефективний соціальний захист населення і правове забезпечення економічної безпеки суб'єктів ринкових відносин – все це виражає реальну тенденцію єдності і взаємопроникнення правової держави і громадянського суспільства. Більше того, сучасне громадянське суспільство характеризується оформленням не тільки в правову, а і в соціальну державу.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як В. Варнавський, В. Гордін, Н. Діденко, А. Клименко, В. Корольов, В. Куценко, Е. Лібанова, Я. Остафійчук, К. Павлюк, О. Радченко, І. Савченко, О. Черниш, П. Шилепницький та ін. Віддаючи належне їх напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що залишаються недостатньо дослідженими можливості використання світового досвіду становлення і розвитку громадянського суспільства і соціальної держави в Україні.

*Постановка завдання.* Метою даної статті є дослідження досвіду становлення та розвитку громадянського суспільства і соціальної держави та визначення можливості його використання в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Сьогодні у вітчизняній літературі існує досить великий спектр визначення поняття "соціальна держава".

Так, найбільш поширеним і традиційним є визначення соціальної держави як держави, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Основними напрямками, за якими реалізується принцип соціальної державності, є охорона праці та здоров'я людей, встановлення гарантованого мінімального розміру оплати праці, забезпечення державної підтримки сім'ї материнства, батьківства та дитинства, інвалідів і громадян похилого віку, розвиток системи соціальних служб, встановлення державних пенсій, допомог та інших гарантів соціального захисту.

Досить цікавим є визначення, дане В. Куценко, в якому соціальна держава являє собою "особливий тип високорозвиненої держави, в якій забезпечується високий рівень соціальної захищеності всіх громадян за допомогою активної діяльності держави з регулювання соціальної, економічної та інших сфер життєдіяльності суспільства, встановлення в ній соціальної справедливості та солідарності. Соціальна держава знаменує високий рівень зближення цілей і гармонізації відносин державних інститутів і суспільства" [3].

Є визначення, в яких сутність соціальної держави узгоджується зі змістом її правової природи. Соціальна держава є правовою демократичною державою, що проводить власну соціальну політику, спрямовану на розви-

ток вітчизняної соціально орієнтованої ринкової економіки, що забезпечує стабільний високий життєвий рівень та зайнятість населення, реальне здійснення прав і свобод громадян, створення своєчасних і доступних всім громадянам систем освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення і обслуговування, підтримку незаможних верств населення.

Таким чином, з урахуванням різноманіття визначень поняття "соціальна держава" можна витлумачити його як таку державу, в якій кожному громадянину в умовах панування ринкової економіки та домінування в суспільстві демократичних процедур гарантується реалізація його соціальних прав, при цьому основою політичного втілення ідеї соціальної держави є, перш за все, конструктивна взаємодія влади та інститутів громадянського суспільства з рішенням загальнозначущих соціальних завдань.

Єдиної теорії, що пояснює закономірність виникнення соціальної держави, немає. Так, наприклад, російський дослідник В. Торлопов у найзагальнішому вигляді розглядає соціальну державу як:

1. Відповідь на індустріалізацію. На думку автора, перехід до індустріального суспільства різко знизив роль традиційних інститутів, що надавали соціальну допомогу, таких як професійні гільдії і розширені сім'ї. Соціальна держава змогла заповнити нішу, що утворилась.

2. Відповідь на сучасну бюрократію. Розвиток національної державної служби, ефективною і дорогою, стало ключовим засобом, який зробив можливим всеосяжне соціальне забезпечення.

3. Відповідь на інтереси робітничого класу. Оскільки соціальна держава звужує рамки дії ринкової економіки, то такі послуги, як, наприклад, медицина та освіта вивільняються з-під впливу ринку. Робочий клас використовує соціальну державу у своїх інтересах за допомогою діяльності соціал-демократичних партій.

4. Відповідь на демократію. Як зазначає дослідник, люди бояться ризику і прагнуть колективізувати його там, де це можливо. Таким чином, колективне фінансування і витрачання коштів на соціальне забезпечення є наслідком введення загального виборчого права [11].

5. Відповідь на капіталізм. Ринкова економіка вимагає певної турботи про тих, хто програє в боротьбі за виживання. Капіталісти тому надають державі певну автономію в діях у сфері соціального розвитку (забезпечення), навіть незважаючи на те, що це напряду не сприяє збільшенню їх доходів.

Таким чином, за висловом вченого, незалежно від конкретного пояснення очевидним є той факт, що сьогодні практично всі індустріально розвинені демократичні держави є по суті соціальними державами. Тому, як стверджують багато закордонних і вітчизняних дослідників, перехід від поліцейської держави до соціальної є однією із закономірностей розвитку людського суспільства. При цьому необхідно мати на увазі, що мова йде, перш за все, про державу, в якій забезпечується максимальна реалізація прав і свобод людини і громадянина.

У сучасній політико-соціологічній літературі все більша увага приділяється співвідношенню соціального та правового принципів державності. На думку багатьох авторів, єдність правової держави із соціальною полягає в тому, що обидві вони покликані забезпечити благо індивіда. При цьому правова держава реалізує індивідуальну свободу і основоположні права особи за допомогою встановлення чітких меж державного втручання та гарантій проти тиранії. Соціальна держава забезпечує матеріальні передумови свободи, гідні умови існування кожного. Протиріччя ж між ними виявляється в тому, що правова держава за своїм первісним задумом не повинна втручатися в питання розподілу суспільного багатства, забезпечення матеріального та культурного добробуту. Соціальна ж держава безпосередньо займається цим, хоча і прагне не підривати такі основи ринкового господарства, як приватна власність, не породжувати масове соціальне утриманство. При цьому необхідно мати на увазі, що на відміну від соціалізму радянського типу, який намагався встановити благополуччя всіх за допомогою зрівняльного розподілу благ, демократична соціальна держава орієнтується на забезпечення кожному гідних умов життя, в першу чергу, за рахунок розвитку технологічного виробництва, його конкурентної ефективності, індивідуальної активності і відповідальності.

Поняття "соціальна держава" вперше з'явилося в німецькій літературі. Однак досвід Німеччини був перейнятий також іншими країнами світу. Таким чином, активізувалися теоретичні дискусії, що стосуються проблем сутності, типології і практики соціальної держави. Синонімом німецького поняття Sozialstaat в англійській політичній літературі та соціології стала категорія Welfare State. Так, поряд з теорією соціальної держави, набуває розвитку концепція держави загального добробуту (благоденства) [9].

У сучасній науці дані категорії трактуються по-різному. Західними вченими соціальна держава і держава загального добробуту визначаються з позиції виконання державою комплексу соціально-захисних функцій, відповідальності уряду за забезпечення основних соціальних потреб громадян, включаючи створення умов для розвитку громадянського суспільства. Вітчизняні вчені категорію "держава загального добробуту" визначають з позиції справедливого розподілу та забезпечення добробуту кожного члена суспільства, а поняття "соціальна держава" розглядають як правову демократичну державу, що проводить сильну соціальну політику і розвиває вітчизняну соціальну ринкову економіку, спрямовану на стабільне забезпечення високого життєвого рівня та зайнятості населення, реальне здійснення прав і свобод громадян, створення сучасних і доступних всім громадянам систем освіти, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення і обслуговування, підтримки незаможних верств населення [3 – 5; 7 – 9].

Тим не менш, на думку більшості дослідників, незважаючи на всі термінологічні відмінності між названими категоріями, їх зміст не надто різниться. Крім того, сьогодні існує цілий політичний дискурс навколо самих

теорії соціальної держави та держави загального добробуту з приводу існуючих їх класифікації. Так, наприклад, В. Мілецький відзначає три основні моделі держави загального добробуту:

1. "Позитивна держава соціального захисту", яка базується на принципах індивідуалізму та охорони корпоративних інтересів. Вона не гарантує всім громадянам високого рівня добробуту, а забезпечує лише рівність соціальних можливостей.

2. "Держава соціальної безпеки". Вона проводить збалансовану соціальну політику, забезпечує, по можливості, повну зайнятність і отримання всіма громадянами доходів не нижче прожиткового мінімуму, а також гарантує рівність стартових соціальних умов, але не матеріальну рівність громадян.

3. "Соціальна держава загального добробуту". Ця держава базується на принципах соціальної рівності, солідарності, корпоративізму і витісняє звичайні програми соціальної допомоги діяльністю численних постійних державних і громадських соціальних служб, що забезпечують повну зайнятність, згладжування відмінностей в доходах, співпрацю з профспілками та іншими організаціями представниками інтересів найманих працівників [6].

Відтак, перший різновид держави благоденства діє в США, другий – у Великобританії, третій – у Швеції. На відміну від наведеної класифікації, у німецькій політичній науці та соціології наводиться інша типологія, що визначає різновиди соціальної держави за характером існуючої ідеологічної системи. Цієї класифікації дотримуються і вітчизняні сучасні дослідники. Йдеться про ліберальну, консервативну і соціал-демократичну моделі соціальної держави. За висловом В. Поважного, дані моделі відрізняються одна від одної роллю та ступенем участі в реалізації соціальної політики: по-перше, трьох її основних суб'єктів – держави, корпорації, особистості; по-друге, інших інститутів громадянського суспільства. В основі кожної з моделей соціальної держави лежить свій базовий принцип, який впливає зі співвідношення частки участі в реалізації соціальної політики її основних суб'єктів [8]. В основі ліберальної моделі соціальної держави лежить індивідуальний принцип, який передбачає особисту відповідальність кожного члена суспільства за свою долю і долю своєї родини. У даному випадку роль державних структур у безпосередній реалізації соціальної політики мінімізована. Її основними суб'єктами є особистість і різноманітні недержавні організації – соціально-страхові фонди й асоціації. Фінансову основу реалізації соціальних програм при даній моделі складають, в першу чергу, приватні заощадження і приватне страхування, а не кошти державного бюджету. При ліберальній моделі соціальної політики держава бере на себе відповідальність лише за збереження мінімальних доходів усіх громадян і за благополуччя найменш слабких і знедолених верств населення. Подібна модель соціальної держави притаманна США, Англії, Ірландії.

Друга модель соціальної держави – консервативна (корпоративна). В її основі лежить корпоративний принцип, який передбачає максимум відпові-

дальності корпорації (підприємства, установи) за долю своїх працівників. Створюючи систему довічного найму, підприємство стимулює працівників до внесення максимального ставкового вкладу, за що пропонує йому різні види соціальних гарантій у вигляді пенсійного забезпечення, часткової оплати медичних послуг та освіти. В даному випадку і держава (а не державні організації), і особистість також несуть частку відповідальності за соціальне благополуччя в суспільстві, але все ж велику роль тут відіграють підприємства, які мають власну розгалужену соціальну інфраструктуру, власні соціально-страхові фонди. Відповідно фінансовою основою даної моделі є, перш за все, страхові внески корпорацій. Представниками корпоративної моделі соціальної держави сьогодні є, насамперед, Німеччина і Японія.

Третя типологічна модель соціальної держави – соціал-демократична (суспільна). Цей принцип означає відповідальність всього суспільства і держави за долю громадян. Це – перерозподільна модель соціальної політики, при якій багатий платить за бідного, здоровий за хворого, молодий за старого. Основним інститутом, що здійснює такий перерозподіл, є держава. Саме вона в даному випадку бере на себе велику частину відповідальності за соціальне благополуччя своїх громадян і основним джерелом фінансування більшості соціальних програм є державний бюджет. Це країни "ринкового соціалізму": Швеція, Норвегія, Данія, Швейцарія.

Змальовані моделі соціальної держави являють собою ідеальні типи і в чистому вигляді навряд чи де мають місце. У реальності в кожній конкретній державі наявні елементи і ліберальної, і корпоративної, і солідарної моделі, але все ж домінує якась одна з них, за якою ми й відносимо ту чи іншу країну до конкретного типу соціальної держави.

Таким чином, порівняльний зріз наведених класифікацій дозволяє побачити схожість позитивної держави соціального захисту і ліберальної моделі соціальної держави, держави соціальної безпеки і консервативної (корпоративної), соціальної держави загального добробуту і соціал-демократичної моделі соціальної держави.

У сучасній літературі все більше уваги привертає проблематика історичної еволюції соціальної держави. Донині загальної думки з цього приводу немає. Так, зокрема, В. Мілецький виділяє чотири етапи еволюції теорії і практики соціальної держави, які, за своєю суттю, відображають логіку його розгортання. Перший етап починається із середини ХІХ ст. і закінчується Першою світовою війною. Саме в цей період починається процес закладання концептуальних основ соціальної держави, викликаний початком розвитку соціального законодавства у країнах Західної Європи. Приміром, у Німеччині, яка, по суті справи, є піонером соціальних реформ в Європі, в 1880 р. запроваджуються медичне страхування та елементи безкоштовної медичної допомоги, в 1883 р. – допомоги по хворобі, в 1884 р. – страхування від нещасних випадків на виробництві, в 1889 р. – пенсійне забезпечення та ін. На початку ХХ ст. прикладом Німеччини скористались Великобританія, Шве-

ція, Італія та інші європейські держави. Так, страхування від нещасних випадків було введено в Італії в 1898 р., в Швеції – в 1901 р., у Великобританії – в 1911 р. Але, незважаючи на це, саме соціальна держава на конституційному рівні ще не була визнана ні однією країною і, отже, не було прецедентів її цілеспрямованого формування [6].

Другий етап відкривається після закінчення Першої світової війни. В той час почалася ґрунтовна розробка теорії соціальної держави. В Конституції Веймарської Республіки Німеччини 1919 р. стверджувалась відданість цінностям соціальної держави. Одночасно активізувалися наукові дискусії про сутність соціальної держави. У 1930 р. Г. Геллер запропонував поняття "соціальна правова держава", центральною ідеєю якої стає акцептування прав громадянина на соціальні гарантії з боку держави. З цього часу два поняття "правова держава" і "соціальна держава" не просто стали нерозривні, але деякими авторами використовуються як синоніми. Одночасно в цілому ряді західних країн теж продовжилися соціальні перетворення. Лідерство (поряд з Німеччиною) перейшло до Великобританії та Швеції [7].

Третій етап розвитку теорії та практики соціальної держави починається після Другої світової війни. Його змістом стала активна розробка цілісної концепції соціальної держави (держави загального добробуту) у Німеччині, Великобританії, США та інших країнах при одночасному фактичному формуванні національних моделей такої держави в Європі та інших регіонах світу.

В умовах перебудови в СРСР і "оксамитових революцій" у соціалістичних країнах Східної Європи наприкінці 1980-х рр. відкрився сучасний, четвертий етап еволюції теорії і практики соціальної держави. Ідея та цінності останнього отримали визнання у першій половині 90-х рр. ХХ ст. спочатку в Чехії, Словаччині, Польщі, Угорщині, інших постсоціалістичних країнах, а потім і в країнах СНГ (Росія, Україна та ін.) Ідеї демократії, соціальної правової держави, соціально орієнтованої економіки зумовили основний зміст постсоціалістичної модернізації цих країн. Таким чином, на нинішньому етапі еволюції теорії і практики соціальної держави відбувається не тільки розширення її політичної географії, а також набуває наукової актуальності розробка концепції становлення соціальної держави в перехідному постсоціалістичному суспільстві.

С. Калашніков виділяє шість етапів еволюції соціальної держави:

– перший етап (з 1870-х до 1930-х рр.) – соціалістичний. Для нього є характерною поява в науці виразу "соціальна держава", а також активне введення соціального законодавства в багатьох країнах Європи;

– другий етап (з 1930-х до кінця 1940-х рр.) – правової соціальної держави. Це період набуття соціальною державою правового обґрунтування;

– третій етап (з кінця 1940-х по 1950-і рр.) – держава соціальних послуг. Саме в цей період держава стає суб'єктом специфічних соціальних функцій, прикладом яких є забезпечення зайнятості, соціальний патронаж, формування життєвого середовища для інвалідів, програми реабілітації для

окремих соціальних груп, державні програми підтримки та створення необхідних життєвих умов для окремих категорій людей і регіонів;

– четвертий етап (з кінця 1950-х до середини 1980-х рр.) – держава загального добробуту. Центральне місце в ній займали програми соціальної допомоги незаможним верствам населення, створення робочих місць, підтримки систем освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення;

– п'ятий етап (з початку 1980-х до середини 1990-х рр.) – деструкції і кризи держави загального добробуту. Витрати на соціальне забезпечення в багатьох країнах перевищили доходи, що вимагало підвищення податків і обов'язкових внесків до системи соціального забезпечення, а також стимулювало появу масового утриманства, патерналізму. Це, у свою чергу, призвело до скорочення багатьох соціальних програм, а головне – до реформи всієї соціальної політики цих держав;

– шостий етап (із середини 1990-х рр. донині) – ліберальна соціальна держава. В цій ситуації, з одного боку, ліберальних ідей, а з іншого, – підвищення соціальної ролі держави і висунутих суспільством вимог підвищення ефективності соціальної політики формуються нові уявлення про соціальну державу як механізм зняття протиріч між реаліями ринку і соціальними цілями. На відміну від держави загального добробуту, сучасна соціальна держава прагне відмовитися від своєї патерналістської ролі, орієнтована на усунення утриманства і спрямована на створення сприятливих соціальних умов, перш за все, через соціальне ринкове господарство [1].

Отож модернізаційні процеси соціально-політичної та економічної системи країн Європи характеризуються тим, що кожному етапу було відпущено достатню кількість часу. Це, у свою чергу, забезпечувало органічність і еволюційне визрівання і розвиток кожного наступного етапу. Соціально орієнтована держава у західних демократіях розвивалась на підставі політичних і громадських структур, адаптованих до реальної ситуації. Тобто соціальна державність розвивалась в органічній єдності з усталеною правовою державністю, атрибутами якої є урахування в законодавстві тенденцій соціального розвитку, вимог юридичної рівності, справедливості, пріоритет і гарантії прав особистості.

*Висновки.* Громадянське суспільство і соціальна держава є результатом складного і тривалого історичного розвитку людства. Їх еволюція становлення в західній соціально-політичній практиці виявилася нерозривно пов'язаною, насамперед, із самоорганізацією громадян, виникненням демократичних політичних інститутів і посиленням правового регулювання держави. Формування та розвиток уявлень про громадянське суспільство, а також практика його становлення визначили дві основні моделі – номінальну і реалістичну. Практичне застосування даних моделей в різних країнах залежить від характеру та ступеня прихильності до цінностей ліберальної демократії, ринку, прав особи, власності, рівності, справедливості. Історична практика показала, що реалістична модель громадянського суспільства, що



базується на пріоритетності державного втручання в розвиток соціальної сфери, виявилася здебільшого характерною для демократій, що розвиваються. В сучасних умовах дана модель знаходиться на стадії інтеграції з номінальною моделлю, характерною для розвинених демократичних соціально-політичних систем. Процес формування та розвитку громадянського суспільства визначив необхідність державного впливу у сфері соціального розвитку, створення умов для особистісної самореалізації. Результатом розвитку громадянського суспільства і стала соціальна держава. Досвід становлення та поетапного розвитку соціальної держави в західних демократіях свідчить про закономірності формування даного політико-правового феномена. При цьому процес його будівництва відбувався і відбувається в рамках як номінальної, так і реалістичної парадигми розуміння громадянського суспільства. У сучасній соціально-політичній практиці розвитку соціальної держави склалися три основні її моделі: ліберальна, корпоративна, соціал-демократична (суспільна). Вибір кожної з них обумовлений ступенем державного втручання в питання розподілу соціальних благ і соціального розвитку в цілому.

### Список використаних джерел

1. Калашников С. В. Функциональная теория социального государства : [монография] / С. В. Калашников. – М. : ЗАО Изд-во "Экономика", 2010. – С. 132.
2. Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна / Л. Н. Кочеткова // Философия и общество. – 2011. – № 3. – С. 50–63.
3. Куценко В. І. Соціальна держава (проблеми теорії, методології, практики) : [монографія] / В. І. Куценко, В. П. Удовиченко, Я. В. Остафійчук. – К. : Заповіт, 2003. – 228 с.
4. Лібанова Е. М. Соціальна політика / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Вид-во УА-ДУ, 2003. – 364 с.
5. Лобас В. М. Раціоналізація державного соціального управління: питання теорії і практики / В. М. Лобас. – Донецьк : Вид-во ДонГАУ, 2003. – 245 с.
6. Милецкий В. П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России / В. П. Милецкий // Политические процессы в России в сравнительном измерении. – СПб. : Изд-во СПб. Ун-та, 1997. – С. 79–98.
7. Огаренко В. М. Теоретичні засади соціологічної рефлексії адаптаційних процесів у засобах масової комунікації : [монографія] / В. М. Огаренко. – Енергодар; Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2010. – 226 с.
8. Поважний О. С. Корпоративне управління : [підручник] / О. С. Поважний, Н. С. Орлова, А. О. Харламова. – К. : Кондор, 2013. – 244 с.

9. Радченко О. В. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі : [монографія] / О. В. Радченко, І. Г. Савченко. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2008 – 200 с.

10. Скрипнюк О. В. Соціальна правова держава в Україні: проблеми теорії і практики : [монографія] / О. В. Скрипнюк. – К. : Наукова думка, 2010. – 258 с.

11. Торлопов В.А. Социальная политика в России: история и современность : [учеб. пособ.] / В. А. Торлопов. – СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2012. – 258 с.

## УДК 351:330.101

*Мороз В. М., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ*

### **ДІАЛЕКТИКА ЗВ'ЯЗКУ ЗМІСТУ КАТЕГОРІЙ "УПРАВЛІННЯ" ТА "МЕНЕДЖМЕНТ" У МЕЖАХ НАУКИ "ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ"**

*Наведено результати порівняльного аналізу змісту категорій "управління" та "менеджмент" в контексті науки "Державне управління". Узагальнено концептуальний зміст цих категорій. Визначено їх спільні риси та основні відмінності.*

*Ключові слова: управління, менеджмент, категорія, тлумачення змісту, державне управління.*

*Постановка проблеми.* Історія розвитку науки "Державне управління" в Україні, в контексті формалізації відповідного напрямку наукової думки у вигляді відносно самостійної сфери наукових досліджень, налічує понад 15 років. Ця галузь науки була офіційно запроваджена Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь" від 29 листопада 1997 р. № 1328. Цілком очевидно, що за такий порівняно короткий час свого розвитку, наука не може опрацювати сталі підходи щодо природи свого виникнення, а, відповідно, і проблематика сутності, внутрішньої структури, методологічних особливостей, історичних умов виникнення та суспільних завдань, які має вирішувати наука державного управління, залишається відкритою для наукового пошуку. Складність дослідження порушеної проблематики полягає в існуванні певних компетенційних меж, за якими галузь науки державного управління втрачає об'єкт і предмет свого природного спрямування. Це пов'язано не стільки з тим, що наука державного управління є комплексним за змістом та багатограним за проявом продуктом людського розуму, скільки з фактом своєрідного розчинення державно-управлінської науки серед інших сфер наукових досліджень. Наприклад, такі напрями наукової думки

як філософія, історія, юриспруденція, політологія, економіка тощо історично досліджували у своїх межах ті чи інші аспекти державного управління, а отже, згадана вище Постанова Кабінету Міністрів України лише формалізувала відповідну сферу у вигляді самостійного напрямку. Крім того, наука державного управління не обмежується часом свого формального існування, адже відповідна проблематика була предметом уваги таких філософів як Конфуцій та Лаодзи (державно-управлінські ідеї і висловлювання), Сократ, Платон та Аристотель (визначення природи держави і права), Монтеск'є та П. Орлік (принцип поділу державної влади) тощо. Разом з тим, ані передісторія формування науки державного управління, ані її потужний розвиток на сучасному етапі суспільного пізнання ("накопичено значні масиви емпіричного матеріалу та розроблено їх типології, виділено та впорядковано ряд закономірностей, принципів, моделей" [2, с. 646]) не вичерпали проблематики формування проблемного поля державно управлінської науки та змісту її стратегічних напрямів розвитку ("на сьогодні в галузі державного управління ще не існує як цілісної загальної теорії, так і завершених теорій стосовно окремих об'єктів цієї галузі" [5]). Про необхідність розвитку теоретичного підґрунтя науки державного управління було наголошено під час відкриття Міжнародної науково-практичної конференції "Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика", яка відбулась 15 листопада 2013 р. в Інституті управління Класичного приватного університету. Саме там В. М. Огаренко звернув увагу на значущість рівня розвитку фундаментальних основ науки державного управління для вирішення соціально-економічних питань та удосконалення механізмів державного управління [14], тим самим створивши підґрунтя дослідження діалектики єдності змісту категорій "управління" та "менеджмент".

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідженню теоретико-методологічного підґрунтя науки державного управління були присвячені роботи багатьох дослідників. Наприклад, К. О. Ващенко, Ю. В. Ковбасюк, Ю. П. Сурмін здійснили системний огляд розвитку галузі науки "Державне управління" в Україні в контексті здійснення суспільних реформ, у межах якого розкрили історію заснування науки, визначили її проблемне поле та напрями розвитку. А. О. Дегтяр, В. М. Князев, І. В. Розпутенко досліджували теоретичні аспекти прийняття та реалізації управлінських рішень. Особливості державного регулювання економічних процесів були висвітлені у роботах М. Х. Корецького, А. В. Мерзляк, О. Г. Мордвінова. Проблематика централізації та децентралізації державної влади знайшла своє відображення у роботах В. Б. Авер'янова, В. В. Мамонової Н. Р. Нижник. Методологія державного управління та проблеми реформування державного управління були висвітлені такими вченими як В. Д. Бакуменко, В. Б. Дзюндзюк, В. І. Луговий. Разом з тим проблематика державного управління, з огляду на багатогранність свого прояву та динаміку змін суспільно-державних інсти-

тутів і інституцій, не лише не вичерпала своєї актуальності та значущості як для теорії, так і для практики державного управління, а і набула нового поштовху для свого розвитку. Серед питань науки "Державне управління", які потребують вирішення, слід виділити саме ті, які стосуються категоріально-го змісту окремих дефініцій. У межах цієї публікації ми робимо спробу порівняння змісту категорій "управління" та "менеджмент", які є базовими для науки державного управління. Окремі аспекти цієї проблематики були досліджені В. Бабаєвим, О. Коротич, Н. Мельтюховою, Г. Одінцовою, С. Приживарою, О. Цурулем та багатьма іншими. Попри значний внесок учених у розробку відповідної проблематики, питання діалектичної єдності змісту управління та менеджменту не набуло свого оформлення у вигляді окремого напрямку наукового дослідження.

*Постановка завдання.* Метою статті є з'ясування відмінностей змісту категорій "управління" та "менеджмент" у контексті їх тлумачення у межах науки "Державне управління".

*Виклад основного матеріалу.* Беручи до уваги той факт, що категорії "управління" та "менеджмент", в контексті визначення свого змісту, були досліджені у межах наукової думки на достатньо високому рівні, вважаємо за можливе обмежитись наведенням лише найбільш поширених за колом охоплення відповідної проблематики визначень.

Наведені визначення (табл. 1) не вичерпують всієї множини підходів до тлумачення категорії "управління", а лише зосереджують увагу на основних, концептуальних положеннях її змісту. Наприклад, колектив авторів на чолі з Г. С. Одінцовою наводить 20 визначень відповідної категорії, які класифікуються за такими основними групами: загальна, функціональна, процесуальна та суб'єктно-об'єктна [4, с. 8–9].

Таблиця 1

### Визначення змісту категорії "управління"

Автор	Визначення
Атаманчук Г.В. [1, с. 18]	Управління у буквальному сенсі цього поняття починається тоді, коли у будь-яких взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах, є присутнім свідомий початок, інтерес та знання, мета та воля, енергія та дії людини. Управління є процесом і продуктом свідомості та волі людей, найважливішим напрямом дії їх розуму. Управління здійснюється в системах "людина – техніка", "людина – технологія", "людина – природа", "людина – техніка (технологія) – природа" тощо, але здійснюється саме тому, що в них у якості первинного, "управляючого" компонента виступає людина.
Мельтюхова Н.М. [9].	Управління – функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів.

Автор	Визначення
Нечаяк Л.І., Телеш Н.О. [11, с. 11]	У найширшому розумінні поняття "управління" – це цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт управління за допомогою певної системи методів і технічних засобів з використанням особливої технології для досягнення поставленої мети. Управління в широкому розумінні – це загальна система відносин і явищ управління в природі та суспільстві, у вузькому – це технологічна організація об'єкта управління. Тоді як менеджмент у широкому розумінні – загальні принципи соціального управління; влада і мистецтво управління людьми; у вузькому – управління виробництвом, діяльністю по організації досягнення поставленої мети.
Колпаков В.К., Кузьменко О.В. [7, с. 9]	В узагальненому вигляді управління – це діяльність суб'єкта, яка має прояв у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління та яка здійснюється з метою приведення його у бажаний для суб'єкта стан. До основних компонентів управлінської системи належать: 1) суб'єкт управління, тобто джерело управлінського впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан; 2) об'єкт управління, тобто те, на що спрямовано управлінський вплив суб'єкта, що функціонує під цим впливом; 3) управлінський вплив, тобто комплекс цілеспрямованих і організуючих команд, заходів, прийомів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни у ньому; 4) зворотні зв'язки, тобто інформація для суб'єкта щодо результативності управлінського впливу та змін в об'єкті.
Лапуста М.Г. [13]	У загальному розумінні "управління" визначається передусім як елемент, функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує збереження їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програм і цілей.

На переконання С. В. Приживари, більшість з існуючих визначень терміна "управління" можна згрупувати на підставі виділення концептів у змісті відповідних тлумачень, а саме на підставі того, про що власне йдеться у конкретному судженні. Вчений формулює такі концепти (у визначеннях категорії "управління" йдеться про): організація (як різновид діяльності), керівництво, координація, дія, регулювання, діяльність, управління (як механізм) та управління (як сукупність функцій) [12]. Безумовно, кожна з наведених груп заслуговує на окрему увагу дослідників, але в контексті предмета нашої уваги надання характеристики для кожної з групи визначень не дозволить з'ясувати відмінність управління від менеджменту, хоча і сприятиме її розумінню. Заслуговує на увагу позиція саме цього наукового колективу щодо змісту категорії "менеджмент" (табл. 2). Вчені класифікують визначення за такими підходами: багатоаспектний, цільовий, функціонально-цільовий, процесуально-цільовий, процесуально-ресурсний, процесуально-результативний.

## Визначення змісту категорії "менеджмент"

Автор	Визначення
Друкер П. [6, с. 56]	Спеціальний інструмент, особлива функція, специфічний апарат, який забезпечує організації можливості у досягненні необхідних результатів. Він існує заради результатів яких установа досягає у зовнішньому середовищі. Він повинен: визначати яких саме результатів слід досягти; мобілізувати ресурси організації для досягнення мети; надати будь-яка організації можливість досягти запланованого результату у зовнішньому середовищі, за межами організації. До кола уваги менеджменту входить все, що будь-яким чином впливає на продуктивність та результативність діяльності організації.
Дафт Р. [3, с. 30]	Ефективне і раціональне досягнення цілей організації за допомогою планування, організації, керівництва та контролю організаційних ресурсів.
Комарницький І.Ф. [8]	Цілеспрямований вплив на колектив працівників або окремих виконавців з метою виконання поставлених завдань та досягнення визначених цілей організації. Процес менеджменту передбачає виконання функцій планування, організації взаємодії, мотивації, контролю праці робітників організації для досягнення певних цілей. Сьогодні у світі існує понад п'ятдесят визначень поняття "менеджмент". В його основі лежить англійське дієслово manage – керувати, яке походить від латинського manus – рука.
Нечаяк Л.І. Телеш Н.О. [10, с. 10]	Менеджмент визначається як інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації та керують ними шляхом постановки цілей та розробки засобів їх досягнення. Кінцевою метою менеджменту є забезпечення прибутковості підприємства.
Роббінз С.П. Коултер М. [12, с. 35–36]	Процес координування та об'єднання професійної діяльності інших людей таким чином, щоб вона була ефективною і результативною. З точки зору функціонального підходу менеджери, координуючи діяльність своїх співробітників, виконують чітко визначені обов'язки або функції: планування, організація, керівництво та контроль.

Однак більшість авторів не сформулювали власної точки зору щодо відмінності управління від менеджменту. З'ясування змісту поняття передбачає визначення найбільш характерних ознак (особливостей) явища, процесу, феномену, предмета тощо. Саме індивідуальні характеристики об'єкта надають можливість зрозуміти його унікальний зміст, а відповідно, і визначити його відмінності від змісту схожих (синонімічних) категорій. За результатами аналізу змісту вище наведених понять "менеджмент" та "управління", а також тих, які з огляду на об'єктивну обмеженість обсягу

цієї публікації не були включені до дослідження, спробуємо визначити концепт кожного з тлумачень. Результат концептуалізації змісту визначень подано на рисунку 1.

Цілком очевидно, що концепти тлумачень визначень "управління" та "менеджмент" є схожими. Наприклад, ми можемо стверджувати, що менеджмент це і є управління. Таке твердження має наукове підґрунтя, адже на переконання більшості дослідників "менеджмент" сприймається не лише як метод та процес управління (вплив однієї особи на іншу або групу осіб з ме-

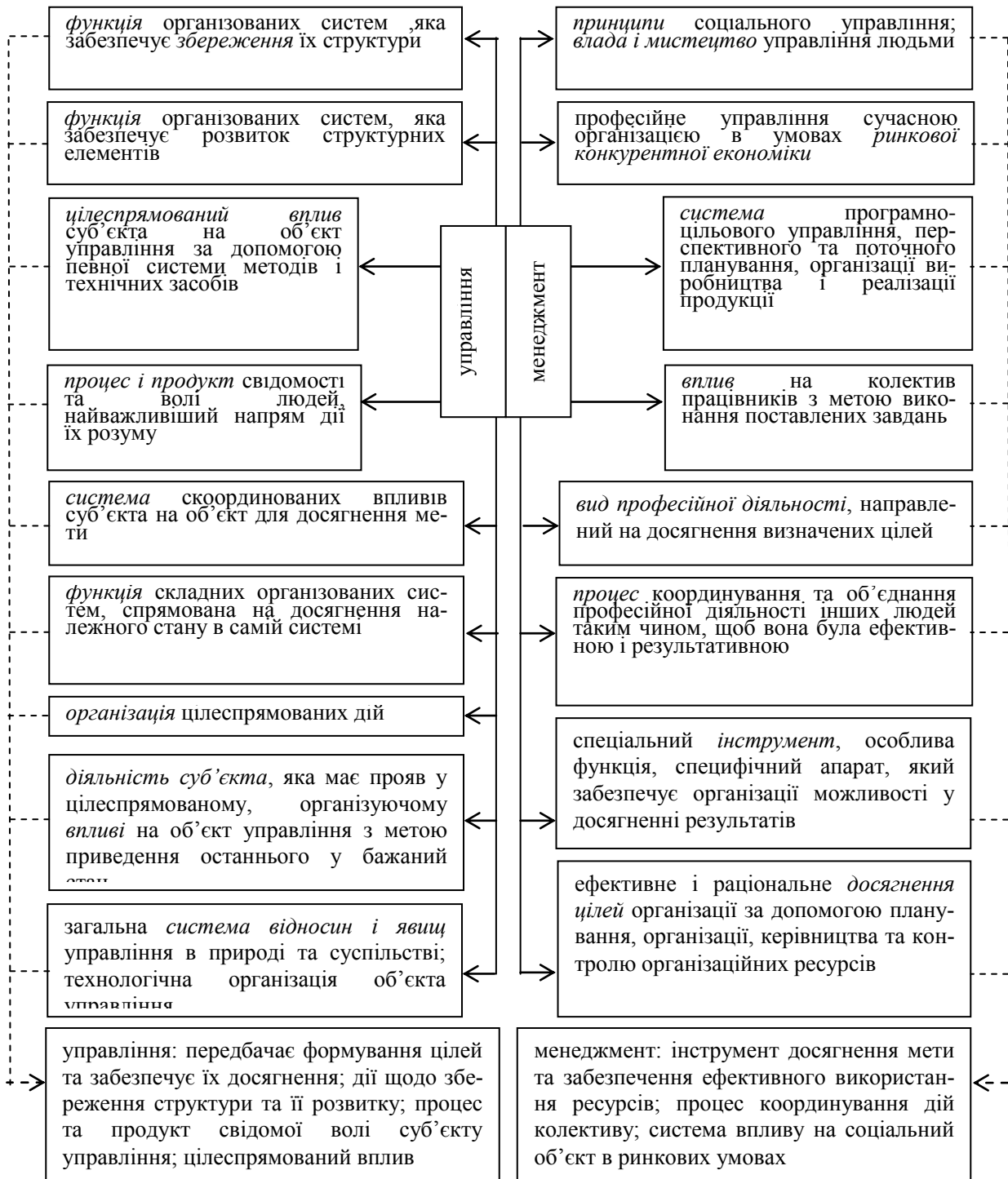


Рис. 1. Концептуальний зміст категорій "управління" та "менеджмент"

тою спонукання до бажаних дій), а одночасно і як орган управління. Разом з тим ми не можемо погодитись з тим, що управління є менеджментом. Скоріше за все, управління може виступати у вигляді менеджменту.

Звернемо увагу, що деякі з концептів визначення категорії "менеджмент" (рис. 1) містять посилення на середовище, у межах якого відбувається керуючий вплив суб'єкта владних відносин на об'єкт, а саме – ринкові умови. Отже, менеджмент може мати прояв лише у ринкових умовах, в той час як процес управління не обмежується відповідними умовами (менеджмент персоналу; менеджмент людських ресурсів; менеджмент процесів тощо, але управління у надзвичайних ситуаціях, державне управління, управління військами). Крім того, тлумачення змісту менеджменту не завжди апелюють до процесу формування цілі діяльності відповідної організації (групи осіб), що обумовлює зосередження уваги перш за все на "досягнення цілей" або на "виконання поставлених завдань".

Також слід звернути увагу, що менеджмент не ставить за мету збереження структури організації, а отже рівень компетенції менеджменту більше тяжіє до тактичної ланки управлінської діяльності. Тут ми залишаємо поза увагою характеристику стратегічного менеджменту та його позиціонування по відношенню до управління.

Досить цікавим результатом аналізу змісту визначених концептів (рис. 1) можна вважати факт зв'язку менеджменту з таким видом діяльності, який передбачає ефективне використання наявних у розпорядженні ресурсів. При розгляді концептів змісту категорії "управління" ми не визначили такої особливості, а отже управління може бути як ефективним так і не ефективним (навіть неефективне управління може бути виправдане в контексті визначеної мети та результатів її досягнення), в той час як у класичному розумінні змісту менеджменту (теоретичний аспект), він, як правило, є лише ефективним (безумовно, на практиці менеджмент може бути визнаний неефективним, але, на відміну від управління, цей факт не може бути виправданий). Ще однією особливістю, яка досить переконливо свідчить про існування принципової різниці між управлінням і менеджментом, є форма існування (прояву) суб'єкта спрямовуючого (управлінського, керуючого) впливу.

Наприклад, у менеджменті суб'єкт керуючого впливу може бути представлений виключно у вигляді соціального об'єкта (людини), тоді як управління може здійснюватись у т.ч. і технічною системою за допомогою програмного забезпечення. Хоча тут ми маємо питання, зміст якого пов'язаний з можливістю подання технічної системи у вигляді суб'єкта управління. Це питання виходить за межі предмета нашої уваги, а отже вважаємо за можливе залишити його без відповіді.

*Висновки.* Управління, на відміну від менеджменту:

– має більш різноманітну природу свого прояву, адже може мати прояв: в живій природі (управління біологічними явищами, системами та їх взаємодією – вивчається природничими науками), в неживій природі (управління механізмами, технологічними процесами тощо – вивчається технічни-



ми науками), управління соціальними системами (управління людьми, групами людей, суспільством тощо – вивчається соціально-управлінськими науками). Отже, категорія "управління" охоплює значно більшу кількість об'єктів та явищ;

– може мати прояв як на мікрорівні (рівень організації), так і на рівні соціальних систем (макрорівень), а отже ми можемо констатувати, що саме управління має більш вагомий статус у межах керуючого впливу суб'єкта управління. Більш значущий статус саме управлінської діяльності, навіть якщо ми ведемо мову лише у контексті соціального управління, може бути підтверджено і тим фактом, що серед об'єктів управління можуть бути не лише соціальні системи, що є властивим у т.ч. і для менеджменту, хоча і за умови абстрагування від масштабів прояву феномена, а і економічні, освітянські, виробничі, духовні тощо сфери суспільного життя;

– є більш складним та багатограним явищем, адже у його системі, у самому спрощеному вигляді, можна виділити: механізми управління; структуру та ієрархію управління; суб'єкти та об'єкти управління; функції та процеси управління. Крім того, процес управління з огляду на масштаби свого прояву та різноманіття об'єктів керуючого впливу може бути поданий без прив'язання до особистості або групи осіб. Наприклад, на рівні держави ми ведемо, як правило, мову про "державне управління", а не про "державний менеджмент". В той час як на рівні окремої установи (організації) ми можемо вести мову про "менеджмент у державних організаціях" або про "менеджмент надання послуг" тощо. Таким чином, управління, за напрямом свого прояву тяжіє більше до стратегічного рівня впливу керуючої системи на керовану, ніж до тактичного;

– не бере до уваги, хоча не можемо сказати, що й ігнорує соціально-психологічні аспекти стану та розвитку керованої системи. Це пов'язано з тим, що стратегія, а саме у цьому контексті компетенції управлінської діяльності, відповідно до масштабів розгляду процесів, явищ, об'єктів тощо та їх значущості щодо визначеної мети, не може звернути увагу на окремо виділену підсистему організації або її елемент. Разом з тим на рівні структурного підрозділу організації ми вже звертаємо увагу на особистість та її можливості щодо виконання визначених завдань та досягнення мети (соціально-психологічний стан, професіоналізм, кваліфікація, фізичне та духовне здоров'я тощо), але це вже є тактичною ланкою відповідної ієрархії, а відповідно компетенція менеджменту набуває більшої значущості;

– передбачає більш жорстку або безкомпромісну модель поведінки керуючої системи по відношенню до керованої. Це пов'язано з тим, що управління – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на певний об'єкт з метою зміни його стану або поведінки. Таке формулювання змісту управлінської діяльності акцентує увагу на безапеляційності владних повноважень суб'єкта управління та наявності у нього прагнення і можливостей для підкорення волі об'єкта управління. Крім того, слід звернути увагу, що

суб'єкти управління здатні нести як психологічну, так і функціональну та, як правило, одноосібну відповідальність за результати своєї діяльності (бездіяльності). На рівні менеджменту така відповідальність може бути перекладена на команду, яка була залучена до виконання відповідних завдань, адже саме у межах менеджменту як різновиду управлінської діяльності практика делегування повноважень, а відповідно, і відповідальності, набуває неабиякого поширення;

– як правило, не охоплює питання цілепокладання та зосереджується на питаннях ефективного використання ресурсів організації у межах запропонованої структури. У свою чергу управління, маючи стратегічний рівень прояву, зосереджує увагу, у т.ч. і на визначенні цілей діяльності організації та формуванні (підтриманні, збереженні) її структури. Проблематика ефективності діяльності, порівняно з її результативністю (факт досягнення визначених цілей), у межах управління не розглядається як пріоритетна. Ефективність діяльності організації, а відповідно і суб'єкта керуючого впливу в контексті управління є бажаною, в той час як у менеджменті, як правило, обов'язковою.

Управління може здійснюватись незалежно від стану зовнішнього середовища та незалежно від вектору його розвитку, тоді як менеджмент функціонує лише за умови достатнього рівня розвитку ринкових інститутів та інституцій. Менеджмент, в контексті своєї відносно вузької компетенції щодо різновидів об'єктів керуючого впливу (соціальні системи, групи людей, людина), може бути розглянутий як один з напрямів прояву управління. Зміст менеджменту, як правило, розкривається через взаємодію (комунікацію) соціальних об'єктів (керівник – підлеглий; керівник – колектив структурного підрозділу). У цьому випадку менеджмент є способом (способи впливу суб'єкта управління на об'єкт досліджуються у межах наукової думки та пропонуються до використання у вигляді порад, типових рішень) та манерою спілкування (манера спілкування формується під впливом особистої культури особистості та її соціального оточення) з людьми. Менеджмент, як і управління, має у своїй основі формальну ієрархію, яка бере участь у формуванні авторитету керівника та його іміджу.

Взаємодія соціальних об'єктів у контексті їх місця та ролі в організаційній ієрархії на макрорівні (рівень організації) може бути подана як через управління, так і через менеджмент. Наприклад, досить поширеними є словосполучення "менеджмент організацій" та "управління організацією". У цьому випадку зміст дій щодо впливу керуючого суб'єкта на керований об'єкт незалежно від обраного напрямку, чи то є менеджмент, чи то є управління, може бути розглянутий в контексті таких основних функцій: планування, організація, мотивація і контроль. Отже, управління і менеджмент на рівні первинної структурної одиниці організації та за умови розгляду проблематики взаємодії соціальних об'єктів можуть бути ототожені. Така тождність не є безумовною, а отже потребує на окреме обґрунтування в зале-

жності від типу організації та різновиду завдань, які стоять перед нею. Крім того, слід звернути увагу на стан зовнішнього середовища, залежно від конкретних проявів якого, одні й ті самі керуючі впливи суб'єктів на об'єкт можуть набувати ознак як менеджменту, так і управління.

Серед перспективних напрямів в організації наукових досліджень щодо порушеної проблематики слід звернути увагу на ті, які розкривають діалектику зв'язків змісту державного управління зі змістом стратегічного менеджменту. Крім того, заслуговують на увагу аспекти практичного прояву основних характеристик управління і менеджменту у межах функціонування та розвитку соціального об'єкта на рівні регіону та держави.

### Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [учебник] / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во "Омега-Л", 2010. – 525 с.
2. Бакуменко В. Д. Теорія державного управління / В. Д. Бакуменко, В. М. Князев, Ю. В. Ковбасюк // Енциклопедія державного управління: у 8 т. – Т. 1 : Теорія державного управління. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – С. 646.
3. Дафт Р. Менеджмент : [учебник] / Р. Дафт; [пер. с англ.; под ред. С. К. Мордовина]. – СПб. : Питер, 2009. – 864 с.
4. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб.] / [кол. авт.]; за заг. ред. Г. С. Одінцової. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
5. Державне управління : [словн.-довід.] ; уклад. В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Друкер П. Менеджмент. Вызовы XXI века / П. Друкер; [пер. с англ. Н. Макаровой]. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2012. – 256 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Комарницький І. Ф. Економічна теорія / І. Ф. Комарницький. – Чернівці : [б.в.], 2006. – 334 с.
9. Мельтюхова Н. М. Управління / Н. М. Мельтюхова // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – С. 722
10. Нечаюк Л. І. Готельно-ресторанний бізнес : менеджмент / Л. І. Нечаюк, Н. О. Телеш. – К. : ЦУЛ, 2003. – 348 с.
11. Приживара С. В. Управління як специфічний вид діяльності [Електронний ресурс] / С. В. Приживара // Державне будівництво – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/07.pdf>.
12. Роббинз С. П. Менеджмент / С. П. Роббинз, М. Коултер; [пер. с англ. О. В. Медведь]. – М. : ИД "Вильямс", 2007. – 1056 с.
13. Словарь-справочник менеджера (авт.-состав. М. Г. Лапуста и др.). – М. : ИНФРА-М, 1996. – 412 с.

14. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. [Електронний ресурс] // Класичний приватний університет. – Режим доступу : [http://virtuni.education.zp.ua/info\\_cpu/node/3140](http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/node/3140).

**УДК 378.014(477)**

*Садковий В. П., к.психол.н., проф., НУЦЗУ  
Домбровська С. М., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ*

### **БОЛОНСЬКИЙ ПРОЦЕС ЯК ОДИН З НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕФОРМУВАННЯМ ОСВІТИ**

*Висвітлено результати досліджень щодо реформування вищої освіти в напрямі впровадження Болонської системи, вдосконалення та модернізації навчального процесу в українських ВНЗ і заходи, які проводяться щодо розробки нової системи оцінювання знань студентів. Проаналізовано статистичні дані Міністерства освіти і науки України щодо наукового потенціалу навчальних закладів. Розглянуто державні нормативні документи, які регулюють впровадження Болонського процесу.*

*Ключові слова: вища освіта, реформа освіти, Національна доктрина, Болонський процес, ВНЗ.*

*Постановка проблеми.* В епоху глобалізації найвпливовішими факторами соціальної динаміки стають інформація, наука й освіта. Конкурентоспроможною в майбутньому буде людина, яка опанувала основи наук, володіє новітніми способами сприйняття й передачі інформації, освічена й практично підготовлена, насамперед у професійному, мовному та світоглядному контексті. Саме в такому ключі розгортаються світові трансформаційні процеси в системі освіти, науки й інформаційних технологій.

Однією із прерогатив держави є формування самодостатньої конкурентоспроможної освітньої політики, особливо у сфері вищої школи. Вища освіта завжди відігравала провідну роль у суспільстві як інститут передачі й розподілу знань, основа забезпечення наукових досліджень і розвитку нових технологій, підтримки підприємств за допомогою тренінгів і винахідницької діяльності. У цих складних і важкопрогнозованих умовах успішна робота будь-якого вузу не можлива без постійного вдосконалення його діяльності, націленої передусім на поліпшення якості освітніх, наукових, інформаційних та інших послуг. Але найважливішим показником, що визначає довгостроковий розвиток суспільства в тому або іншому напрямі, була й залишається якість освіти, яка у поєднанні зі здатністю до здійснення інноваційної

діяльності визначає імідж будь-якого ВНЗ у суспільній думці, його конкурентоспроможність, можливість залучати інтелектуальні й матеріальні ресурси, а отже, і створювати необхідні умови для подальшого підвищення якості освіти. Саме тому Міністерство освіти й науки України час від часу оновляє освітні стандарти, змінює застарілі і створює нові спеціальності.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблему державного регулювання реформуванням вищої освіти у своїх дослідженнях розглядають у філософському, історичному, педагогічному аспектах; також аналізується взаємодія держави, суспільства і громадянина в освітніх відносинах у правовому полі та з позицій фахівців з державного управління, тому ця проблематика має значну історіографічну базу. При написанні статті були використані праці сучасних дослідників [1; 3; 4], які аналізували вплив на навчальний та виховний процес впровадження Болонської системи освіти, у ВНЗ України та прийняття Національної доктрини розвитку освіти [2], з аналізом окремих її пріоритетних напрямів.

*Постановка завдання.* Ціллю статті є розгляд і науковий аналіз державного формування освітньої політики та вдосконалення впровадження Болонського процесу у ВНЗ України.

*Виклад основного матеріалу.* В нових соціально-економічних умовах освіта одержує високий статус, оскільки саме вона буде сприяти переходу до інформаційного суспільства й формування пріоритетів розвитку держави. Високоосвічена молодь – головний стратегічний резерв соціально-економічних реформ в Україні, без якого не можливий подальший розвиток суспільства. За прогнозами ЮНЕСКО, рівня національного добробуту, що відповідає світовим стандартам, досягнуть лише ті країни, працездатне населення яких на 40 – 60 % будуть становити громадяни з вищою освітою. Вектор сучасної політики і стратегії держави в розвитку національної системи освіти спрямований на її подальшу адаптацію до соціально-орієнтованої економіки, трансформації та інтеграції в європейське і світове співтовариство.

Освіта є також могутнім чинником розвитку духовної культури українського народу, відтворенням продуктивних цінностей суспільства. Ця гуманітарна сфера спрямована на забезпечення фундаментальної наукової, загальнокультурної, професійно-практичної підготовки особистості, формування інтелектуального потенціалу нації та всебічний розвиток особистості як найвищої цінності суспільства. У цьому зв'язку концептуальні основи й державні пріоритети розвитку освіти України розглядаються, в першу чергу, з позицій його ролі й місця в забезпеченні життєдіяльності суспільства, безпосереднього взаємозв'язку зі сферою праці. З цією метою в Україні ведеться системна активна робота зі створення центрів для визначення освітніх проблем країни і її регіонів у контексті політичного бачення і прийняття рішень на державному рівні та залученням сфери освіти до питань, що виникають на ринку праці, а також доданням системі освіти більшої гнучкості й

більш широких можливостей для одержання громадянами професійної підготовки.

Відповідно для забезпечення в Україні освіти вищої якості й входження в європейське освітнє співтовариство необхідне рішення як мінімум двох стратегічних завдань:

- удосконалення і впровадження в навчальний процес передових інтелектуальних інформаційних технологій;

- спрямованості педагогічної науки на розробку й реалізацію стратегії трансформаційних процесів освіти, перспектив реформування національної освітньої системи.

У розвитку національної системи освіти й демократизації освітньої діяльності за роки незалежності зроблено істотні кроки, як-от: розроблено нову законодавчу базу галузі, введено безперервну освіту, створено вітчизняні підручники, педагогічна література, насамперед у соціально-гуманітарній сфері, варіативність мережі навчальних закладів і освітньо-професійних програм.

В Україні контингент студентів в 2011/2012 навчальному році налічував майже 2,8 млн. осіб, у т.ч. за денною формою навчання – понад 1,6 млн. осіб, здобуває освіту понад 36,6 тис. іноземних студентів зі 131 країни світу. Навчальний процес забезпечують понад 11,5 тис. докторів наук, професорів та понад 58,7 тис. кандидатів наук, доцентів.

Освіта в Україні має складну структуру європейського типу. Здійснено кроки по входженню української вищої школи в європейській освітній простір. Приведено у відповідність до міжнародних вимог освітньо-кваліфікаційні рівні, ступінчастість вищої освіти й контроль за її якістю, завершується робота над відповідними стандартами освіти та професійної підготовки, що наближають вітчизняну вищу освіту до систем найбільш розвинених країн світу. У третє тисячоліття система освіти України вступила зі власною політикою та стратегією. Ключові положення цього процесу збігаються з основними тенденціями, характерними для інших розвинених країн світу, які впроваджують Болонський процес, є оригінальним методом, за допомогою якого лідери проекту "Єдина Європа" істотно прискорюють уніфікацію Європейського співтовариства й вирішують як його зовнішні, геополітичні й геокультурні, так і внутрішні проблеми: кадрові, соціальні, молодіжні, освітні. Дана ініціатива є відповіддю Європи на американське наявне і прийдешнє азіатське глобальне домінування. Суть відповіді полягає в тім, щоб максимально замкнути власну освітню систему. Включення "ВНЗ у Болонський процес, створення адаптованої до європейських і світових стандартів системи кваліфікацій працівників з вищою освітою і відповідним переліком напрямків повинні обумовити зростання престижу національної освіти та її безумовного продукту – висококваліфікованих фахівців. Відтак, Україна проходить зараз складний шлях пошуку й удосконалення системи

національної підготовки фахівців з вищою освітою, намагаючись адаптувати освіту до єдиних європейських стандартів" [3, с. 14].

Для визначення основних стратегічних напрямів розвитку освіти, принаймні на першу чверть ХХІ ст., Указом Президента України було затверджено Національну доктрину розвитку освіти [2], якою, окрім іншого, визначено такі пріоритетні напрями державної політики щодо розвитку освіти: формування національних і загальнолюдських цінностей; пропаганда здорового способу життя; розширення україномовного освітнього простору. На відміну від попередньої програми, велика увага в Доктрині приділяється національному характеру освіти та національному вихованню.

Однак реалізація Національної доктрини розвитку освіти на сьогодні гальмується постійним недофінансуванням освітньої галузі, неузгодженістю дій центральних і місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, відсутністю чіткого контролю за втіленням основних програмних засідок, проголошених Доктриною тощо.

У сучасних умовах відбувається модернізація системи вищої освіти, що базувалася б не тільки на процесі підготовки й засвоєнні сукупності певних знань студентом, а й розвиткові його наукових здібностей вирішувати реальні завдання, які постануть перед ним як майбутнім фахівцем. Здійснено кроки по входженню української вищої школи в європейський освітній простір. Цьому сприяють і масштабні міжнародні зв'язки Міністерства освіти й науки України, навчальних закладів з освітніми установами більш ніж п'ятдесятьох країн світу [4, с. 127].

Головний недолік української системи навчання, без урахування творчих елементів, полягає в тому, що вона пропонує студентам стандартизовану освіту. У такому навчанні є своя позитивна сторона, вона закладає певний мінімум, без якого не може бути грамотного фахівця. Але разом з тим вона не забезпечує належною мірою розвитку кожної особистості, ускладнює включення творчості, не створює фундаменту для формування гуманістичних основ професійних взаємин. А разом з тим творча особистість зі швидким, гнучким, оригінальним і критичним мисленням, багатою уявою, мобільною пам'яттю значно краще пристосовується до побутових, виробничих і соціальних умов, змінює їх відповідно до власних уподобань, переконань тощо. Доведено також, що творча діяльність є найефективнішим стимулом і засобом розвитку ділових якостей особистості [1, с. 59]. Тому розвиток творчих здібностей має стати одним із принципів організації навчально-виховного процесу у ВНЗ. Таким чином, навчально-виховний процес у них потрібно підпорядковувати розвиткові ще й творчого потенціалу студентів, тому що необхідність засвоєння все більшого обсягу інформації споживачами знань і водночас неможливість охоплення цієї інформації традиційними методами потребує створення нових технологій пізнання, вивчення потрібного матеріалу. Ці нові технології повинні створюватися з урахуванням набутого досвіду, технічних можливостей сьогодення й мати у своїй основі

принципово відмінні від традиційних структури й форми пізнавальної діяльності. Нові структури, форми й технології повинні забезпечувати високий рівень функціональності набутих знань у поєднанні з можливістю їх практичного використання в якнайширшому спектрі професійних напрямів. Дотягти цього дуже складно, про що свідчить педагогічний досвід новацій, які нерідко неспроможні вирішити поставлені часом завдання.

Ще одним прикладом невідповідності форми і змісту проведених трансформацій сутності європейської освітньої системи є те, що вища освіта в Україні, на відміну від європейських країн, не домінує в проведенні наукових досліджень, які є основою університетської підготовки. Це призвело до другорядності університетської науки в системі державних пріоритетів і в принципах її фінансування. Одна із причин – розрив між академічною й університетською наукою. Як результат – зниження наукової складової в потенціалі майбутнього фахівця. Однак людство не має іншого шляху, і тому проблеми освіти, про які йдеться, неминуче будуть розв'язані. Сьогодні ж поступово формується розуміння підходів до їх вирішення.

Висновки. Усі перелічені заходи та їх урахування при удосконаленні державної стратегії в управлінні освітою, можуть кардинально поліпшити освітню парадигму вищої школи. А залучення студентів до вирішення сильних творчих завдань, заохочення в них творчого підходу до розв'язання проблем буде й надалі сприяти розвитку творчого потенціалу студентів, формуванню з них конкурентоспроможних фахівців.

#### **Список використаних джерел**

1. Антонюк О. Менеджмент в освітянській сфері: концептуальні засади / О. Антонюк // Персонал. – 2006. – № 10. – С. 58–65.
2. Національна доктрина розвитку освіти // Освіта. – 2002. – 24 квітня – 1 травня.
3. Навроцький О. І. Вища школа України в умовах трансформації суспільства / О. І. Навроцький. – Х. : Основа, 2000.
4. Жабенко О. В. Державна освітня політика в умовах європейської інтеграції / О. В. Жабенко // Державне управління в умовах інтеграції України в ЄС : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 126–128.



# ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 35.088.8; 323.2

*Бельська Т. В., к.держ.упр., НАДУ*

## ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНА ВІЙНА ЯК СПОСІБ ВПЛИВУ НА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ ДЕРЖАВИ

*У статті з'ясовані можливості інформаційних і комунікаційних процесів у глобалізованому світі, визначено роль інформаційних війн у процесі формування свідомості людства і вплив інформаційних війн на владно-суспільні відносини в умовах сучасного глобального етапу розвитку цивілізації, проаналізовано особливості технологій світового протистояння і ведення воєн, їх вплив на владно-суспільні відносини на сучасному глобальному етапі розвитку цивілізації.*

*Ключові слова: інформаційна війна, державна політика, владно-суспільні відносини, громадянське суспільство.*

*Постановка проблеми.* Інформація в сучасних умовах несе в собі як творчу, так і руйнівну силу. Зміни у глобальній світовій економічній та політичній сферах привели до зміни технологій світового протистояння і ведення воєн. Інформаційні війни переслідують мету активізувати суспільну свідомість громадськості держави-противника і, таким чином, вплинути на державну політику.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Сутність маніпулятивного впливу на свідомість людей через ЗМІ, Інтернет вивчають Г. Почепцов [11], Я. Зодерквіст [5], технології впливу на маси в період передвиборних кампаній – А. Радченко [14]. Дослідженню маніпулювання шляхом інформаційних воєн присвячені роботи І. Панаріна [13], С. Расторгуєва [15].

*Постановка завдання.* Завданням даної статті є дослідження способів впливу інформаційних війн на державну політику і владно-суспільні відносини в національних державах.

*Виклад основного матеріалу.* Психологічний вплив на супротивника, що базується на комунікативних процесах з використанням сучасних інформаційних технологій, передбачає зміну громадської думки в заданому напрямку. Очевидно, світовим лідером у сфері інформаційних технологій, особливо в галузі ведення інформаційної війни, є Китай. Вперше термін "інформаційна війна" був введений в 1985 р. в Китаї провідним китайським теоретиком інформаційної війни Шень Вейгуань [13]. Саме в Китаї наприкінці 1980-х рр. почала розроблятися сучасна концепція ведення інформаційної війни.

У зарубіжних медіа, наприклад, "Issue Paper" [17], поширюється інформація про те, що "батьком революції" у військовій справі був Ендрю Маршалл (Andrew Marshall). Східнослов'янські фахівці А. Дугін [3, с. 142], І. Панарін [13] переконані, що справжнім творцем цієї концепції був маршал Радянського Союзу М. Огарков, начальник Генерального штабу Збройних Сил СРСР (1977 – 1984 рр.), який був реальним організатором успішної Празької операції, в ході якої йому вдалося абсолютно заплутати британську розвідку та інші розвідувальні служби НАТО і нав'язати їм блискуче подану дезінформацію.

Китайські теоретики інформаційної війни, зокрема Шень Вейгуань зробили висновок про необхідність реалізації доктрини М. Огаркова в Китаї. У підсумку в останні роки Китай домогся блискучих результатів у ході інформаційного протиборства з США. Найбільш наочно це було продемонстровано після студентських хвилювань на площі Тяньаньмень в 1989 р., коли через ЗМІ до простого обивателя було доведено інформацію про те, що в Пекіні, Шанхаї та інших великих містах діяли невеликі групи екстремістів і кримінальників. Лідери Китаю переконали народ у тому, що безлади інспірувалися США. Китайці тоді здобули першу перемогу в інформаційній війні проти США. Велику роль у перемозі відіграв ефективний інформаційний вплив на китайську діаспору в США та Західній Європі. Китай розвиває концепцію мережевих сил, які є військовими підрозділами, що складаються з висококласних комп'ютерних експертів. Основний акцент робиться на залученні активної молоді, насамперед з числа користувачів мережі Інтернет: якщо в 1999 р. налічувалося близько 1,5 млн користувачів, то в 2012 – близько 500 млн, тобто кількість зросла у 320 разів [13]. У Китаї вже кілька разів проводилися великомасштабні навчання з відпрацювання концепції інформаційної війни.

Думки вчених щодо визначення поняття "інформаційна війна" є неоднозначними. Автори першої групи, зокрема, С. Расторгуєв [15], зводить поняття інформаційної війни до окремих інформаційних заходів і операцій, інформаційних способів корпоративної конкуренції. Автори другої групи – С. Гриняєв [2], С. Комов [6] вважають інформаційні війни міждержавним військовим протиборством, здійснюваним шляхом програмного, радіоелектронного та фізичного ураження інфраструктури держави-противника, дезорганізації його систем державного і військового управління, здійснення інформаційно-психологічного впливу на особовий склад армії та цивільне населення. Сутність такої інформаційної війни полягає в нанесенні військової поразки противнику шляхом досягнення та використання інформаційної переваги над ним. Автори третьої групи, наприклад, І. Панарін [13], вважають її явищем зовні мирного періоду міждержавного протиборства, що дозволяє вирішувати зовнішньополітичні завдання несилевим шляхом.

Г. Почепцов з інформаційної виділяє окремий тип – смислову війну, обґрунтовуючи наступним чином: звичайна війна поширюється на простір

фізичний, інформаційна – на інформаційний, а смислова війна займає віртуальний простір, впливаючи на пізнавальну сферу людини. Типом інформаційної війни є кібервійни, або інформаційно-технічні війни. Періодично спостерігаються атаки на сайти державних організацій з боку хакерів. Інформаційно-смислова війна є довготривалою і зайнята не так фактами, скільки зміною інтерпретацій фактів, щоб опонент прийняв потрібне для атакуючої сторони рішення [12]. За період людського життя кілька разів змінювалася інтерпретація подій революції 1917 р., Другої світової війни, кардинально протилежно здійснювалася оцінка діяльності історичних осіб – В. Леніна, Й. Сталіна, М. Хрущова, Л. Брежнєва, письменників-шестидесятників, президентів незалежної України. Відтак, інформаційно-смислова війна має ціннісну основу.

Саме тому доцільно вживати термін "інформаційно-психологічна війна", яку слід розуміти як вплив, що здійснюється з метою цілеспрямованого поширення спеціальної інформації, яка впливає на психіку і поведінку політичної еліти та громадянське суспільство певної країни або регіону. Тому вищою формою війни майбутнього можна назвати "консцієнтальну" війну (від латинського *conscientia* – свідомість) – систему інформаційно-пропагандистських та психологічних заходів, що проводяться із застосуванням засобів масової інформації, культури, мистецтва та інших (психотропних, психотронних) засобів протягом тривалого часу за ретельно розробленими сценаріями.

Проаналізуємо факти, які ми вважаємо прикладами інформаційних та інформаційно-психологічних воєн. Зазвичай вони передують економічним і фізичним війнам.

Особливої уваги заслуговують "сирна" та "цукеркова" війна між Україною і Росією. "Сирна війна" почалася в лютому 2012 р., коли Росспоживнагляд заборонив ввезення українських сирів. Через ЗМІ до населення Росії була доведена інформація про те, що в сирах українських виробників нібито містилася пальмова олія. Незважаючи на звинувачення російської сторони, перевірки українських сироварів фахівцями не виявили слідів використання у продукції рослинних жирів. Не отримавши підтвердження своїх підозр щодо складу українських сирів, Росспоживнагляд висунув нові претензії – до технології їх виробництва. У квітні всі ці звинувачення були зняті. У травні поставки відновилися, проте вже тоді стало ясно, що заборона дорого обійшлася українським підприємствам. За даними Національної асоціації молочників "Укрмолпром", в 2012 р. виробництво жирних сирів знизилося на 7,6 % [4]. У результаті такої інформаційної атаки Україна зазнала чималих збитків: по-перше, близько 6000 українців опинилися без роботи, по-друге, 120 т українського сиру було затримано на російському кордоні, 35 т – вилучені з продажу, внаслідок чого український бюджет недоотримав від сироварів 15 млн грн; по-четверте, було завдано удару по іміджу продукції українських підприємств [4].

Початком "цукеркової війни" стала заборона Російською санітарною службою постачання до Росії продукції компанії "Roshen" – одного з найбільших виробників кондитерських виробів в Україні. У молочному шоколаді цієї фірми був, нібито, виявлений бензопірен, про що знову ж таки ЗМІ повідомили телеглядачів. Зрозуміло, що конфлікт мав політичне підґрунтя. Цілком можливо, що справа не в бензопірені, адже цукерки "Roshen" поставляються і до Європи, де стандарти якості не нижче російських, і претензій там не було. Загострення відносин між Росією і Україною, вочевидь, було пов'язано з опублікуванням в українських ЗМІ проекту угоди про асоціацію України з ЄС, і Росія могла у такий спосіб вплинути на Україну. У результаті такого інформаційного впливу був скорочений випуск продукції чотирьох кондитерських фабрик "Roshen" – київської, вінницької, маріупольської і кременчуцької, що призвело до звільнень сотень робітників.

Українсько-російські "газові" війни на поверхні також були інформаційними, хоча фактично виявилися чисто економічними. Більше того, жодна з укладених впродовж останніх 20 років україно-російських газових угод не була виконана до кінця, а дві країни, між якими існує договір про дружбу, пережили кілька інформаційних "газових воєн", що впливали на державну політику країн. Інформаційні війни періодично ведуться в різних країнах світу напередодні реальних (фізичних) воєн. Російсько-грузинська війна в інформаційному полі почалася задовго до реальної війни в Південній Осетії і мала політичне підґрунтя.

Весь світ став свідком масових антиурядових заворушень і зіткнень в арабських країнах в 2011 р. Особливо гострий конфлікт виник у Сирії. Проти Сирії виступили не тільки США і країни ЄС, а й члени Ліги арабських держав (далі – ЛАД), які спочатку вивели Сирію зі складу міжнародного об'єднання, а потім ввели проти країни низку жорстких санкцій. Ініціатором інформаційної кампанії проти Сирії виступила частина британо-американської еліти, після того, як методами інформаційної війни домоглися повалення державного режиму в Лівії. Учасники демонстрації 26 січня 2011 р. вимагали відставки президента Башара аль Асада, а також повалення всього його уряду. Головними медійними представниками цих подій виступили ВВС, керований Лондоном, і катарський телеканал "Аль-Джазіра", який частково знаходився під керівництвом британо-американських представників.

В ході проведення антиурядових демонстрацій телеканал ВВС активно транслиував інформацію про те, що уряд Башара аль-Асада жорстоко придушував дії демонстрантів. За даними комісії ООН, що базуються на інформації, отриманій від сирійської організації Observatoire Syrien Des Droits De L'Homme (далі – OSDH) зі штаб-квартирою в Лондоні, більш ніж 3500 мирних жителів були вбиті силовиками Асада. Проте цю інформацію спростовує французький журналіст Тьєррі Мейсан : "Наше розслідування категорично відкидає звинувачення, висунуті міждержавними організаціями та ЗМІ, в то-

му, що в країні проводяться криваві репресії, жертвами яких стали 3500 мирних жителів. Списки загиблих, поширені OSDH в Лондоні, не складаються з мерців, вони були необережно складені за телефонним довідником. А відео, зняте на мобільні телефони, яке транслювала телекомпанія "Аль-Джазіра", не відповідає ніякому географічному простору в Сирії, яке можна було б пізнати. Тобто всі звинувачення є голосливими та військовою пропагандою" [16]. Катарський телеканал "Аль-Джазіра" також активно транслював жорсткі придушення антиурядової акції. Однак варто відзначити, що той же канал "Аль-Джазіра" демонстрував події в Тріполі (Лівія) 23 серпня 2011 р. зі спеціальних декорованих павільйонів у Катарі. Тобто на замовлення каналу були побудовані декорації з гіпсокартону, в яких за допомогою кінотехнологій успішно відтворюються дві головні площі Дамаска і чотири площі інших великих міст. У цих декораціях і виробляються сюжети для новинних блоків. "Потрібно було показати натовпу повстанців. З цією метою за два тижні до зйомок у Катарі були побудовані декорації – копія Зеленої площі в Тріполі. В зйомках були найняті професійні актори" [1]. Таким чином, можна констатувати, що проти Сирії ведеться інформаційна війна.

Технології ведення інформаційних війн зазвичай повторюються. Рішення ЛАД викликало безперервне насильство щодо цивільних демонстрацій, заявив прем'єр-міністр Катару Хамад бін Джабер аль-Тані після закінчення екстреного засідання ЛАД по Сирії в Каїрі [7]. Такий захід, ініційований ЛАД, призвів до великої міжнародної ізоляції країни і до ще більших заворушень всередині країни. Зазначимо, що аналогічне рішення ЛАД приймала і по Лівії. ЗМІ постійно інформують про те, що кожного дня проблема гуманітарної кризи в Сирії посилюється, населення країни потребує допомоги. Особливо шокуючою була інформація британського судинного хірурга Девіда Нотта, практикуючого в лікарні в Челсі і в Вестмінстерській лікарні Лондона. Він п'ять тижнів працював як волонтер в одному з госпіталів на півночі Сирії. 19 жовтня він повідав британській газеті "The Times", що снайпери – найманці з армії Башара Асада "вийшли на новий рівень жорстокості, цілеспрямовано обстрілюючи вагітних жінок" [9]. Він підкреслив, що, на думку більшості місцевих жителів, ці снайпери – вихідці з Азербайджану і Китаю. Для вірності доктор демонструє рентгенівський знімок дитини в утробі матері з кулею в голові. Однак читачі Times швидко викрили Нотта. Виявляється – це військовий лікар, і тому він не може свідчити неупереджено, а рентгенівський знімок – сфабрикований, в утробі не 9-місячний плід, а вже сформована і народжена дитина [9]. Таким чином, звинувачення в бік Башара Асада проваються з метою сформувати у світовій громадськості негативну думку щодо чинного уряду Сирії. Вищевикладене дозволяє говорити про високу ефективність інформаційних воєн при веденні сучасних збройних конфліктів.

Ще один приклад інформаційно-психологічної операції нового типу – операція НАТО проти Лівії – класичний приклад. Спробуємо розібратися,

які прийоми були використані для дестабілізації режиму Каддафі. Насамперед, попередній етап операції полягав у підготовці громадської думки у країнах ЄС (для отримання суспільної підтримки дій протестуючих проти режиму Каддафі сил всередині країни та військової допомоги їм з боку урядів європейських держав), а також в арабських державах і у світовому співтоваристві в цілому, що призвело б до загального схвалення військового втручання. На цьому етапі операції збігаються прагнення європейських урядів (насамперед, Франції та Італії) і лівійських "революціонерів". Підтримка з боку певних країн регіону дозволила об'єднати інформаційну діяльність за участю арабських і європейських ЗМІ. Їх завданням було:

- сформувати образ Каддафі як кривавого диктатора, що розправляється з доведеними до крайності мирними жителями військовими засобами, і, по суті, є військовим злочинцем;

- в очах лівійської громадськості створити образ опозиції як єдиної існуючої у країні прогресивної сили, яка поведе країну і народ до подальшого процвітання, справедливості і демократії в її позитивному сенсі;

- в арабських країнах сформувати симпатію до лівійської опозиції, яка виступила на основі чисто національних спонукань проти тиранії (авторитаризму) на хвилі ісламських цінностей, за прикладом народів Тунісу і Єгипту;

- підштовхнути європейську громадськість до думки, що з "ворогом роду людського" Каддафі можна і потрібно боротися тільки військовими методами, а мирні лівійські жителі молять про військову допомогу з боку провідних країн Європи;

- в очах світової спільноти створити образ європейських ініціаторів військової операції проти Каддафі як рятівників знищеного диктатором мирного лівійського населення, що намагається протестувати проти свавілля та гноблення в країні, і в цьому контексті отримати карт-бланш від ООН;

- дезінформувати лівійських військовослужбовців щодо реального потенціалу противника, створити в їх рядах паніку і деморалізувати сили, що підтримують Каддафі [11].

Водночас сильно позначилися стислі терміни, в які було розпочато операцію (як відомо, все відбувалося ситуативно, оскільки на той момент в Лівії був створений інформаційний привід у вигляді масових заворушень і дій лівійської опозиції проти Каддафі), а також відсутність єдиного координаційного і керуючого центру. Аморфність лівійської опозиції не дозволила у достатній мірі консолідувати навіть наявні в її розпорядженні національні інформаційні ресурси, завданням яких було формування громадської думки в ісламському середовищі, а також інформаційний вплив на військовослужбовців Каддафі. А європейські ЗМІ, досить ефективно попрацювавши в межах ЄС, не змогли створити потрібного резонансу у світовому масштабі. В підсумку це проявилось у вигляді досить обмеженого впливу на сили, віддані Каддафі, та отримання від ООН "слизької" резолюції № 1972 на встанов-

лення над Лівією зони, вільної від польотів. При цьому успіх був досягнутий завдяки поєднанню результатів дії з дипломатичними важелями, резолюція ООН не була заблокована і дала можливість НАТО почати військову операцію. При цьому європейська спільнота (серед провідних країн ЄС і НАТО – за винятком Німеччини) в цілому підтримала військове втручання на стороні лівійської опозиції. Таким чином, після інформаційної війни розпочалися активні дії.

З осені 2013 року ведеться українсько-російська інформаційно-психологічна війна. "Щоб виправдати свої дії, країни конструюють собі ворога, бо саме наявність ворога робить війну справедливою, а не загарбницькою" [12] і маніпулюють свідомістю громадян, стимулюючи їх до активних дій. В ЗМІ двох держав існує різна термінологія для донесення фактів, як-от: "зелені чоловічки", "колоради", "анексія Криму", "окупанти", "патріоти", "бандерівці", "правий сектор", "фашисти", "сепаратисти", "ополченці".

В умовах інформаційно-психологічної війни ЗМІ передають велику кількість інформації, яку важко повірити і окрема людина не в змозі оцінювати її достовірність, тому типовою реакцією стає взагалі повна відмова від перевірки.

Водночас, як справедливо констатує Г. Почепцов, "Росія і Україна, втягнувшись у війну, отримали патріотичний порив всередині своїх країн. Створено також серйозний дисбаланс думок, коли люди сперечаються, незважаючи ні на родинні, ні на колегіальні зв'язки" [12].

Методи і прийоми інформаційної війни, враховуючи відносно вільний доступ до інформації через Інтернет, виходять з того, що люди теоретично можуть побачити або прочитати те, що їм нададуть ЗМІ. Тому застосовуються такі принципи, як "називай чорне білим", спотворюй факти, замовчує позитивне, розкручуй негативне, звинувачуй ідеологічного противника в тому, що робиш сам, і головне – повторюй неодноразово.

*Висновки.* Інформаційно-психологічна війна полягає у використанні пропаганди проти ворога; спрямована проти іншої держави, призводить до зміни державної політики, а часто до розладу економічної системи супротивника і, як наслідок, погіршення владно-громадських відносин, які можуть згодом призвести до активізації дій громадянського суспільства проти власних урядів. Вона має за мету зміну поведінки противника, зміну мислення, свідомості людей і, відповідно, їх поведінки.

### **Список використаних джерел**

1. Валентинов Г. Информационная война против Сирии [Електронний ресурс] / Г. Валентинов // Newsland, 20 июля 2012 г. – Режим доступа : <http://newsland.com/news/detail/id/999678>.
2. Гриняев С. Н. Война в четвертой сфере / С. Н. Гриняев // Независимое военное обозрение. – 2000. – № 42.
3. Дугин А. Г. Конспирология. – М., 2005. – 146 с.

4. Дымов В. Украина – Россия: последствия сырной войны [Электронный ресурс] / В. Дымов // Информационное агентство УНИАН. – Режим доступа : <http://www.unian.net/news/495666-ukraine-rossiya-posledstviya-syrnoy-voynyi.html>.
5. Зодерквист Я. Нетократия. Новая правящая элита и жизнь после капитализма / Я. Зодерквист, А. Бард. – СПб. : Стокгольмская школа экономики; 2005. – 108 с.
6. Комов С. А. Информационная борьба в современной войне: вопросы теории / С. А. Комов // Военная мысль. – 1996. – № 3. – С. 73.
7. Лига арабских государств приостановила членство Сирии в организации [Электронный ресурс] // РБК (РосБизнесКонсалтинг. – Режим доступа : <http://top.rbc.ru/politics/12/11/2011/624738.shtml>.
8. Логвинец В. Запад против Ливии: секреты информационной войны [Электронный ресурс] / В. Логвинец // Newsland, 03 апреля 2012 года. – Режим доступа : <http://newsland.com/news/detail/id/929775>.
9. Люлько Л. "Пятая колонна" Запада в Сирии – врачи [Электронный ресурс] / Л. Люлько // Pravda.ru. 06 ноября 2013 г. – Режим доступа : <http://www.pravda.ru/world/asia/middleeast/06-11-2013/1181021-siria>.
10. Манойло А. В. Современные интерпретации термина "информационная война" [Электронный ресурс] / А. В. Манойло // Современная Россия и мир: альтернативы развития (Информационные войны в международных отношениях) : материалы интернет-конф. (1 апреля – 30 июня 2012 г.). – Режим доступа : <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=1550>.
11. Почепцов Г. Г. Информационные войны / Г. Г. Почепцов. – Москва-Киев : Ваклер-Рефлбук, 2000. – 576 с.
12. Почепцов Г. Г. Риторика войны и риторика мира [Электронный ресурс] / Г. Г. Почепцов // Телекритика. – Режим доступа : <http://osvita.mediasapiens.ua/material/30693>.
13. Панарин И. Н. СМИ, пропаганда и информационные войны. – М. : Поколение, 2012. – 336 с.
14. Радченко О. В. Влада і вибори : інституційна взаємодія в демократичному суспільстві : [монографія] / О. В. Радченко.– Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – 244 с.
15. Расторгуев С. П. Информационная война / С. П. Расторгуев. – М. : Радио и связь, 1999. – 416 с.
16. Тьерри М. Запад и ближневосточные монархии жаждут сожрать Сирию [Электронный ресурс] / М. Тьерри // Комсомольская правда. – 26 ноября 2011 г. – Режим доступа : <http://tumen.kp.ru/daily/25795/2777075>.
17. Glenn Buchan. Information War and the Air Force : Wave of the Future? Current Fad? [Электронный ресурс] / Buchan Glenn // Issue Paper. RAND. – Mach 1996. – Режим доступа : [http://www.rand.org/pubs/issue\\_papers/IP149.html](http://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP149.html).



*Древаль Ю. Д., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ*

## **ДО ПИТАННЯ ПРО СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Проаналізовано питання щодо сутності механізмів державного управління. З'ясовано основні характеристики структурного та "системного" підходів до тлумачення таких механізмів.*

*Ключові слова: державне управління, механізм, механізм держави, механізми державного управління.*

*Постановка проблеми.* Категорія "механізми державного управління" відіграє важливу роль в науці державного управління. Вона, зокрема, не лише дозволяє глибше з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й свідчить про значущість формально-логічних засобів в управлінських науках. Окрім того, застосування категорії "механізми" націлює шукачів істини на комплексне дослідження державно-управлінських процесів, акцентуючи увагу на їхніх глибинних рушійних силах та внутрішніх зв'язках.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Поняття "механізм" та "механізми" в тих чи інших варіаціях широко застосовуються в багатьох сферах наукових досліджень. Започаткування практики з'ясування якихось соціальних явищ та процесів за допомогою механізмів завдячує науковим галузям економічного профілю. Відповідно до напрацювань Л. Абалкіна, О. Беляєва, А. Журавльова, Я. Конрада, С. Мочерного, на особливу увагу заслуговує "господарський механізм" – як категорія, що серед інших споріднених словосполучень найбільшою мірою причетна до управлінської сфери наукового знання. Я. Конрад, зокрема, вважає, що господарський механізм – це "механізм дії економічних законів, які виражають взаємозв'язок економічних потреб, інтересів, стимулів, централізованих і нецентралізованих форм управління і господарювання" [6, с. 421]. Натомість теоретики держави та права традиційно оперують категорією "механізм держави", якою охоплюють сукупність органів державної влади, що загалом є статичною величиною (М. Абдулаєва, С. Алексєєва, А. Венгерова, Д. Керімова, В. Нерсисянца, Л. Явича). У розрізі такого тлумачення проблеми важливими є напрацювання тих науковців, які акцентують увагу на динаміці політико-правової системи й застосовують категорію "функціональний механізм" управління чи регулювання [11, с. 10].

Для предмету нашого дослідження напрацювання економістів та юристів є важливими першочергово тим, що свідчать про необхідність охоплення механізмами усіх органів публічної влади, а також про доцільність виок-

ремлення власне механізмів (статичний фактор) і механізмів управління (динамічний фактор).

Проблематику механізмів державного управління інтенсивно досліджують В. Бакуменко, Ю. Комар, В. Корженко, О. Коротич, А. Кузнецов, Т. Лозинська, О. Машков, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Л. Приходченко, О. Радченко, Л. Юзьков тощо. О. Радченко, наприклад, підкреслює: "Механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління" [18, с. 24].

Водночас виразно спостерігаються два підходи до тлумачення змісту наведеної категорії, які, відповідно до напрацювань Л. Приходченко, можна назвати "структурно-організаційним" (як сукупності певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та "структурно-функціональним" (з акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні) [17, с. 65]. Дослідники проблем державного управління аналізують і категорію "державний механізм управління", яка, на думку В. Корженка, Т. Лозинської, більшою мірою причетна до категоріального апарату теорії держави (зазначивши: "державний механізм управління, тобто механізм держави..." [9, с. 18]). Натомість О. Коротич у складі державних механізмів управління пропонує розрізняти механізми формування та взаємодії складових системи державного управління та механізми здійснення процесу державного управління [10, с. 84].

Відтак про всебічне з'ясування механізмів державного управління мова поки не йтиме, і справа не лише в наявності різних підходів до їхнього тлумачення (що слід визнати однією з передумов динамічного розвитку наукового знання), але і в наявності деяких прогалин у процесі систематизації матеріалу та недоліках у сфері міждисциплінарних досліджень.

*Постановка завдання.* Метою статті визначено формулювання авторського підходу до структурно-організаційного та структурно-функціонального тлумачень механізмів державного управління.

*Виклад основного матеріалу.* Термін "механізм" використовується в багатьох суспільствознавчих науках і з повним на це правом має вважатися загальнонауковим. Тлумачні словники "механізм" у пов'язанні із соціальними явищами та процесами найчастіше характеризують як "внутрішню будову, систему чого-небудь" [2, с. 523].

Стосовно ж механізмів державного управління немає якогось одного загальновизнаного підходу. У тлумаченні О. Машкова, Н. Нижник, наприклад, "механізм управління – це складова частина системи управління, що

забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта" [14, с. 37]. Спорідненим до наведеного є й визначення В. Малиновського, для якого механізми державного управління – це "сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів..." [13, с. 103].

О. Коротич стосовно близьких за змістом визначень "вплив на фактори" та "вплив на розвиток керованих об'єктів" підтримує перше визначення, підкреслюючи, що "механізм управління лише "забезпечує вплив на фактори", а не справляє вплив на них, що є принциповим для аналізу складових цього механізму" [10, с. 81]. Дослідниця також наполягає на тому, що кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися "як сукупність взаємоузгоджених методів управління", й, виходячи з характеристик "методу" (як способу, образу дій тощо), вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні "засоби" та "важелі". На основі наведених аргументів переконливим виглядає запропоноване автором виокремлення власне "механізмів" ("вплив на фактори", "методи") та їхню реалізацію/ застосування ("практичні заходи") [10, с. 81–82].

Проте і окреслений вище підхід до розуміння механізмів державного управління не може вважатися оптимальним. Дійсно, свідоме обмеження механізмів методами чи підходами фактично виводить з предметного поля аналізу емпіричну складову управлінського процесу (змушуючи дослідників застосовувати громіздкі конструкції на кшталт "механізми державного управління та їх реалізація..."). До того ж сукупність факторів (як "рушійної сили, причини якого-небудь процесу, явища, що визначають його характер" [5, с. 888]) може значною мірою змінюватися залежно від рівня узагальнення чи абстрагування. Наприклад, для соціальної системи чи суспільного життя – це управління взагалі (за оцінкою Б. Курашвілі, урегульованість і порядок в суспільному житті – це інтегральний результат двох регулятивних механізмів: "діючої від імені суспільства спеціалізованої системи соціального управління, насамперед державного, та системи соціального саморегулювання, самоуправлінських дій відносно автономних індивідуальних і колективних членів суспільства" [12, с. 7]); для політичної системи – це вплив на інститути, відносини та інші її складові частини; для реалізації народного суверенітету – вплив на безпосередню та представницьку демократію (які, у тлумаченні В. Шаповала, є "конституційними механізмами реалізації народного суверенітету" [23]); для форми держави – вплив на форму державного правління та інші її складові частини; для форми державного правління – вплив на гілки влади тощо. Природно, що залежно від рівня узагальнення чи абстрагування зазнає певних змін і "вплив на фактори" (відповідно до наведених в абзаці вище аргументів механізмами є не лише "методи", а й "системи" та "інститути").

Названим вище підходам властивий наголос на впливах, спрямованих на піделементи системи ("фактори", "керовані об'єкти", "структури"), з чіт-

ким відокремленням "механізмів" і власне "управління". Саме за цієї причини їх з певною долею умовності можна назвати "структурними/ структурно-організаційними") підходами до тлумачення механізмів державного управління. Якраз стосовно наведених тлумачень механізмів державного управління слухним є зауваження Ю. Комара, що у спеціальній літературі відзначається "тяжіння до механістичного підходу" (за яким механізм державного управління розуміється як пристрій, що приводить його в дію) [8, с. 80].

"Системному" підходові властиве охоплення "механізмами" явища управління та управлінських процесів у цілому. В. Кноррінг, наприклад, чітко й водночас лаконічно зазначає: "Управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес" [7, с. 1]. Ю. Осипов також пов'язує "системність" із предметом нашого дослідження, водночас вважаючи помилковим обмеження механізмів системою "засобів", "методів" і "форм управління" [16, с. 26]. Вчений, зокрема, у зв'язку з таким баченням "механізмів" слушно зауважує: "Це було б лише дещо подібним механістичному знаряддю – але це вже не соціальна система" [16, с. 26]. Близькими до наведених є й погляди тих науковців, які тісно зв'язують механізми державного управління з демократією як типом політичного режиму. В. Цветков, наприклад, стверджує: "Демократія як механізм управління відповідно до її цінностей є сукупністю інститутів, форм, процедур діяльності як державних, так і недержавних структур, об'єднань громадян" [22, с. 42]. Відтак "механізмом управління" є власне демократія чи, з урахуванням важливості її процесуальної сторони, "демократичним врядуванням".

Системний підхід у розрізі даної проблематики першочергово позначається акцентуванням уваги на діалектичній єдності управління як складної системи та неможливості "жорсткого" відокремлення механізмів від власне державного управління. Зазначену властивість державного управління якнайточніше схарактеризував Б. Курашвілі, для якого поняття "управління" та "механізми" виглядають майже синонімічними. Автор, зокрема, акцентує увагу на динамічній ("діяльнісній") стороні державного управління (див. також його вислів, наведений вище) [12, с. 30, 71–72]. Разом з тим на рівні поверхового аналізу таким підходам властива певна абстрактність, адже відсутність вказівок на конкретні "важелі" чи "засоби" збіднює й механізм в цілому. До того ж забезпечувати управлінський процес першочергово мають якісь конкретні дії та повноважні інституції, а не "методи" чи "системи". Відтак, в основному погоджуючись з наведеним вище системним баченням механізмів державного управління, все-таки його слід доповнювати конкретикою у вигляді підходів і реалізації управлінських завдань ("діями").

Саме за допомогою "діяльнісного" аспекту видається можливим уточнити і принаймні частково розмежувати поняття "механізм держави" (з урахуванням відмінностей між зазначеним поняттям і "державним механізмом", який, за оцінкою М. Марченка, є "сукупністю різних державних органів, організацій, збройних сил і матеріальних засобів державної влади..." [19,

с. 114]) й "механізми державного управління". Природно, що обидва поняття базуються на категорії "влада". Якщо "влада" є "спроможністю, правом і можливістю розпоряджатися ким-небудь, чим-небудь..." [21, с. 70], то управління – "функцією" чи "свідомим регулюванням суспільних відносин". У даному співвідношенні виразно спостерігається зіставлення "потенціалу" та "його реалізації". Відтак, якщо "механізм держави" є сукупністю органів державної влади, що здійснюють державну владу..." [19, с. 40] (потенціал державної влади), то "механізми державного управління" відзначаються вже окресленим вище "діяльнісним" аспектом і мають бути щільно прив'язані до реалізації влади чи її функцій (здійснення державної влади).

Системний підхід до тлумачення механізмів державного управління, який ми підтримуємо, все-таки слід доповнити вказівками на конкретні методи та важелі (певною мірою поєднавши позитивні якості обох підходів). Зазначене операційне завдання слід проводити, за нашою оцінкою, першочергово засобом за допомогою системно-функціонального та структурно-функціонального підходів. Відомо, що "функція" є "обов'язком, колом діяльності..." [5, с. 925], а "функція влади – колом діяльності влади та її напрямками, основними обов'язками, призначенням, роллю влади: організацією, управлінням, контролем..." [15, с. 567]. У зв'язку з цим і "механізм", як стверджує В. Нерсисянц, "це завжди деяка функціональна характеристика об'єкта" [15, с. 567]. За оцінкою ж І. Василенко, "системно-функціональна методологія в державному управлінні – це аналіз державного управління в цілому та його окремих сфер як взаємозалежних елементів, кожен з яких діє як функція цілого" [1, с. 61].

У цьому сенсі заслуговують на увагу й сутнісні характеристики категорії "структура", яка відповідно до тлумачних словників означає "взаєморозташування та зв'язок складових частин, елементів побудови" [5, с. 720], а в науці державного управління – "сукупність стійких зв'язків в системі управління, що забезпечують її цілісність та власну тотожність" [1, с. 101]. Відтак Б. Гурне слушно розглядає механізми державного управління саме так, через "функції" та "структуру" [3, с. 16]. Якраз таким підходам оптимально відповідає тлумачення, надане у словнику-довіднику з державного управління за редакцією В. Князева, В. Бакуменка, згідно з яким до механізмів державного управління відносяться "практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей" [4, с. 116]. "Структуру" ж, за нашою оцінкою, слід визнати "пограничною" ланкою, що охоплюється як механізмами державного управління, так і процесом їхньої реалізації ("зв'язок" і "розташування елементів побудови"). Відтак і "структурованість" (у розумінні оптимізації якихось структур, зв'язків між ними тощо) характеризує передусім реалізацію (практичні дії) механізму, що забезпечує управлінський процес в якомусь середовищі.

*Висновки.* Системний підхід до розуміння механізмів державного управління базується на діалектичній єдності управління як складної системи та неможливості жорсткого відособлення механізмів від управління в цілому (адже останньому іманентно властивий так званий "діяльнісний" чи функціональний аспект, який, на відміну від "механізму держави", відзначається не статичними, а динамічними характеристиками). Доцільність застосування такого підходу підкріплюється рядом аргументів. Це, передусім, наведений вище фактор системності, а також недоліки обмеження механізмів лише "методами" чи "впливом на фактори" (зокрема, виведенням за рамки аналізу емпіричної складової управлінського процесу). Але це, звичайно, не заперечує доцільності часткового відокремлення компонентів цілого, що першочергово пояснюється саме необхідністю аналізу механізмів державного управління як єдиної системи, яка не може існувати без певного структурного відособлення.

### **Список використаних джерел**

1. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2005. – 320 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2001. – 1440 с.
3. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з фр. В. Шовкуна]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
4. Державне управління: словн.-довід. / [кол. авт.] ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: Т. 2: П–Я / Т. Ф. Ефремова. – М. : Рус. Яз., 2000. – 1088 с.
6. Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л. И. Абалкин. – М. : ОАО "Экономика", 1999. – 1055 с.
7. Кнорринг В. И. Искусство управления : [учебник] / В. И. Кнорринг – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 264 с.
8. Комар Ю. М. Наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей : [монографія] / Ю. М. Комар. – Донецьк : СПД Купріянов, 2008. – 358 с.
9. Корженко В. В. Категорії "державний механізм управління" та "механізм державного управління": порівняльний аналіз / В. В. Корженко, Т. М. Лозинська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. – № 2. – С. 16–24.
10. Коротич О. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Коротич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – № 3. – С. 79–84.

11. Крусян А. Функціональний механізм сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Юридический вестник. – 2008. – № 4. – С. 10–18.
12. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
13. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : вид. 2-ге, доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
14. Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник, О. А. Машков; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
15. Нерсисянц В. С. Філософія права : [учебник] / В. С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2003. – 652 с.
16. Осипов Ю. М. Хозяйственный механизм государственно-монополистического капитализма / Ю. М. Осипов. – М. : Изд-во МГУ, 1987. – 400 с.
17. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. – № 3. – С. 269–274.
18. Радченко О. Родові ознаки категорії "механізм" в соціальних науках / О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – № 3. – С. 19–25.
19. Сырых В. М. Теория государства и права : [учебник] / В. М. Сырых. – М. : Былина, 1998. – 512 с.
20. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. М. Н. Марченко. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1998. – 476 с.
21. Халипов В. Ф. Власть: кратологический словарь / В. Ф. Халипов. – М. : Республика, 1997. – 430 с.
22. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : [монографія] / В. В. Цветков – К. : ТОВ Вид-во "Юридична думка", 2007. – 336 с.
23. Шаповал В. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 4. – С. 12–17.

*Жадан О. В., д.держ.упр., доц., ХарPI НАДУ*

## **МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

*Розглянуто моделі державного регулювання соціально-трудо­вих відносин у провідних країнах світу. Здійснено їх зіставлення та виявлено на цій основі сукупності ознак і характеристик, спільних для країн окремих регіонів світу.*

*Ключові слова: модель; державне регулювання; соціально-трудо­ві відносини.*

*Постановка проблеми.* Кожна країна формує власні підходи до регулювання соціально-трудо­вих відносин у мінливих умовах глобальної економіки. На всіх етапах науково-технічного прогресу відбуваються якісні зміни в самому змісті процесу праці, що проявляються як у диференціації, так і в об'єднанні окремих її функцій. У зв'язку зі зміною змісту праці інтенсифікується і процес зміни у системі соціально-трудо­вих відносин. Тому для України важливим завданням стає вивчення досвіду розвинених країн у даній сфері і, зокрема, європейських держав, які використовують, крім традиційних, що склалися протягом всієї історії розвитку ринкової економіки, зовсім нові підходи до розуміння, оцінки перспектив і розробки політики державного регулювання соціально-трудо­вих відносин.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Вивченню міжнародних аспектів проблеми формування та розвитку соціально-трудо­вих відносин присвячені наукові праці численних вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: Н. Волгіна, В. Іноземцева, М. Каргалової, Л. Мазіна, Д. Некіпелова, Т. Семигіної та ін. Попри високий рівень активності досліджень в цьому напрямі, актуальним залишається пошук кращих зразків світового досвіду регулювання соціально-трудо­вих відносин.

*Постановка завдання.* Метою статті є розгляд моделей державного регулювання соціально-трудо­вих відносин у провідних країнах світу, їх зіставлення та виявлення на цій основі сукупності ознак і характеристик, спільних для країн окремих регіонів світу.

*Виклад основного матеріалу.* Моделі державного регулювання соціально-трудо­вих відносин у різних країнах відрізняються організаційним механізмом, нормами і правилами регулювання, ступенем централізації процедури та участі держави у соціальному діалозі. У вивченні особливостей функціонування та розвитку державного регулювання соціально-трудо­вих відносин в окремих регіонах світу представляється цікавою класифікація, запропонована Л. Мазіним [5]. Досліджуючи дану проблему, він виділяє кілька наступних моделей.



Європейська (або континентальна) модель за своєю сутністю є соціал-демократичною. Вона характеризується наступними властивостями й рисами:

- високий рівень правової захищеності працівника;
- жорсткі норми трудового права, орієнтовані на збереження робочих місць;
- галузеве (регіонально-галузеве) тарифне регулювання;
- високий законодавчо встановлений мінімум оплати праці;
- відносно невелика диференціація оплати праці.

Європейська модель соціально-трудова відносин є найбільш демократизованою, однак в останнє десятиліття вона зазнала впливу кризових явищ, що проявляється у зростанні безробіття, труднощах пошуку роботи молоддю й особами з низькою кваліфікацією, ослабленні стимулюючої ролі оплати праці.

Англосаксонська модель поширена в таких країнах, як США, Великобританія, Австралія, Нова Зеландія.

Модель характеризується наступними особливостями:

- достатньо високий рівень розвитку трудового та цивільного права;
- відсутність централізованої системи управління зайнятістю та боротьби з безробіттям;
- надання широких прав і свобод роботодавцям щодо наймання і звільнення працівників;
- високий рівень диференціації оплати праці;
- функціонування моделей корпоративних колективно-договірних відносин і відсутність таких відносин на рівні галузей та регіонів (наприклад, у США колективними договорами охоплена тільки 1/4 частина всіх працівників);
- робота з підготовки персоналу ведеться тільки в рамках окремих фірм та їхніх галузевих асоціацій;
- мінімальна оплата праці у країні, як правило, законодавчо не закріплюється. Так, приміром, у Великобританії мінімальні розміри заробітної плати законодавчо встановлені тільки в 1997 році.

Функціонування подібної моделі впливає на національний ринок праці у цих країнах, що проявляється у його динамізмі і порівняно низькому рівні безробіття.

У порівнянні із двома розглянутими вище, досить специфічними є азійські моделі трудових відносин, характерні для Японії й Китаю.

Японській моделі соціально-трудова відносин властивий цілий ряд суто національних рис [1]:

- пряма залежність розмірів заробітної плати і соціальних виплат від тривалості роботи на фірмі;
- високий рівень розвитку внутрішньофірмового патріотизму та пов'язаних з ним методів мотивації праці;

– унікальні внутрішньофірмові системи росту і просування працівників;

– поширення принципу довічного наймання працівника, коли зайнятість постійного працівника гарантується фірмою-роботодавцем до досягнення ними 55 – 60 років.

Для японської моделі трудових відносин характерною є підтримка у працівників почуття причетності до фірми, що стимулюється спеціальними формами соціальної допомоги. Серед них такі як підвищення заробітної плати у випадку створення родини або народження дитини, купівля фірмою житла для працівника або оплата кредиту на його придбання. Характерна особливість цієї моделі – особлива стратегія запобігання безробіттю на основі збереження облікової чисельності шляхом переведення працівників на інші підприємства фірми, а також на скорочений робочий день.

Однак, крім великих корпорацій, що проводять політику довічного наймання, в Японії існує безліч дрібних фірм, де у працівників взагалі відсутні будь-які гарантії зайнятості.

Інша особливість – незначна диференціація оплати праці між малокваліфікованими і висококваліфікованими працівниками (не більш ніж в 4 рази). В Японії профспілки здійснюють свою діяльність головним чином на внутрішньофірмовому рівні [1].

У Китайській Народній Республіці соціально-трудова відносинами представлені у двох принципово різних моделях. У державному секторі – жорстке державне регулювання соціально-трудова відносин. У приватному (концесійному) секторі економіки – повна відсутність державного регулювання цих відносин [7].

У протилежність європейській моделі, в США функція державного нагляду за трудовими відносинами розвинута достатньо слабо, що обумовлено особливостями американської демократії й історично сформованою тенденцією до індивідуалізму та приватної ініціативи.

В таких країнах, як Японія, Нова Зеландія, для законодавства є характерними певні обмеження, які роботодавець змушений враховувати при найманні працівника. Натомість у Швеції державі належить досить обмежена роль в управлінні трудовими відносинами. Держава здійснює лише законотворчу функцію і створює правові основи для діяльності господарюючих суб'єктів. Разом з тим активна роль держави проявляється в розробці та здійсненні програм, що стосуються ринку праці. Державне регулювання ринку праці полягає у забезпеченні політики повної зайнятості. У Швеції сформувалася і протягом багатьох років успішно функціонує систем партнерських відносин роботодавців і профспілок, що існує на принципах довіри, співробітництва та взаєморозуміння. Це знаходить відображення в авторитеті профспілок серед трудящих. При цьому наприкінці 1990-х років профспілки Данії, Норвегії, Фінляндії охоплювали 90 % всіх працюючих; Швеції – понад 50 %, у США – лише 14 % робочої сили [6].

Однак в останні десятиліття з ослабленням ступеня регулювання праці й у зв'язку з його структурними змінами спостерігається зниження частки організованих у профспілки працівників у загальній їхній чисельності.

Розгляд національних особливостей країн з ринковою економікою показує, що для них характерною є відмова від жорсткого регулювання трудових відносин в умовах стабільного і багаторічного існування системи гарантованого захисту прав трудящих. Інша характерна особливість – це гнучкість трудових відносин і послаблення прямого державного втручання до них. Однак гнучкість у сфері зайнятості, важливу для свободи дій у сфері бізнесу і для підприємців, варто вважати одним з негативних явищ ринкової економіки. Це проявляється не тільки у зростанні безробіття, але й питомої ваги частково й тимчасово зайнятих працівників. У країнах ЄС 17 % від усіх зайнятих становлять частково зайняті працівники, а частка тимчасово зайнятих досягає 15 % [4]. Разом з тим під впливом технологічних перетворень у сфері виробництва кількість робочих місць для висококваліфікованих працівників зростає у два рази швидше, ніж зайнятість у цілому.

Неминучим соціальним наслідком гнучкої політики у сфері зайнятості залишається безробіття. Це видно із проведених Європарламентом опитувань, згідно з якими 92 % громадян Європи вважають пріоритетним завданням для своїх країн боротьбу з безробіттям [8].

Що стосується можливості відтоку працівників зі сфери найманої праці до сфери приватного підприємництва, то її також слід оцінювати під кутом зору національних економічних умов. Відомо, що створення власного бізнесу в континентальній Європі вимагає в чотири рази більше капіталу та займає в десять разів більше часу, ніж аналогічна процедура в США [7].

Закордонними дослідниками для оцінки гнучкості ринку праці пропонується використовувати "індекс законодавчого захисту зайнятості", побудований на показниках вартості й ефективності заходів активної і пасивної політики на ринку праці, а також враховуючий вплив системи оподаткування на вартість праці. Даний індекс у країнах ЄС будувався на основі середньозважених даних, що відображають окремі аспекти законодавства про постійну й тимчасову зайнятість, про кількість звільнень. В цьому індексі враховуються такі показники, як обмеження на укладення тимчасових контрактів, їх максимальна тривалість, рівень несправедливих звільнень, розміри та наявність вихідної допомоги й ряд інших факторів.

Значення даного індексу в середньому по країнах Європейського союзу становить 2,4, для Німеччини – 2,6, Італії – 3,4, Великобританії – 0,9 [2]. Більш високе кількісне значення індексу свідчить про вищий ступінь законодавчого й соціального захисту працівників у країні.

Таким чином, у країнах з ринковою економікою концепція "якості трудового життя" реалізується за допомогою різних моделей трудових відносин, але орієнтованих на забезпечення справедливого відшкодування за працю.

Одним з показників високого рівня соціального захисту населення може служити ефективність соціальної політики та заходів щодо її реалізації в галузі боротьби з бідністю у країнах ЄС. За даними Європейської комісії, без одержання соціальної допомоги 40 % населення цих країн вважалося б таким, що перебуває за межею бідності. В результаті ж соціальної допомоги їхня частка не перевищує 15 %, і це за високих показників рівня життя населення [2].

Одним з аспектів демократизації трудового законодавства слід вважати форми закріплення додаткових витрат за використання робочої сили. Мова йде про принципи фінансового забезпечення соціального захисту трудящих, що у країнах з ринковою економікою реалізується через систему оподаткування заробітної плати. Останнє лягає на роботодавців й має чітку цільову спрямованість – гарантувати, фінансове покриття різних сфер соціального забезпечення (пенсійне, медичне страхування, захист від безробіття тощо). Наприкінці минулого століття на оподаткування заробітної плати в розвинених країнах з ринкової економікою приходилося 28 % всіх податків, у країнах ЄС – 32 %, у США – 24 % [7].

За всієї своєї позитивності цей принцип має зворотну сторону. Даний податок переноситься на витрати виробництва і відшкодовується через ціни на товари та послуги.

Разом з тим, попри активну соціальну політику, що проводиться в розглянутих країнах, очевидним є й інший факт: спостерігається зниження потреби у великій кількості робочої сили при переході від індустріального до постіндустріального суспільства.

Слід також відзначити відмінності в рівні життя в США та європейських країнах, що проявляється і в інтенсивності залучення у трудову діяльність.

Одним з показників, що підтверджують відмінності у рівні життя, можна вважати питому вагу зайнятих старше 65 років в загальній їх чисельності. Якщо у країнах Західної Європи така частка становить 6,3 % серед чоловіків і 2,2 % серед жінок, то в США вона відповідно вище – 16,5 % серед чоловіків та 9 % серед жінок [3]. Це дає підставу говорити про необхідність залучення до трудового процесу всіх груп населення та про вищий його рівень у США, у порівнянні з європейськими країнами.

Про відмінності в показниках рівня життя цих двох регіонів свідчить також і тривалість робочого часу. Якщо в європейських країнах за період 1960 – 1990 рр. середня тривалість робочого часу скоротилась на 23 % без зниження заробітку, то в США за період 1969 – 2000 рр. вона зросла на 22 % [3].

Свідомостю розширення повноважень роботодавців і гнучких форм зайнятості може служити порядок звільнення працівників. Приміром, Норвегія є єдиною країною, де роботодавці зобов'язані повідомляти державну службу зайнятості про майбутні звільнення кожного працівника, при цьому

кожний другий запит про звільнення відхиляється службою зайнятості. Натомість у США та Канаді не передбачена виплата вихідної допомоги й відсутній період, необхідний для узгоджувальної процедури.

Своєрідність національних моделей проявляється у порядку ведення колективних переговорів між роботодавцями й найманими працівниками, що стосуються основних принципів трудових відносин і в першу чергу мінімальної оплати й умов праці. Так, якщо у країнах Західної Європи найбільш характерним є укладення колективних угод або договорів на рівні галузей промисловості й окремих сфер послуг, а у Скандинавських країнах – на рівні держави, то в США, Канаді й Японії останні ведуться на рівні фірм і підприємств [8].

Тенденція централізації процедури колективних переговорів, що спостерігається останнім часом, свідчить, з одного боку, про прагнення до конкретизації вимог працівників з урахуванням специфічних умов виробництва, з іншого – про послаблення соціальної солідарності трудящих у боротьбі за свої права.

Все це дає підстави говорити про поширення серед економічно розвинутих країн ліберальних моделей регулювання трудових відносин і кадрової політики, в основі яких – інтерес роботодавців та принцип економічної доцільності.

Найбільш чітко ця модель представлена в таких країнах, як США, Канада, Великобританія, Австралія, Нова Зеландія. Разом з тим серед країн з ринковою економікою (зокрема, Італія, Греція, Франція, Німеччина, Норвегія) одержали поширення моделі трудових відносин, у яких роботодавці змушені зважати на більшу кількість обмежень, у т.ч. щодо досить жорстко регламентувати порядок використання робочої сили роботодавцями.

Значні відмінності спостерігаються серед країн у політиці професійної підготовки й перепідготовки працівників. Так, приміром, Японія і Франція орієнтуються на самостійне забезпечення своїх потреб у професійних і висококваліфікованих кадрах; натомість США і Великобританія схильні залучати необхідних їм фахівців з інших країн.

*Висновки.* Вивчення моделей державного регулювання соціально-трудова відносин провідних країн світу свідчить про їхню розмаїтість та своєрідність, що обумовлено певними історичними й політичними особливостями формування і розвитку цих країн. Однак при їхньому зіставленні виявлено сукупність ознак і характеристик, спільних для країн окремих регіонів світу. Це дозволило виділити декілька основних регіональних моделей державного регулювання соціально-трудова відносин. Розгляд Англосаксонської, Європейської та Японської моделей державного регулювання соціально-трудова відносин показує, що для них характерною є відмова від жорсткого регулювання в умовах стабільного і багаторічного існування системи гарантованого захисту прав трудящих. Інша характерна особливість – це гнучкість державного регулювання соціально-трудова відносин, посла-

блення прямого державного втручання до них та підтримка розвитку партнерських відносин між роботодавцями і працівниками.

### Список використаних джерел

1. Волгин Н. А. Японский опыт решения экономических и социально-трудовых проблем. / Н. А. Волгин. – М. : Экономика, 1998. – 255 с.
2. Законодавче закріплення основ ведення соціального діалогу в Україні [Електронний ресурс] / Матеріали засід. кр. столу Нац. тристор. соц.-ек. ради при Президентові України та Міжнародного бюро праці (м. Київ, 11 травня 2006 р.). – Режим доступу : [www.declaration.kiev.ua](http://www.declaration.kiev.ua).
3. Иноземцев В. Возвращение Европы. В авангарде прогресса: социальная политика; в странах Европейского Союза / В. Иноземцев // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 2. – С. 7–15.
4. Каргалова М. В. Занятость как высший приоритет социальной политики XXI века / М. В. Каргалова // Труд за рубежом. – 2003. – № 1. – С. 9–17.
5. Мазин Л. Экономика труда. Теория и российская практика / Л. Мазин. – Н.-Новгород : НГЦ, 2005. – 378 с.
6. Некипелов Д. С. Профсоюзы и глобализация: социально-трудовые проблемы / Д. С. Некипелов // Труд за рубежом. – 2002. – № 3. – С. 10–23.
7. Семигіна Т. Соціальна політика у глобальному вимірі / Т. Семигіна. – К. : Пульсари, 2003. – 252 с.
8. Тристоронні консультації / [пер. з англ.; наукова ред. В. І. Костриця]. – К. : Міленіум, 2002. – 108 с.

**УДК 351.72: 336.76**

*Калюга О. О., к.держ.упр., доц., ІСМВ*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ ТА ЙОГО ЗВ'ЯЗОК ІЗ ФОНДОВИМ РИНКОМ**

*Виділено ключові проблеми державного регулювання ринку іпотечного кредитування та його зв'язок із регулюванням фондового ринку України.*

*Ключові слова: іпотечні облигації, іпотечні сертифікати, заставні; сертифікати фонду операцій з нерухомістю, регулювання фондового ринку, управління іпотечним покриттям, рефінансування, компенсації відсоткової ставки, житлові кредити.*

*Постановка проблеми.* Іпотека є ефективним і надійним способом забезпечення банківських кредитів, а її складність переважно зводиться до необхідності проведення пильної перевірки стану майна та часто вимагає залучення відповідних фахівців. У подальшому іпотека має стати одним із

суттєвих чинників підвищення якості життя громадян, засобом вирішення житлової проблеми в державі та зменшення соціальної напруженості в суспільстві.

Розвиток іпотечного ринку вирішує як економічні проблеми активізації та ефективного використання фінансових ресурсів, так і соціальні завдання щодо залучення різних соціальних верств населення до процесів інвестування.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми іпотечного кредитування та інвестування в іпотечні папери висвітлені у працях науковців України та інших країн СНД: С. Арбузова, В. Базилевича, М. Бурмаки, А. Дегтяра, В. Іванова, О. Євтуха, О. Козьменка, Н. Косаревої, М. Крупка, В. Кравченка, С. Кручка, В. Кудрявцева, В. Лагутіна, А. Мороза, В. Савича, М. Савлука, А. Федоренка, Г. Циліної, А. Шаріпова, Н. Шелудько, І. Школьника, С. Юргелевича тощо. Але залишається відкритою проблема розвитку ринку іпотечного кредитування, як складової ринку фінансових послуг.

Попри те, що сьогодні існує великий попит на іпотечні кредити з боку як населення, так і суб'єктів підприємницької діяльності, все ж таки багато теоретичних і практичних питань з цього приводу залишаються невирішеними, що й обумовлює актуальність теми статті. Задоволення своїх житлових потреб через механізм фінансового ринку – визначає необхідність розробки і реалізації державної програми забезпечення процесів іпотечного кредитування в Україні та їх теоретичне обґрунтування з урахуванням особливостей державного регулювання національної економіки [7].

*Постановка завдання.* Розробка ефективних механізмів державного регулювання банківського кредитування іпотечного ринку в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Іпотечний кредит – це особливий вид економічних відносин з приводу надання кредитів під заставу нерухомого майна – землі і виробничих, або житлових будівель тощо. Іпотечні позики надаються на довгостроковій основі. При цьому Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок" від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV виділяє іпотечні цінні папери як групу цінних паперів, зокрема у п. 3 ч. 5 ст. 3 цього Закону міститься визначення: "іпотечні цінні папери – цінні папери, випуск яких забезпечено іпотечним покриттям (іпотечним пулом) та які посвідчують право власників на отримання від емітента належних їм коштів". До іпотечних цінних паперів відносяться: а) іпотечні облігації; б) іпотечні сертифікати; в) заставні; г) сертифікати фонду операцій з нерухомістю.

Іпотечні облігації. Відповідно до Закону України "Про іпотечні облігації" від 22 грудня 2005 р. № 3273-IV, іпотечні облігації – іменні цінні папери, виконання зобов'язань емітента за якими забезпечено іпотечним покриттям. Іпотечна облігація засвідчує внесення грошових коштів її власником і підтверджує зобов'язання емітента відшкодувати йому номінальну вартість цієї облігації та грошового доходу в порядку, встановленому цим Законом

та проспектом емісії, а в разі невиконання емітентом зобов'язань за іпотечною облигацією надає її власнику право задовольнити свою вимогу за рахунок іпотечного покриття. Відповідно до Закону можуть випускатися два види іпотечних облигацій – звичайні та структуровані. Передбачено, хто може бути емітентом іпотечних облигацій та межі відповідальності за виконання зобов'язань за іпотечними облигаціями. Отже, емітентом звичайних іпотечних облигацій є іпотечний кредитор, що несе відповідальність за виконання зобов'язань за такими іпотечними облигаціями іпотечним покриттям та всім іншим майном, на яке, відповідно до законодавства, може бути накладено стягнення. А емітентом структурованих іпотечних облигацій є спеціалізована іпотечна установа, яка несе відповідальність за виконання зобов'язань за такими іпотечними облигаціями лише іпотечним покриттям. Необхідно розшифрувати ці визначення. У цьому Законі під іпотечним кредитором (ст. 1) розуміється фінансова установа, крім спеціалізованої іпотечної установи, яка, відповідно до законодавства, має право надавати кредити (позики), виконання зобов'язань боржників за якими забезпечене іпотекою, та/або яка набула право вимоги за забезпеченими іпотекою кредитами (позиками) від інших осіб. Відповідно до ст. 18 цього Закону, спеціалізована іпотечна установа – це фінансова установа, винятковим видом діяльності якої є рефінансування іпотечних активів (їх продажу у випадках, передбачених цим законом і проспектом емісії) та випуск структурованих іпотечних облигацій у порядку, встановленому цим Законом. Особливостями виконання зобов'язань за звичайними іпотечними облигаціями є те, що, відповідно до ст. 16 Закону, емітент виконує грошові зобов'язання за звичайними іпотечними облигаціями за рахунок доходів від іпотечного покриття та за рахунок іншого свого майна. Право емітента використовувати доходи від іпотечного покриття та кошти, отримані від розміщення звичайних іпотечних облигацій, на будь-які цілі і на власний розсуд не обмежується за умови, що емітент продовжує належним чином виконувати зобов'язання за звичайними іпотечними облигаціями.

Іпотечні сертифікати. У ст. 15 Закону України "Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати" від 19 червня 2003 р. № 979-IV передбачено два види іпотечних сертифікатів: сертифікати з фіксованою дохідністю і сертифікати участі. Відповідно до ст. 23 цього Закону сертифікати з фіксованою дохідністю – це сертифікати, які забезпечені іпотечними активами та посвідчують такі права власників: а) право на отримання номінальної вартості у передбачені умовами випуску сертифікатів терміни; б) право на отримання процентів за сертифікатами на умовах інформації про випуск сертифікатів; в) право на задоволення вимог (у разі невиконання емітентом прийнятих на себе зобов'язань) з вартості іпотечних активів, що є забезпеченням випуску сертифікатів із фіксованою дохідністю, переважно перед іншими кредиторами емітента. Відповідно до ст. 24 цього Закону сертифікат участі є іменним цінним папером.



Сертифікати участі – це сертифікати, які відповідно до цього Закону забезпечені іпотеками та посвідчують частку його власника у платежах за іпотечними активами. Власник сертифікатів участі має: право на отримання частки у платежах за іпотечними активами відповідно до договору про придбання сертифікатів; право на задоволення вимог (у разі невиконання емітентом взятих на себе зобов'язань) з вартості іпотечних активів, які знаходяться у довірчій власності управителя.

Заставні. Варто наголосити на тому, що згідно із Законом України "Про іпотеку" заставні не є іпотечними цінними паперами: вони визначені як окремий вид цінних паперів, хоч і забезпечених іпотекою. Відповідно до ст. 20 цього Закону заставна – це борговий цінний папір. І тут ми бачимо чітку невідповідність цієї норми нормам загального Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок", оскільки у ст. 3 "Цінні папери та їх класифікація" заставна віднесена до групи іпотечних цінних паперів, а серед групи боргових цінних паперів вона не фігурує. [3]. Заставні на ринку цінних паперів у 2012 р. зайняли невелику частку (0,05 %) або 1,24 млрд грн. Серед позабіржових фінансових інструментів найбільша частка обсягу торгів припадає на векселі, що свідчить про зростання їх значення як засобу розрахунків. Так, питома вага операцій з векселями становила 16,28 % від загального обсягу торгів на ринку цінних паперів.

Сертифікати ФОН. На думку фахівців, для уникнення будь-яких непорозумінь із віднесенням сертифікатів ФОН до того чи іншого виду цінних паперів необхідно внести зміни до ст. 1 Закону України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях із нерухомістю" і викласти її у наступній редакції: "Сертифікат ФОН – це іпотечний цінний папір, що засвідчує право його власника на отримання доходу від інвестування в операції з нерухомістю" [3].

Створенню ринку іпотечних цінних паперів в інвестиційній політиці держави має відводитися першочергове значення. Саме іпотечні цінні папери здатні забезпечувати прискорений кругообіг фінансових ресурсів в економіці. Інвестиційна привабливість іпотечних цінних паперів характеризується трьома істотними ознаками, такими як ліквідність, надійність та прибутковість. Рефінансування іпотечних кредитів запрацює ефективно лише тоді, коли ринковий попит на іпотечні цінні папери буде високим. Фінансові інвестори – внутрішні та зовнішні, в свою чергу, будуть купувати іпотечні цінні папери за умови, що вони є надійними та ліквідними.

Для ефективного функціонування іпотечного ринку необхідні певні передумови. Стабільність цін і обмінного курсу національної валюти є надзвичайно важливою передумовою іпотеки. За високого рівня інфляції довгострокові вкладення стають неможливими, а короткострокові гроші виключають можливість фінансування великих інвестиційних проектів.

До важливих передумов іпотечного кредитування також належить загальне економічне зростання, яке б супроводжувалося суттєвим підвищен-

ням доходів населення, рівня банківських заощаджень і відповідним розвитком ринку капіталів. У перспективі важливо збільшити фінансову підтримку ринку іпотечного кредитування з боку держави. Пріоритетним напрямом є розвиток системи аграрної іпотеки, що дасть змогу розвивати сільське господарство як одну з найперспективніших галузей національної економіки. Створення Державного земельного (іпотечного) банку займає ключове місце у формуванні інституціональної інфраструктури ринку іпотечного кредитування під заставу земель сільськогосподарського призначення. Для досягнення цих цілей необхідно вирішити ряд проблем у правовій, політичній та економічній сферах [5].

Особливо важливим стратегічним питанням для зменшення ризиків іпотечного кредитування є політика банків та держави в галузі іпотечних стандартів, яка спрямована на створення потенційно безризикових активів. Використання таких стандартів значно знижує не тільки кредитні ризики, а також всі ризики, що виникають у процесі продажу іпотечних боргів та емісії цінних паперів, створених на їх базі [1].

Відповідно до Меморандуму НБУ та Української національної іпотечної асоціації (УНІА) щодо становлення сучасного ринку іпотечного кредитування в Україні від 10 липня 2003 р., УНІА розробила стандарти житлового іпотечного кредитування. Дані стандарти мають рекомендаційний характер і не є обов'язковими для застосування суб'єктами ринку іпотечного кредитування. Проте досвід розвинутих країн підтверджує, що саме стандартизація іпотечних кредитів державними органами та саморегулювними організаціями стала поштовхом до розвитку вторинного ринку іпотеки. В кінці 2008 р. рішенням Наглядової ради Державної іпотечної установи (далі – ДІУ) були прийняті Стандарти надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів [8]. Їх використання дозволяє значно знизити кредитний та інші ризики та дає змогу управляти ними шляхом використання наступних способів:

1. Використання стандартних процедур надання і обслуговування іпотечних кредитів.

2. Установлення вимог до іпотечних кредитів, до первинних кредиторів-банків і до страхових компаній та страхового забезпечення.

3. Дотримання стандартних кваліфікаційних співвідношень:

- коефіцієнт LTV (loan-to-value ratio) – відношення суми наданих банком коштів до оціночної вартості предмета іпотеки – не більше 75 %;

- коефіцієнт ОТІ (obligations-to-income ratio) – відношення загальної суми всіх періодичних зобов'язань позичальника до чистого сукупного доходу позичальника за аналогічний період – не більше 50 %;

- коефіцієнт РТІ (payment-to-income ratio) – відношення суми періодичних платежів позичальника за житловим іпотечним кредитом, включаючи сплату частини основного боргу, процентів за кредитом, інших винагород кредитора, будь-яких податкових платежів (зокрема, податку на нерухо-

мість) у зв'язку з кредитним чи іпотечним договором, витрат на страхування предмета іпотеки та інших страхових платежів до сукупного доходу позичальника за аналогічний період – не більше 45 %.

4. Визначення порядку рефінансування первинних кредиторів шляхом набуття прав вимоги за іпотечними кредитами.

Таким чином, стандарти встановлюють вимоги до учасників ринку іпотечного житлового кредитування, впроваджують процедури надання, обслуговування та рефінансування іпотечних житлових кредитів через ДІУ та НБУ.

Зокрема, ДІУ була утворена постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2004 р. для сприяння подальшому розвитку ринку іпотечного кредитування в Україні, у т.ч. шляхом рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небанківських фінансових установ, які провадять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів) за рахунок коштів, отриманих від розміщення цінних паперів, та запровадження ефективних механізмів підвищення рівня їх ліквідності.

Загальна кількість іпотечних кредиторів-банків, з якими укладені генеральні договори про рефінансування та обслуговування іпотечних кредитів, на початок 2012 р. складає 114 найменувань. Найбільшу кількість кредитів у 2012 р. за програмою рефінансування ДІУ було надано громадянам банком "ВТБ Банк" (203 кредити) та банком "Фінанси та кредит" (176 позик) [9].

Усього за період 2006 – 2012 рр. ДІУ було рефінансовано майже 9000 іпотечних кредитів загальним обсягом 1739,6 млн. грн. Найбільш активно ДІУ працював протягом 2008 р., коли було рефінансовано 5351 іпотечних кредитів на загальну суму 947,5 млн. грн., що більше ніж загалом за усі інші роки роботи. Фінансова криза звела до мінімуму рефінансування іпотечних кредитів у 2009 р. та призупинила роботу у 2010 р. Протягом 2011 – 2012 років була відновлена робота з рефінансування іпотечних кредитів, що дозволило вийти на показники 2007 р. За підсумками роботи у 2013 р. ДІУ профінансувала добудову 10 житлових об'єктів, дозволить ввести в експлуатацію близько 270 тис. м<sup>2</sup> житла. Тобто, понад 3 тис. українських родин зможуть відсвяткувати новосілля вже 2014 – 2015 рр. Рефінансування іпотечних кредитів через НБУ базується на системі преференцій у банківській сфері шляхом надання іпотечним цінним паперам статусу ліквідних і надійних з точки зору можливості їх використання як предмета застави, здійснюючи операції НБУ з підтримання ліквідності банків.

Наступним інструментом є страхування на ринку іпотечного кредитування. Згідно зі ст. 8 Закону України "Про іпотеку" страхові компанії здійснюють обов'язкове страхування предмета іпотеки від ризиків випадкового знищення, випадкового пошкодження або псування. Також при оформленні іпотеки банки вимагають страхування якості земельних ресурсів, титульне страхування, особисте страхування позичальників, страхування цивільно-правової відповідальності учасників іпотечних відносин тощо. Для підвищення надійності та стабільності банківської системи, формування системи

захисту від кредитних ризиків, НБУ в обов'язковому порядку змушує банки займатися самострахуванням шляхом формування резервів для відшкодування можливих втрат за кредитними операціями, у т.ч. іпотечними кредитами.

Механізм часткової компенсації відсоткової ставки за житловими кредитами молодим сім'ям було задіяно з 2003 р. Кредит надається комерційними банками за звичайною процедурою. При цьому Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву за рахунок коштів державного бюджету компенсує позичальникові частину відсотків за користування кредитом у розмірі однієї облікової ставки НБУ. Участь у реалізації програми взяли майже 18 тис. молодих сімей. Укладення нових договорів припинено з 2009 р. Обслуговування кредитів буде продовжуватися до 2025 р. Реалізація програми часткової компенсації відсоткової ставки за житловими кредитами дозволила залучити 2,4 млрд. грн позабюджетних коштів, з яких 2,1 млрд. грн – банківські ресурси, а 0,3 млрд. грн – власні кошти громадян. Крім того, загальна сума виділених коштів із державного бюджету на часткову компенсацію за розрахунками до 2025 р. складе близько 1 млрд. грн, з яких 690 млн вже виплачено молодим сім'ям [2]. Фінансова криза та політична нестабільність в Україні в 2009 р. призвели до утворення заборгованості за частковою компенсацією відсоткової ставки з державного бюджету в сумі 62 млн грн. Це створило реальну загрозу втрати житла близько 11 тис. молодих сімей, які не мали змоги вчасно розрахуватися з банками за раніше укладеними договорами. Протягом 2010 – 2011 рр. вдалося стабілізувати ситуацію з обслуговуванням кредитів за цією програмою та погасити заборгованість із державного бюджету за частковою компенсацією відсоткової ставки.

У 2012 р. розпочата реалізація соціальних ініціатив Президента щодо здешевлення вартості іпотечних кредитів [4]. Суть механізму полягає у частковій компенсації ставки за іпотечними кредитами, що отримані в комерційних банках. Відповідно до затвердженого Порядку та укладеного Договору про компенсацію процентів, громадянин сплачує 3 відсотки ставки за кредитом та тіло кредиту. Місцевий орган влади за рахунок коштів держбюджету компенсує 13 % ставки за кредитом. Кошти громадянину перераховуються на спеціальний поточний рахунок. Термін кредитування та отримання компенсації не перевищує 15 років. Нормативна площа житла до 1 січня 2013 р. визначається виходячи з розрахунку 40 м<sup>2</sup> на одинокого громадянина чи сім'ю з двох осіб та 18 м<sup>2</sup> на кожного наступного члена сім'ї, але не більш як 76 м<sup>2</sup>, а для індивідуальних житлових будинків – не більш як 94 м<sup>2</sup>.

Діяльності з управління іпотечним покриттям властиві всі ознаки посередницької господарської діяльності на фондовому ринку. Законодавець визначає управління іпотечними активами як цивільно-правові відносини при здійсненні юридичних і фактичних дій щодо розпорядження платежами за іпотечними активами від свого імені за рахунок та в інтересах установників управління майном (ст. 1) [6]. Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку, серед іншого, регулює діяльність із управління іпотечним

покриттям – діяльність, що здійснюється управителем іпотечним покриттям від свого імені за винагороду протягом визначеного строку на підставі договору про управління іпотечним покриттям і передбачає представництво інтересів власників іпотечних облігацій, здійснення контролю за дотриманням умов заміни іпотечних активів чи включення нових іпотечних активів до складу іпотечного покриття, здійснення контролю за своєчасністю та повнотою здійснення емітентом платежів за звичайними іпотечними облігаціями, забезпечення відповідності іпотечного покриття до вимог законодавства та виконання інших функцій, визначених законодавством.

З метою регулювання управління іпотечним покриттям Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку у 2012 р. вирішила питання удосконалення системи розкриття інформації управителями іпотечним покриттям.

*Висновки.* Для розробки ефективних механізмів державного регулювання банківського кредитування іпотечного ринку необхідно вирішити такі завдання: визначення поняття та ознак фондового посередництва; стимулювання первинного іпотечного ринку; ефективне використання фінансових інструментів; забезпечити безпеку та надійність іпотечних цінних паперів.

### **Список використаних джерел**

1. Бондар О. П. Використання інструментів державного регулювання банківського іпотечного кредитування в Україні / О. П. Бондар, Л. О. Стоянов // Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції. – 2012. – № 5. – С. 76–82.

2. Звіт Голови правління Фонду про стан виконання Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002 – 2012 роки [Електронний ресурс] / Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/vistup.php>.

3. Квіт Н. М. Правовий режим іпотечних цінних паперів / Н. М. Квіт // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. пр. – Львів : Вид-во ЛьвДУВС, 2009. – № 1. – С. 114–123. – (Серія "Юридична").

4. Порядок здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 343. – Режим доступу : [http://minregion.gov.a/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2523:soczialna-inicziativa-prezidenta-ukraini-dostupnezhitlo&Itemid=119&lang=uk](http://minregion.gov.a/index.php?option=com_k2&view=item&id=2523:soczialna-inicziativa-prezidenta-ukraini-dostupnezhitlo&Itemid=119&lang=uk).

5. Прокіпчук М. М. Проблеми та перспективи іпотечного ринку як складової фінансового ринку [Електронний ресурс] / М. М. Прокіпчук. – Режим доступу : <http://libfor.com/index.php?newsid=1976>.

6. Резнікова В. В. Види посередницької діяльності на фондовому ринку / В. В. Резнікова, О. В. Кологойда // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 2. – С. 108–124.

7. Ротар Д. А. Основні проблеми розвитку іпотечного кредитування в Україні та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / Д. А. Ротар. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/5\\_SWMN\\_2011/Economics/3\\_7969](http://www.rusnauka.com/5_SWMN_2011/Economics/3_7969).

8. Стандарти надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів [Електронний ресурс] рішення Наглядової ради Державної іпотечної установи від 11 вересня 2008 р. № 31. – Режим доступу : <http://ipoteka.gov.ua/sites/default/files/standarts020212.pdf>.

9. У співпраці з ДГУ зацікавлені не тільки крупні банківські установи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=2459595](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=2459595).

**УДК 351.82:338.431**

*Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ*

## **ЕКОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ**

*Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя існуючого механізму державного регулювання розвитку аграрного сектору в Україні. Запропоновано напрямки його удосконалення на екологічних засадах.*

*Ключові слова: державне регулювання, екологія, розвиток аграрного сектору, кластери, органічне землеробство.*

*Постановка проблеми.* Перед світовою спільнотою в сучасних умовах гостро постала проблема охорони довкілля, яка пов'язана з прискоренням НТП та посиленням антропогенного впливу на екологічний стан навколишнього середовища. Для Української держави в сучасних умовах реалізація права людини на сприятливе для її здоров'я й добробуту навколишнє природне середовище, раціональне використання природних ресурсів та охорона довкілля також є невід'ємною складовою подальшого суспільного розвитку.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Значна кількість науковців переймалася дослідженням питань визначення екологічних засад державного регулювання розвитку аграрного сектору. Дослідженням у цій сфері присвячено значну кількість наукових робіт таких учених як О. Бородіна, В. Власов, О. Могильний, О. Мордвінов та ін. На їхню думку, головною метою державного регулювання розвитку аграрного сектору є забезпечення більш повного використання їхнього ресурсного потенціалу шляхом оптимального сполучення інтересів держави, регіону (території) і населення (громади), а реалізація стабілізаційних заходів вимагає запровадження ефективних механізмів регулювання та стимулювання розвитку аграрного сектору як на державному, так і на місцевому рівнях [1; 2; 6; 7]. Однак чимало

питань стосовно екологічних засад державного регулювання розвитку аграрного сектору в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

*Постановка завдання.* Метою статті є обґрунтування напрямків державного регулювання розвитку аграрного сектору на екологічних засадах.

*Виклад основного матеріалу.* Унаслідок безпрецедентних масштабів впливу людини на довкілля, використання у процесі виробництва всіх елементів біосфери (повітря, води, рослинного і тваринного світу) озоновий шар планети знищується, забруднюються земельні та водні ресурси через надмірне застосування засобів захисту рослин і мінеральних добрив та інших шкідливих речовин. Тому сьогодні формування сучасної державної політики як на національному, так і глобальному рівнях вимагає негайного запровадження нових принципів і підходів та дієвих заходів, спрямованих на інтеграцію екологічної складової в усі сфери людської діяльності (в т.ч. у сферу сільського розвитку), що забезпечить збереження, дбайливе використання й відтворення природних ресурсів.

Глобалізація світової економіки сприяла появі нового терміну "стабільне сільське господарство" (ФАО, 1991): управління і збереження природних ресурсів, орієнтація технологічних та організаційних змін таким чином, щоб забезпечити досягнення і задовольнити потреби людини, які постійно зростають, для сучасних і майбутніх поколінь. А наприкінці ХХ ст. трьома міжнародними установами (IUCN – Всесвітній союз охорони довкілля, UNEP – Програма ООН із довкілля та WWF – Всесвітній фонд дикої природи) була розроблена стратегія глобального стабільного розвитку сільського господарства з урахуванням взаємозв'язків потреб людини, впливу на природу і збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь (IUCN, UNEP, WWF; 1991) за стабільного розвитку і рівня життя [2].

Тому не випадково останнім часом наголошується на необхідності ощадливого ставлення до природного середовища. Так, у 1992 р. в Ріо-де-Жанейро відбулася конференція ООН з довкілля та розвитку, на якій було узгоджено концепцію сталого розвитку і прийнято програму дій "Порядок денний на ХХІ століття". На конференції в Нью-Йорку в 1997 р. було підбито проміжні підсумки її реалізації. Результатом роботи цих форумів став системний та багатофункціональний підхід до функціонування аграрної сфери, акцентування уваги на ощадливому ставленні до природного середовища [5].

Світове співтовариство стоїть перед дилемою: з одного боку, подальша інтенсифікація аграрного виробництва (з усіма відомими негативними екологічними наслідками) з метою істотного збільшення виробництва продуктів харчування та зняття світової продовольчої проблеми, з іншого – загострення протиріч між економікою й екологією, проблеми нерационального використання природних ресурсів та забруднення навколишнього середовища.

Особлива увага до проблем екологізації агроландшафтів зумовлена тим, що сільські території є місцем проживання значної частини українців, резерватами екологічно чистішого, ніж у містах, природного середовища та

збереження біологічного різноманіття для всього суспільства. Крім того, прагматичне значення екологічного спрямування національної аграрної політики полягає в тому, що саме екологічні заходи і програми, які реалізуються сільськогосподарськими виробниками, дозволено без обмежень підтримувати державою в рамках "зеленої скриньки" СОТ, що, зрештою, сприятиме формуванню позитивного агроекологічного іміджу України, підвищенню конкурентоспроможності та прибутковості аграрного виробництва, завдяки активізації самовідновлювальних функцій агроекосистем.

Стратегічним напрямом державного регулювання розвитку аграрного сектору в Україні в сучасних умовах має стати перехід аграрного виробництва на екологічно безпечні біотехнології, що мають передбачати організацію раціонального землекористування – органічного екологічно чистого землеробства, для ведення якого в країні є всі передумови. Для розвитку екологічно безпечних біотехнологій та одержання на їх основі екологічно чистих продуктів в Україні є всі умови, у т.ч. за рахунок організації раціонального землекористування – органічного екологічно чистого землеробства. Однак, поки що в Україні органічне сільське господарство перебуває на стадії становлення, хоча і має потужний потенціал, який потрібно реалізувати в контексті екологічного оздоровлення довкілля.

Органічне землеробство – це екологічно, соціально та економічно доцільне стале виробництво якісної сільськогосподарської продукції і продуктів харчування, яке базується на максимальному використанні біологічних факторів підвищення родючості ґрунтів та агротехнологічних засобах захисту рослин із повною відмовою від хімічних і синтетичних засобів захисту рослин, стимуляторів росту та мінеральних добрив, ГМО, антибіотиків, інших хімічних препаратів у тваринництві [3].

Слід зазначити, що відсутність державної підтримки – найбільша перешкода розвитку органічного землеробства в Україні. Так, у Швейцарії, де щорічне виробництво органічної продукції досягло € 92 на душу населення, державні субсидії на неї сягають 10 % бюджетних коштів, передбачених на сільське господарство. При цьому основна мета такої державної політики в цій галузі, яка розвивається в Швейцарії здебільшого в гірській місцевості, полягає в підтримці не лише виробничої, а й соціальної сфери найвіддаленіших сіл і збереження неповторних швейцарських пейзажів, які приваблюють сюди велику кількість відпочивальників [4].

Тобто в розвинутих країнах підтримка органічного землеробства є однією зі складових соціально-економічного розвитку сільських територій, і цей досвід доцільно застосувати в Україні, в т.ч. на основі створення кластерів.

Перспективним напрямом державного регулювання розвитку аграрного сектору в Україні є запровадження "органіко-екологічних" кластерів. Тим більше, що така державна підтримка підпадає під заходи "зеленої скриньки" (реалізація екологічних програм), розмір якої за правилами СОТ не обмежується. Тому на основі господарств, які займаються органічним землеробст-



вом (ядро кластера), доцільно створювати "органіко-екологічні" кластери як комплексний механізм піднесення аграрного виробництва на екологічній основі, інтенсивного соціально-економічного розвитку сільських територій.

Створення та розвиток "органіко-екологічних" кластерів в Україні має підтримуватись та стимулюватись державою, а їх фінансування доцільно здійснювати на змішаній основі, а саме: власні кошти учасників кластеру; кошти вітчизняних та закордонних інвесторів; кредити міжнародних установ та організацій; державна фінансова підтримка; кошти місцевих бюджетів; пільгові кредити за рахунок частини коштів, передбачених у Держбюджеті України на відповідний рік на реалізацію інвестиційних проектів в аграрному секторі. Подальший розвиток аграрного сектору на основі "органіко-екологічних" кластерів в Україні потребує чітко визначеної урядової політики та ефективного державного регулювання на основі створення національної органічної сертифікаційної системи, підготовки та прийняття державної програми розвитку органічного агровиробництва – як основи екологічного оздоровлення навколишнього середовища та розвитку сільських територій.

Слід зазначити, що майже вся вироблена в Україні органічна продукція (більше 95 %) експортується. Внутрішній ринок готових органічних продуктів складає менше 0,5 % загального обороту продуктів харчування" в країні й оцінювався в 2011 р. лише в € 5,1 млн [8].

Тому потрібно на державному рівні стимулювати внутрішнє споживання органічних продуктів, адже попит на них у країні значно перевищує пропозицію. Дієвим інструментом вирішення цієї проблеми має стати якнайшвидше ухвалення Закону "Про органічне виробництво".

Отже, розвиток сільськогосподарського виробництва у напрямі органічного землеробства – актуальна світова тенденція та необхідна умова конкурентоспроможності українського агропродовольчого сектора економіки на світових ринках не тільки на короткострокову, але й на довгострокову перспективу, а також важлива передумова інтенсивного економічного розвитку аграрного сектору на екологічній основі. Однак для цього потрібно вирішити проблему "сусідства" органічних продуктів та продуктів, які містять ГМО. Адже світовий досвід показав, що надії на "мирне співіснування" на одній території традиційних і ГМ-культур не виправдалися. Генетичне "забруднення" відбувається досить активно.

Для того, щоб система контролю і регулювання запрацювала, необхідне ухвалення підзаконних актів, розробка системи моніторингу, порядку відповідальності, ліцензування ввезення до України продуктів харчування та сільськогосподарської продукції, що містять трансгени. Крім того, потрібно прийняти Закон України "Про органічне виробництво", який повинен заповнити прогалини в законодавчій базі з цього питання і сприяти активному розвитку органічного землеробства. Також доцільно запровадити такий механізм державного регулювання, який активно використовують різні країни: оголошення органами місцевого самоврядування зон, вільних від ГМО. Рі-

шення про створення таких зон в багатьох країнах світу ухвалюють, як правило, органи місцевого самоврядування – регіональні, муніципальні. І це, як показала практика, часто ефективніше в контексті захисту населення від ризиків, які несуть ГМО, ніж очікувати позитивних рішень на загальнодержавному рівні. Наприклад, Польща входить до п'ятірки країн, повністю вільних від ГМО, разом з Австрією, Швейцарією, Грецією і Венесуелою. Також такі зони вже існують в Румунії, Болгарії, Угорщині, Словенії, Литві. В Росії теж ведеться активна робота зі створення таких зон [9].

Отже, підвищення ефективності державного регулювання аграрного сектору на екологічних засадах і ролі місцевих органів виконавчої влади має відбуватися шляхом перерозподілу на користь місцевих органів влади повноважень і коштів, необхідних для реалізації проектів комплексного екологічно-безпечного аграрного розвитку в контексті реалізації державної екологічної політики України та сталого розвитку сільських територій.

Створення й розвиток "органіко-екологічних" кластерів проходитиме в контексті концептуальних положень стратегії створення більш "чистих" виробництв, проголошеної UNIDO (Організації з індустріального розвитку при ООН), що значно підвищить політичну вагу України в світі. Посилення уваги до взаємодії між сільським господарством, збереженням природних ресурсів, охороною навколишнього середовища та аграрним розвитком має стати важливою складовою стратегії реалізації державної екологічної політики України та сталого розвитку аграрного сектору.

Як відомо, у світі нині найпоширенішими є три концепції аграрного розвитку. Одна з них – "конкурентоспроможна галузь", згідно з якою АПК має розвиватися на таких же засадах, що й інші сектори економіки: без жодних пільг і сприяння розвитку. Друга – "глобалізоване сільське господарство", тобто якщо в країні є сприятливі умови для вирощування пшениці, кукурудзи чи ріпаку, то вона має спеціалізуватися на їх виробництві, прагнучи високих врожаїв шляхом максимальної інтенсифікації. Третя – "багатофункціональний розвиток", згідно з якою аграрне виробництво має ставити перед собою завдання не лише виробляти якомога більше зерна, молока, м'яса, овочів та фруктів, а й розвивати соціальну сферу, культуру сільських територій. Цей, останній, варіант аграрного розвитку (який, до речі, рекомендований резолюцією ООН) обрали розвинені країни світу [10]. Ми також виступаємо за багатофункціональний аграрний розвиток в Україні. Безперспективність інших, принаймні в Україні, очевидна: на територіях, де зараз господарюють латифундії, збільшується безробіття, занепадає соціальна сфера, зменшується народжуваність і зростає смертність населення, знижується активність місцевих громад, поглиблюються екологічні проблеми.

Виходячи з цього, стратегії необхідно надати комплексного характеру, забезпечивши пріоритети екологізації, тим більше, що конкурентоспроможність аграрної галузі безпосередньо залежить від повноцінного життєвого

середовища у сільській місцевості, забезпечення еколого-ощадливого використання природних ресурсів [6].

Сьогодні світове співтовариство стоїть перед складною дилемою: з одного боку, подальша інтенсифікація аграрного виробництва (з усіма відомими екологічними наслідками) з метою істотного збільшення виробництва продуктів харчування й вирішення світової продовольчої проблеми; з іншого – загострення протиріч між економікою й екологією, нераціональне використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища. Тобто, аграрний розвиток являє собою діалектичний процес, де має місце протиріччя між досягненням максимальної продуктивності, з одного боку, і збереженням екологічної рівноваги – з іншого [1]. Вирішення екологічних проблем знаходиться у площині необхідності трансформації системи ведення аграрного виробництва на основі інтенсифікації в систему забезпечення екологобезпечного сталого розвитку, оскільки людина вже перейшла допустимі екологічні межі впливу на довкілля. Тому необхідно визнати на глобальному рівні необхідність відходу від усебічної капіталізації та інтенсифікації аграрного виробництва на користь сталого його розвитку з посиленням екологобезпечної складової. Посилення уваги до взаємодії між сільським господарством, збереженням природних ресурсів, охороною довкілля та сільським розвитком повинно стати основною складовою державного регулювання розвитку аграрного сектору України в сучасних умовах.

Отже, державне регулювання розвитку аграрного сектору в Україні має охоплювати не тільки соціально-економічний, а й природно-екологічний аспект, спрямований на створення та збереження повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь українців на основі раціонального використання всіх видів ресурсів, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, інформаційної інфраструктури (шляхом створення "органіко-екологічних" кластерів), охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування.

*Висновки.* Одним із головних напрямів сучасної державної політики в Україні має стати створення умов для сталого розвитку аграрного сектору через забезпечення комплексного багатофункціонального сільського розвитку, який базується на тому вихідному принципі, що його слід розглядати не тільки з позиції забезпечення населення продовольством і промисловості сировиною, а й з огляду на соціальні й екологічні аспекти, та вирішення найважливіших суспільних завдань, таких як: забезпечення продовольчої безпеки країни; збереження природного ландшафту й традиційного сільського способу життя; охорона навколишнього середовища і підтримка екологічної рівноваги; підтримка національної культури і культурних цінностей, що буде предметом подальших наукових досліджень.

### Список використаних джерел

1. Аграрний сектор України на шляху до євроінтеграції : монографія / [кол. авт.] ; за ред. О. М. Бородіної. – Ужгород : ІВА, 2006. – 496 с.
2. Власов В. І. Глобальна продовольча проблема : монографія / В. І. Власов. Ін-т світової екон. і міжнар. відносин НАН України ; Ін-т аграр. екон. УААН. – К., 2001. – 506 с.
3. Іщенко Г. Земля не терпить байдужості / Г. Іщенко // Уряд. кур'єр. – 2007. – С. 10. – № 206. – (6 листоп.).
4. Литвиненко Н. Невиїзний натурпродукт / Н. Литвиненко // Сільські вісті. – 2007. – № 48. – С. 2.
5. Міжнародний агробізнес : [навч. посіб.] / І. Ю. Сіваченко, В. Ф. Семенов, Д. В. Побережний [та ін.] ; за заг. ред. І. Ю. Сіваченко. – К. : ЦУЛ, 2003. – 208 с.
6. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери / О. М. Могильний. – Ужгород : ІВА, 2005. – 400 с.
7. Мордвінов О. Г. Екологічні проблеми сільськогосподарського виробництва України в умовах ринкової трансформації / О. Г. Мордвінов // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2001. – № 1. – С. 141–153.
8. Московчук Э. В. Себе – дороже [Електронний ресурс] / Э.В. Московчук – Режим доступу : [http://www.business.ua/articles/pro\\_dvizenie/Sebe\\_dorozhe-32304](http://www.business.ua/articles/pro_dvizenie/Sebe_dorozhe-32304).
9. Транснациональные компании-лоббисты ГМО могут разорить украинских фермеров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bagnet.org/news/fine-life/zdorov/2010-09-22/68741>.
10. Федоренко О. Під лежачий камінь вода не тече... [Електронний ресурс] / О. Федоренко // Сільські вісті. – Режим доступу : <http://www.silskivisti.kiev.ua/18641/index.php?n=9111>.

**УДК 351: 316.343.654**

*Мельниченко О. А., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ*

### **СЕРЕДНІЙ КЛАС: ОЗНАКИ ТА ФУНКЦІЇ, НАПРЯМИ ТА ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЙОГО РОЗВИТКУ**

*Удосконалено класифікації ознак та функцій середнього класу. Визначено пріоритетні напрями розвитку середнього класу та засоби державного регулювання цього процесу.*

*Ключові слова: державне регулювання, засоби, середній клас, ознаки, функції, класифікація, пріоритетні напрями.*

*Постановка проблеми.* Доволі часто людство тяжіє до крайнощів, що, окрім іншого, виявляється у його поділі на багатих і бідних, керівників і підлеглих тощо. Завдяки "індустріалізації та урбанізації, що проходять у межах модернізації суспільства, виникає масовий середній клас" [2, с. 291] – "сукупність успішних особистостей, які володіють значною кількістю ресурсів, навичками та вміннями, які використовуються ними для задоволення не лише власних первинних і вторинних потреб, а й для розбудови громадянського суспільства й поліпшення соціально-економічної ситуації в країні" [8, с. 101–102]. Однак "відсутність потужних середніх класів в Україні свідчить не лише про низький рівень життя, а й про відсутність громадянського суспільства" [17, с. 15]. Саме тому українці важливо сприяти збільшенню кількості та зростанню впливовості середнього класу, що може бути забезпечено завдяки зваженому державному регулюванню політичної, економічної та соціальної ситуації в країні.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблематика становлення середнього класу відображена в дисертаційних роботах з економіки (О. Коляда, А. Саввов), політології (В. Грицанюк, В. Козьма), соціології (Ю. Спориш, Т. Чернецька) та філософії (О. Александрова).

Попри це в науковій спільноті зберігається значний інтерес до цієї проблеми. Так, зокрема, А. Алексеєнок, Ю. Копра – окреслено найбільш характерні ознаки середнього класу та визначено його роль у сучасному суспільстві [2]; О. Бондар-Підгурська – визначено умови формування середнього класу [3]; С. Кардаш – виявлено у представників середнього класу існування гіпертрофованої уяви про сам середній клас і його роль у житті держави та суспільства [6]; В. Овчаренко – визначено основні напрями розвитку малого підприємництва для розширення сфери зайнятості і стимулювання становлення масового середнього класу [9]; М. Соколик – обґрунтовано пропозиції щодо раціональних змін, збереження довіри до здійснюваної соціальної політики у напрямі формування середнього класу в Україні [12]; М. Тимохін – виявлено взаємозалежність розвитку середнього класу, партійної системи та державного управління [15].

*Постановка завдання.* Метою статті є надання пропозицій щодо удосконалення державного регулювання розвитку середнього класу в Україні. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) удосконалити класифікації функцій і ознак середнього класу; 2) визначити пріоритетні напрями розвитку середнього класу та засоби державного регулювання цього процесу.

*Виклад основного матеріалу.* Середній клас, який є і наслідком, і "локомотивом" структурних зрушень в суспільстві, у своїй еволюції пройшов такі етапи:

- формування – поява нової специфічної страти;
- становлення – зміцнення її суспільної значущості;
- розвиток – кількісні та якісні зміни цієї страти.

Страхова компанія Allianz до середнього класу включає громадян, "вартість активів яких становить € 4,9 – 29,2 тис." [14], тим самим обмежуючись лише одним критерієм, що спрощує оцінку, але позбавляє її об'єктивності. Крім того, існує розбіжність між параметрами "меж доходу середнього класу, які визначені Держкомстатом України та вітчизняними науковцями" [4, с. 179], що ускладнює ідентифікацію представників цієї страти.

Нині збережено чи не найбільше розбіжностей щодо структури сучасного суспільства, що обумовлено, передусім, відсутністю єдності поглядів на ознаки середнього класу, а саме: "високий рівень споживчих витрат; наявність власності, здатної приносити дохід; активна участь у інвестиційному процесі; постійне самовдосконалення; розвинені почуття гідності, свідомості та приналежності; підтримка соціальної стабільності" [8, с. 102]; "великі легальні доходи; володіння власністю; висока кваліфікація і освіта відповідного рівня" [5, с. 6]; "суб'єктивна оцінка наявності найбільш значущих форм дери-вації; майнова забезпеченість; якість житлових умов; наявність нерухомості та заощаджень; використання платних соціальних послуг; можливість оплатити дозвілля" [2, с. 292]; "ринкові (високий рівень прибутків; вищий ступінь захищеності від звільнень; кращі перспективи розвитку кар'єри), трудові (вигідні позиції у бюрократіях; певна автономія, всередині якої можливо самостійно організовувати та виконувати роботу, несучи відповідальність лише за кінцевий результат) і статусні характеристики (володіння більш дорогим і просторим житлом; інтенсивне використання символічного капіталу; використання оплачуваної праці за наймом для виконання хатньої роботи)" [17, с. 11–12].

Відтак, більшість науковців пропонують подібні класифікаційні ознаки, а їх перелік відображає специфіку феномену середнього класу. Основними з них є: "соціально-професійний статус, стан матеріального забезпечення, індивідуальна самоідентифікації" [2, с. 293–294; 6, с. 265; 11, с. 7], "активна громадська позиція, готовність до захисту своїх прав і свобод" [6, с. 265]. Однак "лише після підтвердження відповідності середньому класу за всіма критеріями можна однозначно стверджувати про приналежність до нього індивіда" [2, с. 296].

Проведені узагальнення напрацювань провідних науковців і результати власних досліджень дозволили удосконалити:

1. Класифікацію ознак середнього класу:

А) За статусом: "ядро"; "периферія".

Б) За рівнем добробуту: нижній; нижній середній; середній середній; верхній середній; вищий.

В) За часом приналежності до страти: консервативний; новий.

Г) За сферою діяльності: представники малого і середнього бізнесу; власники середнього за обсягом індивідуального та акціонерного капіталу; власники-рантьє; наймані працівники високої, вищої і найвищої кваліфіка-

ції; фермери; науково-технічна, військова та гуманітарна інтелігенція; представники андеркласу, які отримують доходи шляхом протиправних дій і злочинної економічної діяльності; роботодавці (власники капіталу); самостійно зайняті; частина одержувачів трансфертів.

Д) За характеристиками:

– економічні: спосіб і стиль життя; рівень добробуту, який визначає якість життя; наявність власності, здатної приносити високі легальні доходи; житлові умови; рівень споживчих витрат; місце проживання; активна участь у інвестиційному процесі; тип поведінки, орієнтований на ринкові умови господарювання;

– соціально-психологічні: ототожнення себе із середнім класом; розвинені почуття гідності, свідомості та приналежності; суспільний статус; мотивація до праці; установка на сімейний добробут та індивідуальний розвиток; престижність трудової діяльності, кола спілкування, способу життя, наявність широких соціальних зв'язків, контактів, соціальних взаємодій; законослухняність; усвідомлення себе щасливою людиною, часткою спільного благополуччя; висока тривалість життя;

– освітньо-кваліфікаційні: кваліфікація і освіта відповідного рівня; постійне самовдосконалення; рівень культури; вид зайнятості; характер праці; керівні повноваження;

– політичні: підтримка соціальної стабільності; готовність до захисту своїх прав і свобод; можливість впливати на прийняття важливих політичних рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях; активна громадянська позиція; здатність до самоорганізації.

2. Класифікацію функцій середнього класу:

А) Економічна: управління діяльністю робітників у процесі матеріального виробництва; удосконалення виробничих процесів і технологій; забезпечення ефективного функціонування капіталу; формування нового розуміння соціально-трудових відносин, орієнтуючи їх на високий рівень якості життя населення; забезпечення поживлення інвестиційної діяльності в країні; найпотужніший економічний донор шляхом сплати податків, формування фінансової основи діяльності державної і місцевої влади; вплив на ефективний розподіл і рівновагу економічної влади у суспільстві.

Б) Політична: підтримка існуючого політичного режиму; керування політичним рухом робітничого класу; ініціювання нових суспільних рухів (жіночий, за мир, екологічний тощо), керування ними; підґрунтя стабільності соціально-економічного розвитку країни; сприяння формуванню чесних "правил гри"; вплив на державні та політичні інститути через інститути громадянського суспільства; визначення моральних стандартів суспільства; носія демократії та політичних свобод; запобігання можливим катаклізмам.

В) Соціальна: надання існуючій соціальній структурі легітимного характеру завдяки демонстрації того, що місце в ній залежить від особистих зусиль індивіда і його конкретних досягнень в освітній сфері; активна

участь у структурах громадянського суспільства, відстоювання прав громадян; охорона цінностей, норм, традицій, законів суспільства; соціального стабілізатора (вирішення соціальних конфліктів і протиріч еволюційним шляхом).

Г) Культурна: відтворення національної культури, освіти, науки; формування у суспільній свідомості уявлень про можливість висхідної соціальної мобільності завдяки інтенсивним трудовим зусиллям; гарантування реалізації державних соціальних програм.

Зважаючи на його функції та значущість, особливої актуальності набуває усіляка державна підтримка розвитку середнього класу. Вона має здійснюватися з використанням доступних засобів за пріоритетними напрямками, перелік яких обумовили специфічні ознаки цієї страти. При цьому слід усвідомлювати, що розвиток середнього класу "не досягається розробкою спеціальних програм чи окремих заходів, але ця мета має проходити червоною стрічкою через усю урядову діяльність та реформи законодавства" [10].

О. Мельник правомірно наголосив на необхідності надання середньому класу "соціально-економічних, соціально-культурних, соціально-політичних та юридичних гарантій" [7, с. 60], реалізація яких "дасть можливість створити в Україні основи для підвищення ролі середнього класу в суспільстві та його кількісного зростання" [7, с. 61]. А. Саввов визначив два головних напрями державного регулювання у цій сфері: "обмеження умов втрати статусу середнього класу; сприяння його розширенню за рахунок бідних верств населення" [11, с. 12]. Однак при цьому науковці [7; 11] окреслюють лише умови збільшення кількості середнього класу і, практично, зовсім нехтують покращанням його якості як неодмінної умови розвитку. Дискусійною також бачаться пропозиції О. Соскіна "надати потужного імпульсу формуванню креативної національної буржуазії" [13] та В. Овчаренко – сприяти "становленню середнього класу через забезпечення умов для створення сприятливого середовища у сфері підприємництва" [9, с. 81], оскільки робиться акцент лише на одній категорії представників цієї страти, тоді як пропоновані заходи [9; 11; 13; 16] – стосуються усіх верств населення. Варто визнати, що для України "найбільш прийнятним механізмом оптимізації розвитку середнього класу є соціальна злагода як результат залучення потенціалу й можливостей толерантності, діалогу, компромісу, консенсусу як атрибутів прояву оптимальної взаємодії конкуренції та партнерства" [1, с. 24].

Проведені узагальнення наукових публікацій і власні напрацювання дозволили визначити перелік пріоритетних напрямів розвитку середнього класу та засобів державного регулювання цього процесу:

1. Розбудова національної економіки:

- створення альянсу науки, бізнесу та влади;
- перехід від галузевих пріоритетів розвитку до державної підтримки певних напрямів, стадій та процесів;



- установлення чітких, зрозумілих і стабільних "правил гри";
  - забезпечення макроекономічної стабільності завдяки операціям на відкритому ринку, обліковій ставці НБУ, грошовій емісії, стерилізації грошової маси, нормі обов'язкових резервів, валютним інтервенціям;
  - спрощення руху капіталів і трудових ресурсів;
  - лібералізація податкової системи, істотне скорочення кількості податків та спрощення їх адміністрування;
  - упорядкування контролю та нагляду за діяльністю господарюючих суб'єктів, видачі патентів і ліцензій, установлення квот і лімітів, граничних і фіксованих цін, бар'єрів для злиття й поглинань;
  - забезпечення своєчасності розрахунків між економічними суб'єктами;
  - реальне та радикальне спрощення погоджувальних і дозвільних процедур щодо здійснення підприємницької діяльності;
  - сприяння залученню капіталів в "точки" й "сектори зростання";
  - згладжування регіональної асиметрії та зниження міжрегіональної диференціації в економічній та соціальній сферах;
  - усіляка підтримка вітчизняних виробників і захист внутрішнього ринку від небажаного імпорту;
  - запровадження на певний перехідний період політики "амністії" щодо тіньового капіталу некримінального походження та подальше використання "м'якої" моделі їх легалізації;
  - упорядкування процедур (зокрема, оренди та зміни прав власності);
  - залучення представників середнього класу до вироблення та реалізації державної політики;
  - запобігання рейдерству та штучному банкрутству підприємств; ведення боротьби з корупцією, хабарництвом, шахрайством;
  - надання регіонам більшої економічної самостійності;
  - підвищення соціальної та правової відповідальності бізнесу та влади.
2. Покращання умов життєдіяльності населення:
- захист території та її населення від зовнішньої військової агресії;
  - забезпечення правопорядку на території, верховенства права та рівності усіх перед законом;
  - гарантування права на свободу думки та слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на свободу світогляду й віросповідання тощо;
  - бюджетне фінансування благоустрою територій, розбудови соціальної інфраструктури населених пунктів;
  - захист майнових прав фізичних та юридичних осіб;
  - збільшення можливостей для формування доходів та їх витрачання на покращання житлових умов, відпочинку, медичне забезпечення, освіти тощо;
  - підтримка будівництва житла та іпотечного кредитування;
  - запровадження страхування банківських вкладів населення;
  - регулювання цін і тарифів на товари та послуги;

– гарантування своєчасного та повного повернення внесків і відсотків по депозитних рахунках; недопущення односторонньої зміни валюти, в якій розміщувались кошти на депозитному рахунку;

– формування легальних джерел отримання доходів як альтернативи поширеній нині тіньовій діяльності населення;

– розвиток медичного, пенсійного та інших видів страхування.

3. Підвищення якості середнього класу:

– популяризація середнього класу як носія нової організаційної, духовної та політичної культури;

– розвиток легітимних громадських організацій;

– сприяння розвитку та самореалізації власного інтелектуального професійного потенціалу;

– забезпечення доступу до якісних загальної та фахової освіти, медичних послуг і допомоги;

– фінансування закладів культури, мистецтва, фізкультури та спорту;

– спонукання до зростання індивідуальної соціальної відповідальності;

– стимулювання роботодавців і працездатних осіб підвищувати якість робочої сили тощо.

*Висновки.* Значущість середнього класу обумовлює нагальність створення сприятливих умов для його розвитку. Класифікаційними ознаками середнього класу є їх статус, рівень добробуту, тривалість приналежності до страти, сфера діяльності, характеристики. Свідченням суспільної значущості середнього класу є виконання ним економічної, культурної, політичної та соціальної функцій. Держава має застосовувати доступні засоби регуляторного впливу за такими пріоритетними напрямками: розбудова національної економіки, покращання умов життєдіяльності населення та підвищення якості середнього класу. Подальші наукові розвідки мають бути зосереджені на розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на розвиток середнього класу в Україні.

### **Список використаних джерел**

1. Александрова О. С. Становлення середнього класу в сучасному українському суспільстві : автореф. дис. ... д.філос.н. : спец. 09.00.03 "Соціальна філософія та філософія історії" / О. С. Александрова. – К., 2010. – 34 с.

2. Алексеенок А. А. Формирование, становление развитие среднего класса в структуре современного общества / А. А. Алексеенок, Ю. В. Копра // Проблемы и перспективы модернизационного развития славянских государств в современных условиях : материалы III Славянского форума, 27–29 сентября 2012 г. – В 2-х т. / под общ. ред. В. Ф. Ницевича, О. П. Овчинниковой. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2012. – Т. II. – С. 289–298.

3. Бондар-Підгурська О. В. Механізм формування середнього класу як основа конкурентоспроможної економіки та сталого інноваційного розвитку

України / О. В. Бондар-Підгурська // Економіка та держава. – 2012. – № 7. – С. 22–26.

4. Василюк Д. Я. Сучасні підходи до виокремлення середнього класу (на прикладі Карпатського економічного району) / Д. Я. Василюк // Регіональна економіка. – 2012. – № 3. – С. 175–180.

5. Геєць В. Фактори і умови формування середнього класу як стабілізуючого ядра суспільного розвитку в Україні / В. Геєць // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 8. – С. 6–10.

6. Кардаш С. Ю. Середній клас в Україні: міф чи реальність? / С. Ю. Кардаш // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) : у 2 ч. / за ред. В. С. Загорського, А. В. Липінцева. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ. – 2012. – Ч. 1. – С. 264–268.

7. Мельник О. Концептуальний підхід до визначення "середнього класу", його функціональна роль в українському суспільстві / О. Мельник // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. – № 1. – С. 55–61.

8. Мельниченко О. А. Особливості становлення середнього класу в Україні: державно-управлінський аспект / О. А. Мельниченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. – № 1. – С. 96–103.

9. Овчаренко В. В. Роль малого підприємництва у прискоренні формуванні середнього класу в Україні / В. В. Овчаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 15. – С. 78–81.

10. Пахомова Н. Середній клас в Україні: неоплачені перспективи [Електронний ресурс] / Н. Пахомова. – Режим доступу : <http://www.dialogs.org.ua>.

11. Саввов А. І. Економічні засади та державні механізми сприяння становленню середнього класу : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.02.03 "Організація управління, планування і регулювання економікою" / А. І. Саввов. – К., 2005. – 21 с.

12. Соколик М. Архетипні засади формування середнього класу в Україні: споживчі настрої, ціннісні пріоритети / М. Соколик // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ДокНаукДержУпр, 2012. – Спецвипуск. – С. 192–206.

13. Соскін О. І. Проблеми та шляхи становлення національної буржуазії і середнього класу в Україні / О. І. Соскін // Економіка та держава. – 2009. – № 11. – С. 92–94.

14. Составлен рейтинг уровня доходов населения: Украина заняла 48-е место из 52-х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zn.ua/ECONOMICS/sostavlen-reyting-urovnya-dohodov-naseleniya-ukraina-zanyala-48-e-mesto-iz-52-h-129768.html>.

15. Тимохін М. Г. Взаємозв'язок розвитку середнього класу та партійної системи України / М. Г. Тимохін // Інвестиції: теорія та практика. – 2012. – № 24. – С. 138–140.

16. Усаченко Л. М. Становлення середнього класу як основа розбудови громадянського суспільства в Україні / Л. М. Усаченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. – № 3. – С. 157–170.

17. Чернецька Т. М. Середній клас як предмет соціологічного дослідження та суб'єкт соціальної дії : автореф. дис. ... к.соц.н. : спец. 22.00.03 "Соціальна структура, соціальні інститути та соціальні відносини" / Т. М. Чернецька. – К., 2000. – 21 с.

**УДК 316.77:005.57:35**

*Степанов В. Ю., д.держ.упр., проф., ХДАК*

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

*Концепцію державної політики у сфері якості вищої освіти та механізмів її реалізації необхідно розглядати як систему доктрини, основних принципів, положень, програм, що визначають цілі, напрямки, підстави, умови і механізми реалізації політики у сфері якості вищої освіти.*

*Ключові слова: механізм, якість вищої освіти, управління, суспільство.*

*Постановка проблеми.* Освіта – інтегрована система, що має стрімко зростаючу техніко-технологічну компоненту. Погляд на потреби масової освітньої практики виявляє головне протиріччя між життєво важливою потребою суспільства в інтенсифікації творчого мислення людей у процесах їх утворення і явною недостатністю теоретичного узагальнення і, особливо, технологічної адаптації результатів багатоаспектних досліджень феномена творчості для цих цілей. Підсумок реформаційних змін, що відбуваються в освіті у всіх суспільствах світу, полягає в тому, що вони стають найважливішим соціальним інститутом у розвитку суспільства і держави. Освіта в цілому стає відтворенням життя суспільства.

Головним моментом, на якому повинна формуватися державна політика в галузі вищої освіти, зводиться до наступного: освіта повинна бути механізмом відтворення суспільного інтелекту держави, якості її інтелектуальних ресурсів. Реформи в освіті повинні виходити з цілей становлення інтелектуальної, наукової, творчої складової, що базуються на активному розвитку освіти.

Рівень розвитку вищої освіти є головним компонентом розвитку людського потенціалу, використовуваного для оцінки якості життя країн

світу. Освіта є одним із найважливіших механізмів управління соціальним кругообігом якості. Тому політика якості вищої освіти по відношенню до загальної освіти стає ядром всієї державної освітньої політики, провідним механізмом кадрової політики держави.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У світі розгортається рух із впровадження "систем якості" в освітні системи. Впровадження системи якості, або системи управління якістю в освітніх установах, стає важливим механізмом проведення державної політики якості у сфері вищої освіти. Актуальні проблеми освіти досліджувалися в роботах А. Андрієва, Б. Гершунського, А. Єршова, В. Извозчикова, С. Каракозова, К. Коліна, М. Лапчик, С. Монахова, Є. Полат, А. Ракітова, В. Тихомирова, А. Тихонова, А. Уварова й ін. Теорію і методологію управління якістю в освітніх системах розглядали: М. Алексєєв, Ю. Волков, М. Гузаїров, В. Деркач, З. Жуковська, В. Казаков, М. Круглов, Л. Майборода, А. Макаров, В. Панасюк, І. Салова, Н. Селезньова, П. Старіков, А. Субетто, В. Чумак, Л. Чорненко, В. Щіпанов, Г. Шишков, А. Яригін й ін.

Ними було відмічено, що провідним принципом державної освітньої політики в галузі вищої освіти та її якості стає політика створення атмосфери стимулювання та заохочення впровадження систем управління якістю у ВНЗ. При цьому науково-методологічне забезпечення управління якістю в системах вищої освіти потребує доопрацювання.

*Постановка завдання.* Концептуально розглянути механізми впровадження "систем якості" в систему вищої освіти.

*Виклад основного матеріалу.* На думку А. І. Субетто, політику якості у сфері вищої освіти можна розглядати на основі двох рухів: по-перше, "зверху вниз" – від державного рівня до рівня ВНЗ, по-друге, "знизу вгору" – від рівня вузів до державного рівня управління якістю вищої школи [2].

Розглянемо пропоновані рухи. Головними механізмами при русі "зверху вниз" виступають:

– механізм розвитку і коригування законодавчо-нормативної бази, у т.ч. національної концепції освіти, системи державних освітніх стандартів, що регламентують функції нормативного забезпечення освітніх процесів, освітніх програм та їх утримання в системі вищої школи;

– механізм моніторингу якості вищої освіти на державному, регіональному рівнях (координаційну роль в організації моніторингу якості освіти виконує МОН України); моніторинг якості вищої освіти, з одного боку, виконує самостійну функцію "зворотного зв'язку" в проведенні політики якості вищої освіти, а з іншого боку, є підготовчою фазою для впровадження систем управління якістю у ВНЗ;

– механізм розвитку і вдосконалення "інституту" державного ліцензування, атестації та акредитації ВНЗ;

– механізм державно-громадської експертизи якості підручників і навчальних посібників;

- механізм державної атестації випускників ВНЗ;
- механізм реалізації національної доктрини розвитку освіти.

Як перспективу розвитку можна запропонувати механізм соціальних і економічних стандартів забезпечення якості вищої освіти і механізм сертифікації систем управління якістю у ВНЗ, що дасть можливість спростити повторні процедури атестації та акредитації, трансформувати їх у процедури "аудиту систем управління якістю" у ВНЗ.

До механізмів при русі "знизу вгору" відносять:

- механізм внутрішньовузівського моніторингу якості освіти, в т.ч. якості навчання, якості виховання, якості кадрового, науково-дослідного потенціалів, якості освітніх технологій тощо;

- механізм організації та вдосконалення систем управління якістю у ВНЗ;

- механізм розробки "політики якості" з боку ректорів ВНЗ [2, 3, 4].

Рух "знизу вгору" має характер "ініціативного руху" і має формуватися на основі принципу автономії вузів [4]. При цьому, системи управління якістю у ВНЗ можуть вибудовуватися на підходах:

- на базі комбінованого варіанту-синтезу підходів по ISO 9000 і за концепцією "загального управління якістю";

- розробки та впровадження "систем управління якістю" на основі концепції та методології міжнародних стандартів версії ISO 9000 (довідка: ISO 9000 – серія міжнародних стандартів, що описують вимоги до системи менеджменту якості організацій та підприємств);

- розробки та впровадження "систем загального управління якістю" на основі концепції та методології загального управління якістю (Total Quality Management);

- принцип відображення якості процесів як результатів [2];

- принцип дуальності управління якістю освіти, що визначає єдність двох "контурів управління": контуру управління "якістю функціонування" і контуру управління "якістю розвитку" освітніх систем [3];

- принцип мотивації "першого керівника" ВНЗ у впровадженні системи управління якістю у ВНЗ;

- принцип корпоративності, або принцип кооперації, що вимагає в управлінні якістю згуртування колективу навколо головної, стратегічної мети управління, місії ВНЗ;

- принцип планування як провідний принцип управління якістю в організації; планування – найважливіша функція будь-якого управління; виведення "планування" на рівень "принципу управління якістю" пов'язане з тим, що планування набуває специфічного характеру, спрямованого на охоплення всіх аспектів "якості" як об'єкта управління;

- принцип "концентрації на виховання" як принцип управління якістю у ВНЗ. Управління якістю виховання покликане забезпечити реалізацію цілей у становленні та розвитку особистості студента відповідно до головних

світоглядних і ціннісних орієнтирів доктрини виховання – моделі якості людини, прийнятими у ВНЗ;

– принцип системності. Організація управління якістю у вигляді "системи" ВНЗ, тобто єдності цілей функцій, організації, технологій всіх видів "забезпечення", орієнтованого на виконання мети (цілей) управління якістю у ВНЗ;

– принцип життєвого циклу, або "циклу якості", який орієнтує управління якістю на моніторинг "подальшої долі" випускників ВНЗ, їх кар'єри з метою виявлення поліпшень в якості підготовки випускників.

Аналіз функцій управління якістю у ВНЗ починається з побудови "піраміди функцій", з їх конкретизацією через завдання управління якістю. Список завдань управління якістю за функціями можна визначити з урахуванням виділення головних об'єктів управління у ВНЗ.

Основним об'єктом управління виступає "якість освітнього процесу" як єдності "освітнього процесу у вузькому сенсі слова" як трансляції знань, навчального та виховного процесів [4]. Зміст освітнього процесу визначається освітньою програмою, навчальними планами, які складаються з урахуванням вимог галузевих стандартів вищої освіти. Особливе значення мають співвідношення між навчальними циклами і назвами навчальних дисциплін галузевих стандартів вищої освіти.

Освітній процес є основним процесом ВНЗ як педагогічної системи. Але крім педагогічної системи, у ВНЗ представлені: соціальна система, господарсько-економічна система, науково-дослідна система, процеси в яких, з одного боку, забезпечують "якість середовища" життя тих, що навчаються, а, з іншого боку, забезпечують головний процес ВНЗ – освітній.

Таким чином, функції управління якістю набувають конкретний зміст за рахунок заповнення матриці системи "функції управління якістю – об'єкти управління". На рівні держави "політика якості" спирається на моніторинг якості вищої освіти та параметричну (індикаторну) модель якості вищої освіти, на основі якої організується система моніторингу.

Якість вищої освіти характеризується системою узагальнених показників, що описують якість контингенту випускників ВНЗ за даними державної атестації його випускників, якість мережі ВНЗ, якість кадрового їх потенціалу, якість змісту вищої освіти за напрямками і спеціальностями вищої школи, якість її матеріально-технічної бази тощо. Тобто інструментарій вимірювання якості, статистичний облік якості, їх розвиток і вдосконалення стають головними напрямками державної політики у сфері вищої освіти.

Якість вищої освіти, як соціального інституту, розглядається як складна категорія, що включає в себе:

– відповідність до вимог державних освітніх стандартів, інших норм якості вищої освіти;

– відповідність його як механізму відтворення суспільного інтелекту держави, її кадрового потенціалу, вимогам, що висуваються до освіти, до пі-

дготовки кадрів, суспільного інтелекту з позицій логіки, пріоритетів соціально-економічного, екологічного розвитку держави, її науково-технічного та технологічного розвитку та перспектив реалізації імперативу виживання людства в ХХІ столітті;

– відповідність його до вимог відтворення якості людини, випереджального розвитку її професійних властивостей, до вимог "моделі" якості людини, породженої логікою розвитку держави як унікальної, обцинної цивілізації, її культури, мови, історії;

– відповідність якості продуктів вищої освіти (послуг, наукових результатів й ін.) до вимог всіх видів споживачів вищої освіти як суспільного блага – учнів, підприємств, галузей економіки, суспільства, держави.

Таким чином, управління якістю ВНЗ є нова парадигма управління ними. Саме з цих позицій слід розуміти процес впровадження систем управління якістю. Більше того, головним об'єктом управління стає "якість ВНЗ" як освітньої системи [4]. На рівні моніторингу "якість функціонування" ідентифікується як "стан системи" за всіма "видами якості". Оцінка якості прив'язується до підсумків діяльності ВНЗ за "рік", за "семестр", до результатів "сесії". "Якість розвитку" ідентифікується через діагностику тенденцій. У контексті "управління якістю розвитку ВНЗ" висувуються на передній план такі моменти як: управління інноваціями в ВНЗ, моніторинг змін в джерелах змісту вищої школи, моніторинг наукових шкіл у системі вищої школи, моніторинг розвитку матеріально-технічної бази вищої освіти, моніторинг розвитку дистанційної освіти тощо.

Концепцію державної політики у сфері якості вищої освіти та механізмів її реалізації необхідно розглядати як систему доктрини, основних принципів, положень, програм, що визначають цілі, напрями, підстави, умови і механізми реалізації політики у сфері якості вищої освіти.

Тоді під державною політикою у сфері якості вищої освіти необхідно розуміти систему дій держави (всіх гілок державної влади), спрямованих на управління розвитком якості вищої освіти, реалізацію поточних, тактичних і стратегічних цілей у цій галузі.

*Висновки.* Вища освіта служить підставою відтворення всієї системи безперервної освіти через підготовку кадрів для освіти. Як соціальний інститут, вища освіта забезпечує підготовку кадрів із вищою освітою (бакалаврів, спеціалістів, магістрів) для всіх сфер народного господарства і культури. Якість є і підсумком, і метою політики якості вищої освіти. Даний принцип є одним із найважливіших принципів державної політики у сфері якості вищої освіти. Модель якості в сфері вищої освіти складається з основних складових, що впливають на всі компоненти якості людини: загальноосвітньої, фундаментально-професійної, спеціалізованої. Якість вищої освіти і в цілому якість безперервної освіти – головний фактор в управлінні соціальним кругообігом якості і через нього якістю життя, становленням культури суспільства.



### Список використаних джерел

1. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Субетто А. И. Сочинения. Ноосферизм : В 13 томах. Том восьмой: Квалитативизм: философия и теория качества, квалитология, качество жизни, качество человека и качество образования. Книга 1 / Под ред. Л. А. Зеленова – СПб.–Кострома : Изд-во КГУ им. Н. А. Некрасова, 2009. – 392 с.
3. Субетто А. И. Общественный интеллект и образование на рубеже XXI века / А. И. Субетто, Н. А. Селезнева // Идеи Н. Д. Кондратьева и динамика общества на рубеже третьего тысячелетия – М. : Междун. Фонд Н.Д. Кондратьева, 1995. – С. 365–376.
4. Субетто А. И. Концепция стандарта качества базового высшего образования (системная методология стандарта и проблема нормированного отражения в стандарте фундаментализации образования) / А. И. Субетто. – М. : Исследоват. центр проблем кач-ва под-ки спец-ов, ПАНИ, 1992. – 36 с.

УДК 378.014(477)

*Тарасова О. І., д.ф.-м.н., доц., "ІПООВ" РАО*

### СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ МОДЕЛЮВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ОСВІТНІХ ПРАКТИК ДЛЯ ДОРΟΣЛИХ І ПРОБЛЕМИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

*Перехід сучасного суспільства до інноваційного розвитку вимагає перегляду системи освіти і формування ефективних освітніх практик дорослої людини протягом всього життя. Ефективні практики освіти володіють випереджаючою якістю освітнього процесу, стають простором нової соціалізації, самоактуалізації і самореалізації особи.*

*Ключові слова: глобалізація, інноваційний розвиток, ефективні освітні практики, освіта, моделювання, андрагогіка.*

*Постановка проблеми.* Відповідно динаміці соціокультурних глобальних процесів і викликам XXI ст. необхідний перехід до інноваційного типу розвитку суспільства та досягнення його соціально-економічної стійкості. Основним чинником становлення конкурентоздатного суспільства у світі, який глобалізується, є рівень його інноваційності. Тому пріоритетним напрямом сучасного соціального, економічного і культурно-освітнього розвитку соціуму визнається безперервне вдосконалення механізмів інноваційної діяльності.

Істотним чином змінюється місце людини в суспільстві – вона стає генератором інноваційних ідей і тим самим перетворюється на основний чинник виробництва, в рушійну силу прогресу. Найближчим часом основним чинником соціокультурної динаміки повинні стати творчі ініціативи, самоактуалізація людини, раціоналізаторські інноваційні упровадження. Надзвичайно актуальними є соціальні проекти, спрямовані на формування формальних і неформальних інноваційних структур, розвиток креативних трудових здібностей особи, інноваційної культури господарських організацій і об'єднань.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми моделювання сучасних новітніх технологій і практик та удосконалення освітніх інновацій розглядається у працях Н. Барміна [1], В. Батколіна [2], Л. Єфремової [3], основні наукові дослідження яких використано при написанні даної наукової статті.

*Постановка завдання.* Метою статті є аналіз сучасних механізмів моделювання ефективних освітніх практик для дорослих і проблеми інноваційного розвитку суспільства.

*Виклад основного матеріалу.* Поступальний рух інноваційним шляхом розвитку припускає становлення "людини інноваційної", тобто формування в процесі навчання таких якостей особи як креативне й інноваційне мислення, готовність навчатися протягом всього життя, вміння орієнтуватися в нових базах даних і масивах інформації, вміння обирати професійний шлях й оновлювати спеціальні знання і професійно-трудова компетенції. У свою чергу, це вимагає радикального оновлення існуючої парадигми/моделі освіти і пошуку нових, нестандартних, інноваційних освітніх практик, нових педагогічних колективів, відкритих до інноваційного оновлення педагогічної повсякденності, "запуску" інноваційних освітніх структур і процесів, пошуку ефективних варіантів контролю і регулювання процесу розробки та упровадження освітніх інновацій і нових способів управління якістю освіти. Зміна системи освіти, її оновлення і модернізація, пов'язана з розвитком освіти як соціального інституту і переглядом усіх форм організації освітнього процесу, приведенням їх у відповідність до вимог інноваційного розвитку, і з особливостями соціокультурної динаміки, і відповідно до характерних особливостей соціального теперішнього часу і процесів соціального майбутнього. В цих умовах відбувається ускладнення функцій і структури системи освіти дорослих.

В умовах глобалізації розвиток системи безперервної освіти дорослих має особливу актуальність, оскільки виконує безліч функцій в соціокультурному просторі: задоволення освітніх потреб і запитів, можливість підвищення кваліфікації й оновлення професійних компетенцій, дає можливість скоротити світоглядні і технологічні розриви для представників різних поколінь, підвищувати конкурентоспроможність на сучасному ринку праці, покращувати добробут та якість життя дорослих громадян.

ЮНЕСКО і Рада Європи офіційно визнали систему освіти дорослих найважливішою і необхідною складовою будь-якої національної системи освіти. Від масштабів, якості, рівня розвитку ефективної освіти для дорослих багато в чому залежить якість переходу до інноваційного способу розвитку і здатність країни бути конкурентоздатною в умовах глобального соціально-економічного розвитку.

В Росії протягом ХХ ст. накопичений значний досвід розвитку безперервної освіти і освіти дорослих. Їх історична траєкторія пролягає від ліквідації неписьменності до перенавчання і підвищення кваліфікації відповідно до сучасного етапу науково-технічного прогресу і соціально-економічного розвитку суспільства.

До кінця ХХ ст. система безперервної освіти і освіти дорослих у глобальному освітньому просторі світу стала займати значний за обсягом сегмент (у т.ч. за кількістю осіб, що навчаються і підвищують кваліфікацію), а також відігравати провідну роль у взаємозв'язку з інноваційними соціокультурними та економічними процесами. Саме у сфері освіти дорослих виникає і формується андрагогіка – нова область науково-теоретичних і практичних психолого-педагогічних досліджень в сфері освіти, яка формулює нові принципи, механізми, способи, дидактичні умови і технологічні прийоми навчання і освіти дорослих.

Нині для ефективної освіти дорослих однією з найактуальніших проблем є соціальна і професійна адаптація дорослої людини до умов підвищеної невизначеності в контексті глобального соціуму, що постійно змінюється, і нових етапів інформаційної і технологічної революцій, розвитку електронної культури соціуму.

В сучасних соціально-філософських і соціологічних дослідженнях, присвячених моделюванню ефективних освітніх практик для дорослих і проектуванню інноваційного освітнього простору, відповідного реаліям сучасності, розглядаються такі аспекти. У сфері освіти неминуче відображаються всі позитивні і негативні аспекти глобалізації. Існуюча освітня парадигма, в тому вигляді, в якому вона склалася в європейській культурі за останні сто років, нині не відповідає сучасним тенденціям розвитку і викликам часу, підлягає перегляду й оновленню, оскільки початкова "конвеєрна, індустріальна модель" освіти виявилася не здатною до розвитку. І тому існування величезного масиву суперечностей між якістю застарілої моделі і новими вимогами часу є очевидним, що і вимагає перегляду і його онтологічних підстав, соціальних, і педагогічних умов існування освіти, і його дидактико-методичних складових, у принципі.

Формування сучасних ефективних, інноваційних освітніх практик для дорослої людини – не просто вимога часу. У просторі нових практик освіти сучасний індивід може і повинен реалізувати свої гуманітарні, інтелектуальні, освітні потреби протягом всього життя. При цьому інноваційна освіта, перш за все, є не формою, а процесом. Процесом, пов'язаним з тими умова-

ми, які може пред'явити освіті соціальне справжнє і соціальне майбутнє. Тобто система освіти повинна бути ізоморфна соціально-економічній культурній, інтелектуальній, науково-технологічній інфраструктурі суспільства. Зі свого боку, суспільство повинно прагнути того, щоб забезпечити рівні можливості для отримання освіти всіма своїми громадянами. Перед абсолютною більшістю сучасних держав стоїть завдання максимально ефективного фінансування національної освіти, для отримання якості освіти і формування стійкої системи освітніх послуг, відповідних ринковій економіці і відкритому суспільству. При цьому суспільство, якщо у цьому є потреба, саме прагне до ефективного використання різних ресурсів. В рамках нового освітнього простору стає можливим формування нового ставлення до освіти як найважливішої антропологічної цінності і гуманітарної потреби.

У психолого-педагогічних та андрагогічних дослідженнях, присвячених специфіці освіти дорослих, були виявлені сутнісні особливості та найважливіші відмітні характеристики. До них, зокрема, відносяться соціальна відповідальність і самостійність, здатність до самоорганізації і самоврядування, наявність життєвого досвіду, що виступає найважливішим джерелом навчання. При цьому дорослі володіють провідною роллю в процесі навчання, вони навчаються для вирішення існуючих життєвих проблемних ситуацій, припускають безпосереднє застосування нових професійних компетенцій і освітніх знань, умінь і навичок, у них розвинута потреба в осмисленні змісту освіти, процес навчання і освітня діяльність дорослих пов'язані з різними – просторово-часовими (організаційними), соціальними, професійними, повсякденно-побутовими, психологічними та економічними – чинниками. Тому в сучасних дослідженнях система освіти дорослих визначається як "організований процес цілеспрямованої передачі й набуття систематизованих знань, умінь і навичок особам, що володіють фізіологічною, психологічною, соціальною, етичною зрілістю, економічною незалежністю, життєвим досвідом і рівнем самосвідомості, достатнім для відповідального самоуправління поведінкою" [2, с. 7].

З точки зору сучасної соціально-філософської думки, поняття ефективних, інноваційних освітніх практик людини протягом всього життя вимагає принципово нового методологічного обґрунтування і його подальшої інтерпретації у всіх сферах філософського знання. Наприклад, в онтології освіти необхідно досліджувати поняття ефективних освітніх практик з погляду пошуку атрибутивних характеристик і аналізувати єдине ціле освітніх систем різних країн і регіонів світу. Оскільки в умовах двоєдиного поєднання процесів глобалізації і регіоналізації, по-перше, постійно збільшується зростання зацікавленості населення в отриманні освіти, зростає незадоволеність рівнем реалізації освітніх потреб на основі основної/обов'язкової освіти, незадоволеність якістю освіти і одержуваним рівнем освітнього продукту; по-друге, "поступово формується принципово нова перспективна організація освітнього процесу в рамках нової стратегії і тактики відносин і взаємодій

споживачів і виробників освітніх послуг в умовах ринкових відносин, вільного цивілізаційного вибору пріоритетів і дій" [3, с. 19–20].

Враховуючи специфіку освіти дорослих і особливості процесів трансформації освітніх систем в умовах глобалізації, стає необхідною розробка особливостей моделювання ефективних освітніх практик для дорослих, у т.ч. навчального процесу і його змісту. З погляду В. Батколіної, систематизований зміст освіти дорослих є "сукупністю сучасних навчально-наукових знань, інтегрованих з життєвим і професійним досвідом тих, кого навчають на основі попередньої освіти з використанням інформаційних технологій" [2, с. 7]. При цьому структура процесу освіти дорослих включає: "суб'єкт-суб'єктні відносини (тобто відносини не безмовної інформаційно-споживацької трансляції, але відносини діалогічні), мету, задачі, функції і суперечності, закономірності і принципи, методи, форми, процеси і освітній результат" [2, с. 7].

В соціологічних дослідженнях, присвячених вивченню сучасної освітньої практики для дорослих, підкреслюється, що, по-перше, в результаті соціально-економічної модернізації суспільства одним з явищ сучасної економічної реальності, яка розвивається, є переважаюче знання, що капіталізується, і відповідних освітніх систем, здатних його культивувати; по-друге, глобалізація і економічна модернізація суспільства зумовлюють конкуренцію держав в області людського капіталу та вміння його використовувати; по-третє, потреби суспільства й індивіда в освітній адаптації і вторинній соціалізації різко зростають; по-четверте, специфіка безперервної освіти, яка відповідає вимогам часу і специфіці нової глобальної економіки пов'язана як з конструктивними, так і деструктивними особливостями. Перші – це можливість розвитку особи, підвищення адаптивних здібностей. Другі – це виникнення нових загроз і ризиків у суспільстві, що постійно змінюється: небезпека десоціалізації, розриви між професією і необхідним рівнем професіоналізму, зростання "навченої безпорадності", невідповідність ринку праці. І таким чином, створюються передумови для альтернативних практик і сфер освіти дорослих. Таким є корпоративне навчання і різні навчальні організації [2, с. 15–16]. В цих умовах, враховуючи специфіку економічної соціальності, необхідність становлення суспільства знань і економіки знань, виникає і достатньо успішно розвивається нова освітня практика для дорослих, такі як інститути розвитку персоналу, освітні холдинги, корпоративні університети й інші форми освіти. При цьому "можливості конвергенції нової економіки і професійної освіти можуть бути реалізовані на регіональному рівні шляхом створення корпоративних регіональних університетів" [2, с. 16]. Моделювання розвитку нових освітніх структур пов'язане з принципами: 1) автономії як основи саморозвитку освітнього простору; 2) корпоративності, для реалізації соціальних і економічних стратегій і забезпечення якості; 3) відвертості, як якості "структурної гнучкості" для освітніх маршрутів і освітніх послуг, що індивідуалізувалися; 4) доповнювання – можли-

вість самореалізації людини; 5) безперервності як методології регулювання освітнього простору [2, с. 40–41].

Враховуючи специфіку сучасної "економічної реальності" і "економічної соціальності", для розвитку інноваційних якостей нових освітніх практик дорослої людини необхідне відродження цінності освіти не тільки як базової потреби людини і суспільства, але, перш за все, як фундаментальної антропологічної цінності. Односторонній економічний підхід до освіти не дозволяє цілісно і з необхідною для суспільства швидкістю вирішувати проблеми відповідності освітніх практик новим формам соціальності і вимогам сучасності. Нові освітні практики для здійснення повноцінного становлення людини повинні відповідати декільком методологічним вимогам: по-перше – орієнтуватися на проблеми інформаційної цивілізації і економіку знань; по-друге, мати випереджаючий, а не наздоганяючий характер розвитку; по-третє, володіти підвищеною доступністю (на основі інформаційних і дистанційних технологій); по-четверте, пропонувати свободу вибору індивідуальної траєкторії освіти, побудову індивідуального освітнього шляху особи; по-п'яте, надавати можливість швидкого, якісного, постійного оновлення знання; по-шосте, надавати свободу в швидкості, темпі, часі, графіці процесу навчання, максимально адаптувати до вимог суб'єктів освітнього процесу.

*Висновки.* В умовах постійного прискорення соціальних, культурних, технологічних, економічних трансформацій соціуму і розвитку чисельних кризових явищ виникає небезпека розривів і відстаючого розуміння процесів зовнішнього буття людини з її внутрішнім світом, прискореним "напіврозпадом компетенцій" і старінням (спрощенням і невідповідністю) професіоналізму сучасним соціальним, інформаційно-технологічним і економічним інноваціям. Тому учіння, навчання, освіта – стають не тільки провідним способом соціокультурної практики дорослої людини, але і повсякденним способом буття. Таким чином, нові, сучасні й ефективні практики освіти для дорослих стають простором нової соціалізації, самоактуалізації і самореалізації особи протягом всього життя. Без формування випереджаючої якості освіти, відповідної викликам ХХІ ст., неможливо здійснити перехід до інноваційного типу розвитку людини і суспільства.

### **Список використаних джерел**

1. Бармин Н. Ю. Трансформация института образования взрослых в условиях глобализации экономики : автореф. дисс. ... д.соц.н. / Н. Ю. Бармин. – Н.Новгород : Изд-во НГТУ, 2013. – 46 с.
2. Батколина В. В. Повышение эффективности образования взрослых в ВУЗах на основе современных информационных технологий : автореф. дисс. ... к.пед.н. / В. В. Батколина. – М., 2011. – 24 с.
3. Ефремова Л. И. Философские основания формирования образовательного пространства государств СНГ / Л. И. Ефремова // Вестник РУДН. – 2008. – № 3. – С. 15–25. – (Серия "Философия").

# ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 352.471:659.3(477.81)(477.43)

*Коваль Р. А., к.держ.упр., ХарРІ НАДУ*

## ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*Досліджено інформаційне забезпечення управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, проаналізовано роботу державних органів управління щодо інформаційного забезпечення зв'язків із громадськістю та визначено проблеми розвитку електронного урядування; розроблено практичні рекомендації щодо підвищення дієвості функцій інформаційного забезпечення у роботі місцевих органів виконавчої влади.*

*Ключові слова: інформація, інформаційне забезпечення, інформаційний простір, органи державної влади.*

*Постановка проблеми.* Серед державних діячів та науковців технічних чи гуманітарних наук навряд чи можна знайти найбільш поширене і вживане поняття, ніж "інформаційне забезпечення". Посилений інтерес до нього у сфері державного управління викликаний тим, що у глобальному інформаційному просторі змінюються по суті форма та зміст такого управління. Оскільки сучасний етап розвитку техносфери та всесвітньої інформаційної мережі не тільки знищив монополію на інформацію, а й сприяв становленню нової соціально-політичної культури, появі ефективних форм участі громадян в оцінці суспільно значущих питань та визначенні напрямів суспільних змін, тому однією з важливих функцій органів державної влади є інформаційне забезпечення їх діяльності, яка має бути спрямована на створення, організацію функціонування та вдосконалення інформаційних систем, які служать успішному виконанню задач управління при тісному взаємозв'язку влади і суспільства. Недосконалість системи інформаційного забезпечення органів влади на всіх рівнях: державному, галузевому, регіональному, міжнародному на ін., ускладнює та сповільнює обґрунтування й вибір конкретних напрямів суспільного розвитку, збільшує ймовірність помилок у прийнятті управлінських рішень.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Різні аспекти інформаційного забезпечення органів державної влади розглядалися у роботах: В. Бакуменка, Л. Донець, В. Дорофієнка, Я. Клейнера, Г. Климовицької, Т. Куценко, В. Степанова. Водночас, за визначенням багатьох учених-дослідників, зокрема Р. Абдеева, Т. Дейнеки, О. Іванова та ін., на сьогодні

ще немає чіткого розуміння державної інформаційної політики взагалі й регіональної інформаційної політики зокрема, а також невирішеним залишається питання формування дієвого інформаційного забезпечення в діяльності місцевих органів влади.

*Постановка завдання.* Метою статті є аналіз теоретичних і розгляд практичних аспектів інформаційного забезпечення органів державної влади на регіональному рівні в умовах глобалізації.

*Виклад основного матеріалу.* Державна інформаційна політика як важлива складова зовнішньої і внутрішньої політики країни охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства. Поняття "інформаційна політика" розглядається як певна сукупність дій, що вбирає в себе зусилля з управління, контролю і сприяння процесам розвитку інформаційних відносин в Україні [9, с. 9]. Завдання інформаційної політики полягає в тому, щоб на основі артикуляції й агрегування інтересів певних груп, а також досягнення консенсусу між ними з основних проблем подальшого розвитку забезпечити таке функціонування інформаційної сфери, яке задовольняло б потреби суспільства й держави. Серйозний відбиток на принципи інформаційної політики накладають політична, економічна й соціальна системи, що існують на певній території.

Упродовж останніх років в Україні здійснюються цілеспрямовані заходи щодо побудови дієвої системи інформаційного забезпечення органів державної влади як на державному, так і на місцевому рівнях. Розбудова даної системи почалася з видання в 1993 р. Указу Президента України "Про державну політику інформатизації України" [10]. Також механізм реалізації використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні державними справами викладено у ряді законодавчих і нормативно-правових актів, спрямованих на розширення каналу взаємодії держави та громадянського суспільства [4; 5; 12 – 14].

Головними суб'єктами реалізації державної інформаційної політики в регіонах виступають місцеві (обласні та районні) держадміністрації, які, згідно з чинним законодавством, є відповідальними перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України і підзвітними вищим органам виконавчої влади.

Основними функціями управління інформаційною політикою в регіоні, які здійснюють місцеві органи виконавчої влади, є моніторинг, аналіз, планування, організація, регулювання, контроль [6, с. 10].

На думку В. Авер'янова, "управлінський апарат у своїй повсякденній діяльності має обов'язково враховувати потреби створення інформаційної системи управління, який включає комплекс процедур і методів, спрямований на забезпечення керівництва системи управління інформацією, що необхідна для прийняття різноманітних рішень" [1]. Він виділяє такі "підходи до формування інформаційної системи управління: 1) орієнтація на реалізацію інформаційних потоків; 2) орієнтація на аналіз розподілу рішень і процесів їх прийняття, на побудову мережевих моделей; 3) орієнтація на поділ інтегрованої інформаційної системи на ряд невеликих підсистем, кожна з яких зорієнтована на прийняття одного чи групи управлінських рішень" [1].



Інформаційне забезпечення є складовою інформаційної системи та одночасно однією з функцій державної інформаційної політики. Завданням інформаційного забезпечення на рівні регіону є здійснення інформаційного супроводження діяльності органів влади та місцевого самоврядування, громадсько-політичних об'єднань, комерційних організацій різних форм власності.

За останнє десятиліття інституційно-організаційна структура управління інформаційною політикою пережила багато змін. Так, відповідно до Концепції національної інформаційної політики і Постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 р. "Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій", в апараті обласних державних адміністрацій почали діяти відділи зв'язків із громадськими організаціями та засобами масової інформації, а серед структурних підрозділів – відділи у справах преси та інформації. Сьогодні у структурі місцевих органів виконавчої влади діють такі відділи: інформаційного пошуку та інформаційних ресурсів, аналітично-експертний, центр інформаційної підтримки, науково-аналітичний центр, прес-центр, центр з європейської інтеграції.

До функцій інформаційного забезпечення функціонування місцевих органів виконавчої влади слід віднести:

- інформаційне супроводження – проведення комплексу інформаційно-пропагандистських або ідеологічних заходів;

- інформаційну підтримку – надання допомоги вищим посадовим особам і органам державної влади в одержанні конфіденційної інформації (ресурсів і засобів), необхідної для здійснення політичного управління;

- інформаційне обслуговування – діяльність спеціальних служб і структур з виявлення й задоволення актуальних інформаційних потреб регіональних органів влади;

- інформаційну допомогу – надання своєчасної і кваліфікованої допомоги політичним лідерам, органам влади в доступі до необхідних інформаційних ресурсів і засобів у зв'язку з вирішенням складних завдань або виникненням нових проблем у здійсненні державної політики;

- інформаційний вплив – організований процес виробництва, поширення й використання спеціальної інформації, що справляє позитивний або негативний вплив на різні економічні, політичні, соціальні й військові об'єкти, процеси і явища для досягнення політичних цілей держави;

- інформаційну боротьбу – форма політичного суперництва або конфліктної взаємодії у вигляді комплексу погоджених за цілями, місцем і часом заходів, що проводяться за допомогою спеціальних методів і технологій та спрямованих на досягнення інформаційної переваги;

- інформаційне консультування – надання спеціальними органами та службами силовим відомствам консалтингових послуг, експертних оцінок, розробки рекомендацій і пропозицій для вирішення виникаючих проблем у процесах інформаційно-комунікаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів політики держави;

– інформаційну логістику – управління інформаційними потоками у процесах забезпечення політичної діяльності держави матеріально-технічними засобами, товарами, фінансовими, інформаційними й іншими послугами з метою їхньої оптимізації [9, с. 9].

Дієвість та ефективність інформаційного забезпечення місцевих органів виконавчої влади посилює ефект глобальної політики для держави у формуванні міжнародної інформаційної політики, визначає значущість країн у світовій ієрархії, виступає чинником міжнародних впливів, інструментом дипломатії та глобальної стратегії світового порядку.

За даними Всесвітнього економічного форуму в Давосі (Швейцарія), відповідно до доповіді "Глобальний звіт про розвиток інформаційних технологій 2012: Життя у гіперзв'язаному світі", та за даними станом на вересень 2012 року аналітичної групи Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum), незважаючи на кризові явища в світовій економіці, рейтинг України за індексами, що стосуються інформаційно-комунікаційних технологій, в порівнянні із сукупною кількістю країн, має позитивну динаміку та становить:

– глобальний індекс конкурентоспроможності 2012 – 2013 (WEF Global Competitiveness Index) – 73 місце із 144 країн;

– індекс технологічної готовності 2010 – 2011 (WEF Technological Readiness Index) – 81 місце із 144 країн;

– індекс мережевої готовності 2011 – 2012 (WEF Networked Readiness Index) – 75 місце із 142 країн;

– готовність уряду (Government readiness) – 122 місце із 138 країн;

– використання урядом (Government usage) – 75 місце із 138 країн;

– рейтинг за електронною готовністю 2010 (EIU e-Readiness Ranking) – 64 місце із 70 країн;

– Індекс електронного уряду ООН 2011 – 2012 (UN e-Government Index) – 68 місце із 193 країн [3, с. 4].

В Україні існує значний розрив між показниками в регіонах за складовою "технологічна готовність". Так, до п'ятірки лідерів увійшли Київ (одноосібний лідер), Харківська, Одеська, Дніпропетровська та Донецька області. Найгірші позиції має Рівненська область. У регіонах існує значний дисбаланс щодо оцінок за показниками ефективності застосування ІКТ у державному секторі та бізнесі.

Негативна динаміка України у світовому рейтингу рівня розвитку електронного уряду вказує на відставання темпів розвитку технологій електронного урядування порівняно з іншими країнами світу. Заходи щодо електронного урядування передбачені Національним планом дій на 2012 р. щодо впровадження програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Впровадження електронного урядування є важливим засобом здійснення інформаційних функцій PR-служби, який передбачає: "забезпечення

повного доступу до інформації (закони, законопроекти, інші нормативно-правові акти, форми необхідних документів, а також економічні чи наукові дані) через Інтернет; створення можливостей для більш зручної взаємодії з чиновниками через електронні канали, наприклад, можливості заповнювати документи, які потрібно подати, в електронній формі; підвищення підзвітності уряду через збільшення прозорості його операцій, що знижує ризик корупції; підтримку виконання цілей розвитку способом зменшення часу та матеріальних витрат для суб'єктів малого бізнесу під час спілкування з державними органами, а також через забезпечення сільських та інших периферійних спільнот інформаційно-комунікаційною інфраструктурою" [2].

Участь громадян у процесі прийняття рішень органами державної влади в електронному урядуванні здійснюється шляхом "інформування державними органами громадськості про проблемні питання; їх участі в обговоренні; висловлення громадськістю рекомендацій та побажань стосовно рішення, що буде прийматися. Але основна проблема електронного уряду – відсутність можливості охопити й активізувати більшість населення, особливо на регіональному рівні, яка виникла внаслідок економічних та інформаційно-технічних обмежень: цифрової нерівності населення; обмеженого доступу до Інтернету; недостатньої автоматизації. І соціально-психологічних чинників: відчуження від влади і недовіра до неї; звичка до особистої взаємодії, що особливо важлива для громадян похилого віку, які становлять значну частку користувачів соціальних державних послуг" [15].

Нині впровадження електронного урядування реалізується через створення пілотної версії Єдиного державного порталу адміністративних послуг, функціональні можливості якої передбачають доступ до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів надання таких послуг, нормативно-правові акти, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідній сфері суспільних відносин. Даний портал перебуває у стадії розробки і працює у режимі тестування. У 2012 р. введено в пілотну експлуатацію програмне забезпечення "Реєстраційний портал", що дозволяє формувати та подавати пакет документів в електронному вигляді для проведення державної реєстрації таких осіб у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців [3, с. 23].

В умовах сталого розвитку ринку ІКТ у регіонах відбувається активне впровадження сучасних технологічних рішень електронного урядування, систем електронного документообігу, різноманітних елементів інформаційно-комунікаційної інфраструктури, як основи для створення електронної демократії в державному управлінні, забезпечення споживачів, бізнесу, державних інституцій якісними та доступними послугами. Наприклад, у Дніпропетровській області реалізується пілотний проект "Електронний регіон" та напрацьовано портфель в обсязі 53 підпроектів електронного урядування; у Донецьку створено регіональний центр з надання послуг "Відкрита влада"; у Вінниці розгорнуто мережу центрів з надання послуг "прозорий

офіс"; в Харківській області відбувається розвиток складових інформаційної системи "Електронна Харківщина"; в Одеській області реалізується проект з надання послуг на основі інформаційної системи "Електронний регіон"; у Львові створено інформаційні веб-портали, відкрито єдиний центр надання інформаційно-консультативної допомоги населенню, запроваджено телемедичну мережу та інформаційно-аналітичну систему "Е-лікарня"; у Полтавській області (м. Кременчук) реалізовано ряд проектів на основі сучасних геоінформаційних технологій; у Києві відкрито регіональні центри послуг "Електронна столиця"; у Луганську, Алушті та Феодосії створено веб-сайти з надання послуг; в Івано-Франківську запроваджено веб-портал послуг та розпочато створення регіонального проекту "Універсам послуг"; в Чернівецькій області ініційовано реалізацію пілотного проекту зі створення інформаційно-аналітичної системи регіонального управління тощо [3, с. 24].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" було створено та впроваджено Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, яким користуються понад 500 тис. відвідувачів щомісяця. Наразі ведеться робота щодо організації надання інформаційних послуг населенню з використанням мережі Інтернет. Створюються та активно функціонують портали регіональних та місцевих адміністрацій. Водночас у жовтні 2011 р. було проведено моніторинги сайтів органів влади на предмет виконання вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації". Об'єктом моніторингу стали 16 сайтів міністерств України та 728 сайтів органів місцевої влади. Об'єктом дослідження Центру політичних студій та аналітики стали: державні адміністрації (обласні, районні, Києва та Севастополя, районні в Києві) – 525 шт. та органи місцевого самоврядування (ради областей та міст обласного підпорядкування) – 203 шт.

Критерії, за якими проводився аналіз дослідження, такі: 1) наявність сайту; 2) наявність розділу "Доступ до публічної інформації"; 3) наявність ПІБ відповідальної особи; 4) наявність адреси електронної пошти; 5) наявність контактного телефону; 6) наявність форми запиту; 7) наявність розпорядження про службу інформацію.

Результати аналізу показали, що 11 % місцевих адміністрацій взагалі не мають сайту. В 26 % – відсутній розділ "Доступ до публічної інформації". Лише на 19 % сайтів наявна інформація щодо відповідальної особи за доступ до публічної інформації. Наявність електронної адреси відмічається на 61 % сайтів місцевих державних адміністрацій. Наявність контактного телефону відсутня в 45 % сайтів. Наявність форми запиту є лише на 47 % сайтів, тоді як розпорядження про службу інформацію – на 57 % сайтів.

Що ж стосується показників за цими ж критеріями сайтів органів місцевого самоврядування, то вони свідчать про те, що лише 6 % місцевих рад не мають сайту. Наявність розділу "Доступ до публічної інформації" відмічається на 68 % сайтів. Лише 15 % сайтів органів місцевого самоврядування

містять інформацію щодо відповідальної особи за доступ до публічної інформації. Наявність електронної адреси, на яку можна надіслати запит на інформацію, є на 50 % сайтів, наявність номеру телефону, за яким можна висловити усний запит на інформацію, – на 48 % сайтів. Наявність форми запиту є на 48 % сайтів, наявність розпорядження про службову інформацію – на 46 % сайтів [8].

За поданою статистикою, не всі органи місцевого самоврядування мають свої інформаційні ресурси, у багатьох селах та селищах ще взагалі немає доступу до системи Інтернет. Разом з тим, існують регіони, в яких на районному рівні місцеві органи влади не мають навіть власних веб-сайтів. Поряд з позитивною динамікою розвитку сучасних ІКТ відбувається уповільнення процесів впровадження нових інформаційних технологій у регіонах через обмежене фінансування деяких регіональних програм, нескоординованість дій центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, нестачу кадрових ресурсів. Окремі регіони України характеризуються нерівномірним розвитком інформаційної інфраструктури (електронних інформаційних ресурсів, реєстрів, баз даних, інформаційно-аналітичних систем), відсутністю єдиної цілісної системи міжвідомчого обміну даними в електронній формі (доступ до відомостей в державних ІАС іншим місцевим органам влади, органів місцевого самоврядування для їх використання практично відсутній).

Для вирішення питання ефективної реалізації всіх функцій інформаційного забезпечення місцевими органами виконавчої влади необхідно вирішення таких завдань:

- при Президентові України створити Національну раду з розвитку інформаційного суспільства в Україні як консультативно-дорадчого органу;
- продовжити забезпечення реалізації проекту зі створення Єдиної інформаційно-комунікаційної платформи, який має стати дієвим інструментом забезпечення реалізації адміністративної реформи та модернізації системи державного управління;
- прискорити розвиток інфраструктури для надання органами державної влади та місцевого самоврядування адміністративних послуг юридичним і фізичним особам з використанням мережі Інтернет за принципом "Єдине вікно";
- регіональна інформаційна система повинна бути спрямована на раціональну систему розподілу повноважень і рішень між рівнями управління, а також керівниками і спеціалістами апарату управління;
- забезпечити в Україні підготовку кадрів, які спеціалізуються на питаннях комп'ютерно-опосередкованої взаємодії громадян і держави, науково обґрунтованої концепції взаємодії системи електронного уряду й суспільних мереж;
- до переліку першочергових завдань щодо забезпечення ефективності управлінських рішень місцевих органів виконавчої влади необхідно додати

створення і ведення регіонального інформаційного банку даних стосовно всіх напрямків державної інформаційної політики.

*Висновки.* Проблеми інформаційного забезпечення функціонування місцевих органів влади можуть бути вирішені шляхом концептуального підходу, що буде сприяти переходу від технологічного характеру інформатизації ("оснащеність" комп'ютерами) до політичних, економічних і соціальних пріоритетів (прозорість, безпека й підзвітність громадянам і суспільству держави, підвищення ефективності діяльності влади). Ефективна реалізація регіональної інформаційної політики можлива за умови поширення, в першу чергу, правдивої інформації про свою діяльність (за допомогою паблік рілейшнз), яка дозволяє залучити на свій бік все більше число громадян. Тому формування відносин довіри суспільства до політичної влади, забезпечення підтримки політичного курсу і, як наслідок, – успішна реалізація заходів, ініційованих владою, – це головне завдання політичного піару в сучасному соціумі. Для ефективного вирішення завдань державної інформаційної політики необхідне й удосконалення її правового забезпечення, приведення вітчизняного законодавства у відповідність із сучасними вимогами, його адаптації до норм і стандартів законодавства ЄС. Систематизація інформаційного законодавства має здійснюватися шляхом прийняття Інформаційного кодексу України. При його створенні слід керуватися загальними принципами Конституції України, а також базуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації.

### **Список використаних джерел**

1. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / В. Б. Авер'янов. – К. : Юніверс, 1999. – 432 с.
2. Гнат В. Використання ІКТ для розширення доступу до урядової інформації / В. Гнат / Вісник центру Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2003. – № 191. – 9 черв.
3. Звіт про роботу національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації за 2012 рік. – К., 2013. – 82 с.
4. Про інформацію [Електронний ресурс]: Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
5. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс]: Закон України від 19 червня 1993 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
6. Корнійчук О. В. Інформаційна діяльність місцевих органів влади (на прикладі Рівненської та Хмельницької областей): автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О. В. Корнійчук. – Львів, 2011. – 23 с.
7. Осадча І. Місце інформаційно-комунікаційних технологій у ефективному функціонуванні органів місцевого самоврядування Чернівецької

області / І. Осадча // Інформаційні технології та розвиток місцевого самоврядування : матеріали Всеукр. конф., 15–17 грудня 2008 р. – Чернівці : Золоті литаври, 2008. – С. 70–74.

8. Прозорість органів влади: інформаційна наповненість офіційних веб-сайтів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newcitizen.org.ua/news/prozorist-organiv-vladi-informaciyna-napovnenist-oficiynih-veb-saytiv>.

9. Таіров А. І. Інформаційне забезпечення функціонування органів державної влади : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / А. І. Таіров. – К., 2010. – 23 с.

10. Про державну політику інформатизації України Указ Президента України від 31 травня 1993 р. № 186. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 1997 р. "Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики та удосконалення державного регулювання інформаційних відносин" Указ Президента України від 21 липня 1997 р. № 663. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

12. Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади Указ Президента України від 14 липня 2000 р. № 887. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

13. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні Указ Президента України від 31 липня 2000 р. № 928. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 р. "Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України" Указ Президента України від 06 грудня 2001 р. № 1193. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

15. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації / С. Чукут // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2003. – № 2. – С. 429–433.

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

---

УДК 351: 316.343.654

*Бублій М. П., к.держ.упр., доц., ХарPI НАДУ*

## ОСНОВНІ КОМПОНЕНТИ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Визначено основні компоненти трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування та запропоновано напрями їх удосконалення.*

*Ключові слова: трудовий потенціал, компоненти трудового потенціалу, посадові особи місцевого самоврядування.*

*Постановка проблеми.* У сучасних умовах становлення та розвитку системи місцевого самоврядування питання формування корпусу високопрофесійних спеціально підготовлених посадових осіб місцевого самоврядування, здатних ефективно вирішувати питання місцевого значення, набуває першочергового значення для органів місцевого самоврядування. Дані процеси нерозривно пов'язані з реалізацією механізму розвитку та ефективного використання трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Нині науковцями значна увага приділяється сутності й теоретичним аспектам державної служби (В. Бойченко, С. Дубенко, Л. Коваль, О. Кульбашна, В. Мельниченко, Н. Нижник, О. Оболенський), правовому статусу державного службовця (Ю. Битяк, А. Рачинський, Н. Янюк), з'ясуванню складових трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування (О. Жадан, Н. Статівка, К. Мельникова, Д. Терещенко) та ін.

Проте комплексного дослідження трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, їх статусу, ролі та місця у системі місцевого самоврядування на сьогодні у науковій літературі не існує.

*Постановка завдання.* Визначити основні компоненти трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування та запропонувати напрями їх удосконалення.

*Виклад основного матеріалу.* Відповідно до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [6].



Трудовий потенціал – це інтегральна оцінка кількісних і якісних характеристик економічно активного населення [2, с. 25]. Розрізняють трудовий потенціал окремої людини, підприємства (організації), території, суспільства. Вихідною структурною одиницею трудового потенціалу є трудовий потенціал робітника (особистості), що становить основу формування трудових потенціалів вищих структурних рівнів. Тому центральною ланкою вивчення проблем управління трудовим потенціалом органів місцевого самоврядування повинні бути їх співробітники – посадові особи місцевого самоврядування.

Трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування являє собою сукупність основаних на професійних знаннях, практичних навичках, особистісних характеристиках здібностей, що використовуються в управлінській діяльності для досягнення і реалізації цілей органів місцевого самоврядування на території муніципального утворення.

Основу трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування становлять його компоненти. Категорія "компонент трудового потенціалу" отримала широке розповсюдження в економічній практиці з 1990-х рр. Незважаючи на те, що в публікаціях зустрічається поняття "складова частина трудового потенціалу" [3, с. 12], але елемент трудового потенціалу, саме термін "компонент" використовується в нерозривному зв'язку з поняттям "трудовий потенціал" як позначення його структурного елемента.

В якості змісту категорії "компоненти трудового потенціалу" виступають професійні знання, практичні навички, особистісні та психофізіологічні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування, які відображають їх здатність до виконання поставлених перед ними завдань.

Кількість компонентів може змінюватися залежно від цілей аналізу і містити будь-які якісні та кількісні характеристики трудового потенціалу. Важливе значення має поняття "структура трудового потенціалу", яке включає в себе безліч компонентів. Щоб отримати повне уявлення про структуру трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, що володіє певним набором компонентів, слід пов'язати її з основними цілями і завданнями діяльності цих службовців та органів місцевого самоврядування.

У трудовий потенціал включаються компоненти, що відображають професійно-кваліфікаційний рівень посадових осіб місцевого самоврядування, їх прагнення виконувати поставлені завдання, їх адаптаційні можливості, ступінь керованості. У роботах, які розглядають питання управління трудовим потенціалом [1, с. 41], до найбільш часто згадуваних компонентів відносять здоров'я, освіту, вік, стаж роботи, професіоналізм, трудову дисципліну, творчий потенціал, досвід, відповідальність, конфліктність, рентабельність праці, взаємозв'язки, які визначають якість і результативність управлінських рішень, прийнятих посадовими особами місцевого самоврядування при реалізації своїх повноважень. Посадові особи місцевого самоврядування володіють різними наборами компонентів трудового потенціалу, параметри даних компонентів залежать від кваліфікаційних вимог, що висуваються до

рівня професійної освіти, стажу служби в органах місцевого самоврядування або роботи за спеціальністю, професійних знань і навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків.

Сукупність компонентів, щодо якої можна достовірно встановити їх значущість для самої посадової особи і цілей діяльності всього органу місцевого самоврядування, являє собою базовий блок компонентів. Наприклад, компоненти "освіта" і "здоров'я" можна віднести до базового блоку компонентів трудового потенціалу, які визначають результативність діяльності кожної посадової особи, тому що за відсутності у неї хоча б мінімального здоров'я і певної освіти трудова діяльність стає скрутною або неможливою.

Ті компоненти трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, які не відіграють ключової ролі в досягненні цілей і реалізації управлінських завдань органів місцевого самоврядування, але частково використовуються, утворюють допоміжний блок компонентів.

Відповідно компоненти трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, які не використовуються безпосередньо у трудовій професійній діяльності, не включені у трудовий процес, але реалізуються в інших сферах діяльності, утворюють додатковий блок компонентів трудового потенціалу посадових осіб.

Базовий і допоміжний блоки компонентів трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування утворюють фактичний блок компонентів, який береться до уваги для аналізу трудового потенціалу посадових осіб.

Компоненти трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути як вродженими (наприклад, в базовому блоці – здоров'я, у допоміжному блоці – стать), так і набутими (наприклад, в базовому блоці – освіта, у допоміжному блоці – почуття відповідальності). І додатковий блок компонентів може бути як вродженим (талант), так і набутими (доброта). І навпаки, залежно від досягнення цілей діяльності і функціонування органу місцевого самоврядування в цілому, вроджені компоненти трудового потенціалу можуть бути базовими (здоров'я, вік), допоміжними (стать) і додатковими (талант, багатство уяви). Також підрозділяються набуті компоненти: базові (освіта, стаж роботи), допоміжні (почуття відповідальності) і додаткові (доброта).

Процес формування можливостей і здібностей посадових осіб місцевого самоврядування до трудової діяльності (освіта трудового потенціалу) можна проаналізувати в рамках взаємозв'язку компонентів їх трудового потенціалу.

Професіоналізм передбачає високий ступінь оволодіння відповідними знаннями, вміннями і навичками, наявність професійного психологічного досвіду. Компетентність означає ступінь вираженості у посадових осіб місцевого самоврядування професійного досвіду в рамках компетенції конкретної посади. Компетентність втілюється у професійній культурі фахівця, є змістом його професіоналізму. Під професійною компетентністю розуміють

глибоке знання управлінської діяльності, методів і засобів досягнення цілей, сукупність професійних знань і умінь їх реалізовувати при виконанні управлінських функцій [5, с. 24].

Такі характеристики, як воля і наявність мети, свідчать про наявність такого компонента трудового потенціалу як цілеспрямованість. Дійсно, щоб досягти поставленої мети, вирішити будь-яку задачу в рамках, визначених трудовими повноваженнями, необхідно мати не тільки мету. Посадові особи повинні саме мотивацією, що характеризує їх бажання, досягти цієї мети; воля в даному випадку дозволяє отримати кінцевий результат, вирішити поставлену задачу. Дипломатичність, відкритість до сприйняття інформації, уміння чітко висловлювати свої думки і слухати співрозмовника, безконфліктність і конструктивне сприйняття критики утворюють здатність посадових осіб місцевого самоврядування до спілкування з людьми, комунікації, встановлення контактів і зв'язків – комунікабельності, яка в сукупності з цілеспрямованістю, ініціативністю, переконливістю і відповідальністю становить здатність посадових осіб до ведення переговорів, у т.ч. консультування з різних питань, ефективного спілкування в колективі.

Відтак діяльність посадових осіб місцевого самоврядування також обумовлена певними етичними нормами:

1. Етичні стандарти, основною функцією яких є розмежування "допустимого" і "недозволеного" з моральної точки зору:

– забезпечення достовірності інформації, що виходить від органу і посадової особи місцевого самоврядування, етичні норми отримання і використання інформації про інші організації, забезпечення конфіденційності інформації в необхідних випадках;

– норми поведінки при конфліктах інтересів;

– неприпустимість політичної діяльності в межах діяльності органів місцевого самоврядування;

– неприпустимість використання в особистих цілях ресурсів органу місцевого самоврядування;

– норми відносин із засобами масової інформації.

2. Постулати віри, проголошені офіційно або історично сформовані і прийняті на віру твердження, що стосуються стилю поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. Ось деякі з них:

– стиль відносин з іншими особами і адміністраціями (документування, відсутність "телефонного права", взаємоповага та ін.);

– важливість деталей (дні народження, професійні свята тощо);

– максимальна інформованість населення про проведені заходи та результати діяльності органів місцевого самоврядування;

– надання населенню можливостей максимальної участі у вирішенні питань суспільного характеру;

– гуманне ставлення до слабо захищених категорій населення;

– тримати слово, виконувати обіцяне;

- шанобливе ставлення до людей при вирішенні виникаючих проблем, кожен повинен розглядатися як особистість;
- поважати співробітників і визнавати їх досягнення;
- заохочення нововведень та ін.

Всі вищезгадані компоненти трудового потенціалу в результаті ведуть до формування і розвитку таких компонентів, як імідж і репутація.

Імідж – сукупність уявлень, понять, поглядів і досвіду людей у відношенні до фірми, особи чи товару [4, с. 23]. Він створюється протягом всієї діяльності тієї чи іншої посадової особи місцевого самоврядування, і хибною є думка про те, що імідж можна сформувати і рекламувати за короткий відрізок часу. Іміджу завжди притаманні певна штучність, переконуюча сила, а також стійкість рис, їх яскравість, певна простота і деяка гнучкість. Наприклад, політикам слід пам'ятати, що один раз сформований яскравий і успішний імідж надалі не можна змінити, тому ці риси будуть ставити політику рамки поведінки на всю подальшу діяльність. Імідж будь-якого муніципального службовця тісно пов'язаний з таким феноменом, як репутація.

Репутація – сприйнята позиція, "сухий залишок" іміджу [6]. Імідж відрізняється від репутації тим, що він більше піддається штучній побудові, в його сприйнятті значну роль відіграє емоційна складова розумового процесу, в той час як репутація напрацьовується роками, конкретними справами і фактами. Репутацію цілком можна розглядати як соціально-політичну категорію, оскільки вона сприяє формуванню позитивного чи негативного ставлення до тієї чи іншої посадової особи місцевого самоврядування, владної структури, політичної партії, органам влади. Тому останнім часом діловий імідж і репутація стають цінним стратегічним ресурсом розвитку трудового потенціалу будь-якого управлінця, публічної особи, вони багато в чому визначають успіх діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

*Висновки.* Посадові особи місцевого самоврядування відповідно до виконуваними ними функціональних обов'язків, мають певний набір професійних і особистісних якостей. Ці якості можуть бути як значущими для реалізації цілей управлінської діяльності, так і не справляти істотного впливу на можливість їх досягнення, але при цьому бути притаманними трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування. У зв'язку з цим зручніше використовувати поняття "особистісні якості посадових осіб місцевого самоврядування", коли мова йде про їх якості, що можуть мати, а можуть і не мати значення в реалізації управлінських функцій. Поняття трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування доцільно вживати тоді, коли мова йде про компоненти трудового потенціалу, що значно впливають на досягнення цілей управлінської діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. Генкин Б. М. Экономика и социология труда / Б. М. Генкин. – М. : Норма, 2007. – 448 с.

2. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудові відносини: підручник / О. А. Грішнова. – К. : Знання, 2007. – 535 с.

3. Долішній М. І. Соціально-трудовий потенціал: теорія і практика / М. І. Долішній, С. М. Злупко. – К. : Наукова думка, 2012. – 258 с.

4. Певная М.В. Профессиональный имидж и престиж социальной работы : [монография] / М. В. Певная, Ю. Р. Вишневецкий, Я. В. Дидковская, Н. Б. Качайнова. – Екатеринбург : Изд-во УрФУ, 2011. – 184 с.

5. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект : [монографія] / Р. М. Плющ. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 396 с.

6. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

## УДК 352.071

*Стативка Н. В., д.гос.упр., доц., ХарРІИ НАГУ*

### **ПОВЫШЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Осуществлен анализ количественных и качественных параметров развития трудового потенциала должностных лиц местного самоуправления; определены пути повышения их профессиональной компетентности.*

*Ключевые слова: трудовой потенциал, должностные лица местного самоуправления; профессиональная подготовка.*

*Постановка проблемы.* Современная научная мысль рассматривает местное самоуправление как единственно возможную модель демократизации и рационализации власти на местах и неотъемлемый атрибут гражданского общества [1–5]. Действенность управленческой системы зависит от качества всех без исключения ее составляющих, и при наличии отклонений в любом из звеньев не может считаться достаточной и качественной в целом.

Таким проблемным звеном для управленческой системы на современном этапе остается кадровое обеспечение органов местного самоуправления. Профессиональная способность чиновников местного самоуправления не есть достаточной, а формирование кадрового потенциала имеет проблемы, которые непосредственно влияют на профессионализм этой категории служащих. В частности, в Стратегии государственной кадровой политики на 2012 – 2020 годы говорится о "медленных темпах внедрения современных технологий профессионального развития" [6]. Причина несостоятельности многих служащих как настоящих профессионалов своего дела кроется, в ча-

стности, в самой экстенсивной "технологии" воспроизводства человеческого потенциала органов местного самоуправления.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблемы политико-правового регулирования местного самоуправления, его эффективной организации и функционирования являются предметом исследований отечественных ученых, в частности: В. Бабкина, К. Гаджиева, А. Зайца, Г. Кобца, Ю. Куца, О. Лукашевой, В. Мамоновой, Ю. Пивоварова, В. Ткаченко, О. Чаплыгина и др. Системные исследования по вопросу повышения профессиональной компетентности государственных служащих осуществлялись П. Вороной, В. Гошовской, С. Серегиным, В. Скуратовским, Ю. Сурминым, В. Шарым и др.

Зачастую препятствия профессионализации органов местного самоуправления связаны с системными проблемами, которые присущи местному самоуправлению, в частности: отсутствием исчерпывающего перечня управленческих функций органов местного самоуправления и соответственно четкого распределения власти между государственными органами и органами местного самоуправления; неоптимальным количеством территориальных общин в контексте их самостоятельности при решении социальных вопросов и сложности согласовательных механизмов; несбалансированностью финансовых механизмов обеспечения функционирования местной общины с учетом отношений между государственным (центральным) и местными бюджетами.

Уже это является причиной существенных проблем в организации подготовки муниципальных служащих и фактически не дает оснований для четкого определения образовательно-квалификационных требований для профессиональной подготовки и повышения квалификации должностных лиц местного самоуправления. Существует и целый ряд внутренних проблем, которые можно считать последствиями названных выше системных.

*Постановка задания.* Проанализировать состав должностных лиц местного самоуправления; изменение количественных и качественных параметров их развития и определить пути повышения профессиональной компетентности должностных лиц местного самоуправления.

*Изложение основного материала.* В 2012 г. в органах местного самоуправления Украины работало 98117 должностных лиц местного самоуправления (табл.). Динамика изменения численности служащих местного самоуправления за последние 7 лет показывает рост этого показателя на 6,7 %, или почти на 6,2 тыс. чел., что коррелирует с такой же тенденцией в государственном секторе управления (на 11,2 % и 27,7 тыс. чел., соответственно). Однако четкую тенденцию абсолютного увеличения численности служащих местного самоуправления, как и госслужащих, было изменено на обратную начиная с 2010 г.

Одним из основных критериев качественной работы должностных лиц органов местного самоуправления является способность удовлетворения по-

требностей и решения проблем общин, а также отношение величины чиновничьего аппарата к количеству населения. Анализ распределения должностных лиц местного самоуправления по регионам Украины показал, что в расчете на 10 тыс. человек населения наибольший показатель в Луганской – 5, а наименьший в г. Севастополь – 0,8.

Таблица

**Динамика общего количества государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления Украины в 2005 – 2012 гг. [7]**

Годы	Госслужащие	Должностные лица местного самоуправления
2005	247091	91925
2006	255129	95641
2007	265315	98948
2008	278707	100582
2009	283408	100789
2010	279500	99783
2011	268108	99783
2012	274739	98117

Численность женщин-чиновников органов местного самоуправления составляет 74877 чел., что более чем втрое превышает численность мужчин – 23240 чел. Возрастная структура показывает, что в среднем больше чиновников возрастной группы 46 – 54 года (31,3 %). С внесением изменений в Закон Украины "О содействии социальному становлению и развитию молодежи в Украине" молодыми считаются служащие моложе 35 лет. Таких в органах местного самоуправления, согласно статистическим данным, в Украине на начало 2013 года было 27818 человек, или всего 28,4 % от численности всех должностных лиц, что значительно меньше аналогичного показателя в государственной службе, где он составляет 50,1 % от совокупной численности работающих. Все это только подтверждает, что работа в органах местного самоуправления не захватывает молодежь, которая имеет соответствующее образование. По половому признаку мужчин наибольшая численность среди категории лиц 36 – 45 лет – 7172 человек, а женщин в категории 46 – 54 лет – 25 446 человек.

В системе местного самоуправления существует целый ряд проблем, среди которых особо выделяются: несовершенная система профессионального обучения и повышения квалификации; несовершенная система оплаты труда; базирование украинской административной культуры на централизации, непрозрачности и отсутствие четких регламентов принятия решений.

Уровень профессиональной подготовки влияет на качество услуг, предоставляемых населению. Качество этих услуг является главным критерием оценки деятельности муниципального управления и определяет ценность местной власти для граждан через способность удовлетворения их важней-

ших жизненных потребностей. Несмотря на то, что количество и доля чиновников, имеющих неполное высшее образование, с 2005 г. по 2012 г. существенно уменьшились с 33311 (37,0 %) до 26372 (27,1 %), проблема не исчерпана, ведь среди специалистов низшей категории, которых почти треть, этот показатель составляет сравнительно низкую величину – около 50 %. При отсутствии вертикали управления, когда каждый орган местного самоуправления является отдельным, самостоятельным органом, ответственность за принятие решения зачастую возлагается именно на эту категорию лиц, которые непосредственно контактируют с клиентом, потребителем услуги.

Выборность должностей в органах местного самоуправления и, соответственно, их постоянная сменяемость является одной из особенностей кадрового обеспечения службы в органах местного самоуправления. Эта особенность должна стать объективной причиной для разработки соответствующих учебных программ, определенной перестройки государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации должностных лиц местного самоуправления. Эта работа должна в качестве ориентира иметь задачи профессионализации всех чиновников местного самоуправления. Следует отметить, что до сих пор нет оснований считать мероприятия по профессиональному обучению должностных лиц местного самоуправления достаточными. Известно, чтобы формально соответствовать требованиям законодательства относительно состояния своих знаний, умений и навыков, государственный служащий или должностное лицо местного самоуправления должно в течение пяти лет по крайней мере один раз пройти повышение квалификации по профессиональной программе. Очень важно в будущем преодолеть формализм в формировании образовательных программ, максимально усилив их прикладную, практическую направленность.

*Выводы.* Необходимо концептуально изменить работу органов местного самоуправления, выстраивая ее на принципах работы проектных организаций. Конечно, для реализации такого замысла финансовые ресурсы должны быть переданы из центра на места, а услуги – максимально приближенными к человеку, как того требует ратифицированная Украиной Европейская хартия местного самоуправления. В этом контексте необходимо создать условия для объединения реальных потребностей в государственном заказе, обеспечить механизм его качественной и количественной обработки, определить законодательно легитимного ответственного за этот процесс. Качество государственного управления и работы государственных органов власти, как центральных, так и на местах непосредственно зависят от качественного уровня подготовки служащих, преданности делу и соблюдения ими законов. Основными системными мерами, которые призваны обеспечить повышение ответственности и престижа службы в органах местного самоуправления, являются:

1. "Внедрение системы объективной оценки эффективности представительских органов местного самоуправления. Среди основных критериев



оценки должны быть производительность, эффективность, качество и своевременность работы" [8].

2. С целью "формирования действенного резерва и заполнения вакантных должностей следует ввести в общенациональном масштабе систематическое информирование общественности о необходимости в кадрах. Обеспечение роста потенциальных возможностей лиц, уполномоченных на выполнение функций органов местного самоуправления, на основе внедрения технологий социального конструирования, которые позволяют не просто анализировать реальные события, выявлять зависимость между процессами, раскрывать новые закономерности, но осуществлять их ситуативную интерпретацию, идентифицировать те проблемы, которые подлежат первоочередному решению, непосредственно указывать на расходы, разрабатывать конкретные организационно-управленческие мероприятия" [9].

3. Усиление общественного доверия к должностным лицам местного самоуправления. Должны быть утверждены новые подходы к организации деятельности служащих, в частности во взаимодействии с гражданами, прежде всего в принципиальном изменении характера этого взаимодействия. Необходимо установить стандарты качества работы служащих и их поведения по отношению к гражданам. Сегодня главной чертой деятельности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления должен стать приоритет прав и интересов личности.

4. Следует продолжить реформирование системы оплаты труда должностных лиц местного самоуправления, обеспечить конкурентоспособность этой формы управленческой деятельности на рынке труда.

### **Список використаних джерел**

1. Сталій розвиток територіальної громади: управлінський аспект : [монографія] / [кол. авт.]; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. – 236 с.

2. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації: [монографія] / М. М. Миколайчук; за наук. ред. І. В. Розпутенка. – К. : К.І.С., 2009. – 228 с.

3. Региональная экономика: [учебник] / под ред. В. И. Ляпина, М. В. Степанова. – М. : ИНФРА – М., 2007. – 666 с.

4. Удовиченко В. П. Украина: поиск модели социального государства : [монография] / В. П. Удовиченко. – К. : [б. в.], 1997. – 205 с.

5. Жванія Д. Адміністративна реформа – лише перший крок на шляху реформування місцевого самоврядування / Д. Жванія // Местное самоуправление и региональное развитие в Украине. – 2013. – № 1. – С. 30–33.

6. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

7. Державна служба в Україні у 2005 – 2012 роках (основні показники якісного та кількісного складу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infolight.org.ua>.

8. Гошовская В. Концептуальные подходы к оценке экономической эффективности деятельности органов местного самоуправления / В. Гошовская, П. Ворона // Местное самоуправление и региональное развитие в Украине. – 2013. – № 1. – С. 34–38.

9. Газарян С. В. Концепція зростання потенційних можливостей особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування / С. В. Газарян // Теорія та практика державного управління. – 2013. – № 1. – С. 370–377.

## УДК 332.14

*Чухно І. А., к.держ.упр., НФаУ*

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

*У статті досліджено сучасний стан та проблеми державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Запропоновано напрями його вдосконалення.*

*Ключові слова: соціально-економічний розвиток, регіональний розвиток, державне управління, державне регулювання регіонального розвитку.*

*Постановка проблеми.* В сучасних умовах проблема державного регулювання і забезпечення умов для належного соціально-економічного розвитку регіонів є надзвичайно важливою. Характерною ознакою розвитку нашої держави і трансформації системи управління нею в останні роки є вплив глобалізаційних процесів та орієнтація на європейську інтеграцію. І хоча проблемам регіонального управління і забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів на державному рівні приділяється значна увага, сформулювати умови для їх належного вирішення в рамках державної політики нашої держави поки що не вдалося. Особливої гостроти, серед цілого ряду проблем регіонального розвитку, в сучасних умовах набувають наявність значних міжрегіональних диспропорцій та невідповідність існуючої системи адміністративно-територіального устрою і територіального управління сучасним викликам, що стоять перед системою державного управління ринковими умовами господарювання та суспільно-політичними процесами, що відбуваються як в Україні, так і у світі.

Великого значення пошук шляхів ефективного регулювання регіонального розвитку, вирівнювання диспропорцій між ними набуває на сучас-

ному етапі загострення суспільних протиріч, що загрожують безпеці нашої держави. Забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і формування на цій основі умов для створення належного рівня та якості життя населення на всій території держави сприятиме зменшенню суперечностей між ними, налагодженню добрих сусідських відносин, стабілізації і єдності нашої держави.

Актуалізація питань регіонального управління на соціально-економічній сфері є надзвичайно важливою за сучасних умов, адже одним з основних завдань держави в сучасних умовах розвитку суспільства можна вважати створення належних умов для життя людей, громадян такої держави. Практично з проголошення незалежності України питання соціального розвитку, соціального забезпечення визначаються пріоритетними на державному рівні. Проте результати державної політики в цій сфері є недостатніми – низьким залишається рівень життя переважної частини населення країни, статистичні показники свідчать про досить низький рівень оплати праці в нашій державі і значну його диференціацію за сферами діяльності, галузями та регіонами, високий рівень безробіття та слабке соціальне забезпечення населення. У зв'язку з цим зростає необхідність забезпечення орієнтації системи державного управління в нашій державі не лише на створення умов для економічного зростання, а й на вирішення соціальних проблем.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання соціально-економічного розвитку держави та державного регулювання регіонального розвитку досліджували ряд вчених, зокрема В. Д. Бакуменко, В. Г. Бодров, С. О. Біла, З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. І. Гайдуцький, Б. М. Данилишин, М. І. Долішній, Я. А. Жаліло, В. С. Загорський, Е. М. Лібанова, М. К. Орлатий, В. А. Скуратівський та інші.

*Постановка завдання.* Мета статті – охарактеризувати сучасні проблеми державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів і визначити основні підходи до їх подолання.

*Виклад основного матеріалу.* Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів у нашій державі здійснюється в рамках державної регіональної політики – комплексу заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним, екологічним розвитком регіональних спільнот на основі узгодження державних і регіональних інтересів та раціонального використання специфічного потенціалу регіонів. У цьому контексті регіональна політика тісно пов'язана з іншими сферами державної політики, що реалізуються на різних рівнях територіальної організації влади [2, с. 9], а також державної соціально-економічної політики – цілеспрямованого, організуючого, регулюючого впливу держави (через систему її органів і посадових осіб) на всі суспільні процеси, включаючи свідомість, поведінку і діяльність людей, що здійснюється в межах суб'єктивного фактора (суспільства) і являє собою управлінський вплив одних людей, організованих у владні структури, на ін-

ших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних і духовних продуктів (споживацьких цінностей) [1, с. 48–49].

При цьому найбільш важливими елементами державної соціально-економічної політики, необхідної для формування соціально-орієнтованої економіки, є: підвищення конкурентоспроможності ринкового середовища (через посередництво традиційних заходів антимонопольної політики, розвитку малого бізнесу, стимулювання приватної інвестиційної активності, а також державного інвестування ряду галузей, що створюють необхідні споживацькі блага); здійснення основних соціальних обов'язків (виплата державних соціальних трансфертів, фінансування виробництва суспільних благ) за рахунок основних джерел – соціальних страхових внесків і податкових доходів держави [1, с. 61].

Велике значення для ефективного регулювання регіонального розвитку і забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів має повне і обґрунтоване нормативно-правове забезпечення цього процесу. Основними нормативними документами в цій сфері є Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів", що визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності регіонів, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року", яка визначає ключові проблеми регіонального розвитку, пріоритети державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб та інтересів, Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", "Концепція державної регіональної політики", затверджена Кабінетом Міністрів України тощо. Окрім того, державне регулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку окремих областей, місцевих бюджетів.

Управління регіональним розвитком у цілому та соціально-економічним розвитком регіонів зокрема здійснюється через систему регіонального управління. Вона включає в себе: підсистему центральних і регіональних органів влади; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами управління; сукупність функцій, що здійснюються державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, що використовуються для реалізації цих функцій [2, с. 11]. При цьому слід зауважити, що процеси глобалізації, які відбуваються у сучасному світі, поглиблення і спрощення різноманітних зв'язків у суспільстві, у світовому співтоваристві справляють значний вплив на питання управління регіональним розвитком окремих держав.

Роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасних умовах не обмежується лише регуляторними функціями: стимулювання економіч-

ного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримання експорту продукції та послуг. Головною метою державного управління регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури [2, с. 18–19].

Слід зазначити, що питання забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів є актуальним не лише для нашої держави. Регіональна політика більшості європейських держав спрямована на вирішення схожих проблем регіонального розвитку, які в тій чи іншій мірі є характерними для всіх сучасних держав. Управління регіональним розвитком у значній мірі залежить від виваженості й обґрунтованості державної соціально-економічної політики. На думку В. В. Малікова, про суперечливість процесу формування державної економічної політики в Україні свідчать такі проблеми: відсутність системного підходу до формування державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації; недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту, відсутність єдиної системи "соціального права"; невідповідність заходів соціального забезпечення задекларованим цілям; наявність численних суперечностей у законодавстві України, які ускладнюють реалізацію конституційних прав громадян; недостатня міжвідомча координація органів, які беруть участь у формуванні та реалізації соціальної політики, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів; нечіткість розмежування функцій, обов'язків та відповідальності щодо реалізації державних соціальних гарантій між державою й регіонами; відсутність системи кількісних і якісних соціальних індикаторів та термінів їх досягнення; відсутність адресної системи соціальної допомоги; нерозмежування понять "соціальне страхування" і "соціальне забезпечення", що спричиняє плутанину в організації допомоги [5, с. 55].

Для виявлення проблем державного регулювання соціально-економічного розвитку, зважаючи на актуальність їх вирішення для забезпечення стабільності держави та формування належного рівня та якості життя населення, українськими вченими було проведено значну кількість відповідних аналітичних та теоретичних досліджень. Вони свідчать, що стабільному регіональному розвитку в Україні загрожує:

– домінування переважно екстенсивного типу господарювання на місцевому (регіональному) рівні;

– збереження орієнтації промислового виробництва індустріальних і старопромислових регіонів на збільшення експорту продукції енергоємного та екологічно-ризикованого виробництва, що цілком залежить від короткострокових, спорадичних тенденцій поживлення світової ринкової кон'юнктури на групу сировинних товарів і напівфабрикатів;

- посилення залежності економіки регіонів-експортерів від коливань світової кон'юнктури на сировинні групи товарів і напівфабрикати;
- збереження високих показників монополізації регіональних ринків;
- зниження потенціалу ємності внутрішніх регіональних ринків;
- слабкість, нерозвиненість міжрегіональних коопераційних зв'язків;
- неефективність дотаційних і субвенційних механізмів подолання соціально-економічної відсталості територій, затримки у підготовці та укладанні угод щодо регіонального розвитку як інструменту реалізації стратегій розвитку регіонів [6, с. 17–18].

До головних проблем, що перешкоджають динамічному соціально-економічному розвитку регіонів України, відносять:

- неповну завантаженість виробничих потужностей промислових і будівельних підприємств; сповільнення темпів будівництва (передусім житлового);

- значну частку господарств населення у структурі виробництва продукції сільського господарства, що негативно впливає на якість продукції та можливості її збуту;

- дефіцит інвестиційних ресурсів з усіх джерел фінансування, передусім довгострокових;

- нестабільний фінансовий стан суб'єктів господарювання;

- нерозвиненість кредитного ринку, відсутність помітних якісних зрушень у банківській сфері;

- недостатній рівень інноваційної діяльності, нерозвинена інноваційна інфраструктура;

- низький рівень заробітної плати, наявність значних галузевих і територіальних диспропорцій у розмірі оплати праці;

- неефективну структуру зовнішньої торгівлі;

- недостатню активність територіальних громад у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку територій [4, с. 5].

Поглибила проблеми соціально-економічного розвитку регіонів України і соціально-економічна криза 2008 – 2009 рр. Її наслідками стали: збереження та поглиблення диспропорцій показників соціально-економічного розвитку регіонів; порушення консолідованого економічного простору країни внаслідок невикладності формування внутрішніх коопераційних зв'язків і більшої ефективності експортного виробництва; зволікання з вирішенням ряду питань соціальної сфери, що належать до компетенції місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування; посилення неспроможності більшості громад і регіонів самостійно фінансувати власний розвиток; зупинка в розвитку виробничої та транспортної інфраструктури регіонів; недієве організаційне забезпечення реалізації регіональної політики [6].

На думку В. А. Ільяшенко, підґрунтям для нагромадження системних суперечностей між завданнями економічного та соціального розвитку стали такі чинники:

- низька ефективність і надмірна витратність соціальної сфери;
- переважно фіскальний характер фінансування соціальної сфери;
- можливість для суб'єктів господарювання здобуття конкурентних переваг за рахунок нехтування соціальною відповідальністю;
- відсутність реально діючого ринку праці;
- відсутність належної динаміки продуктивності праці;
- нерозвиненість механізмів "каналізації" доходів населення в заощадження;
- неефективна структура доходів населення [3, с. 193–194].

Найбільш гостро на сучасному етапі стоїть проблема регіональних диспропорцій в соціально-економічному розвитку, актуальність якої значно посилюється проблемами та суперечностями в суспільно-політичному житті нашої країни. Це вимагає від державних органів значного підвищення уваги до проблем управління регіональним розвитком, перегляду існуючих підходів і механізмів у цій сфері з метою забезпечення стабілізації соціально-економічної ситуації, вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів і надання їм відносної самостійності, що сприятиме зменшенню та усуненню протиріч, що загострилися, забезпеченню стабілізації в державі, її єдності і стимулювання подальшого розвитку окремих регіонів та держави в цілому.

Отож, зважаючи на викладені обставини, до основних напрямів удосконалення державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів в сучасних умовах можна віднести такі:

- децентралізація регіонального управління (на основі внесення відповідних змін у чинне законодавство), що обумовлено світовими тенденціями у сфері територіального управління та викликами, що постали перед нашою державою у зв'язку із загостренням суспільно-політичних проблем на сучасному етапі її розвитку, істотне збільшення ролі (і реальних повноважень) органів місцевого самоврядування в управлінні регіональним розвитком;

- економічне забезпечення децентралізації регіонального управління та зростання ролі органів місцевого самоврядування в цій сфері шляхом внесення відповідних змін до бюджетної політики держави, що забезпечили б перерозподіл фінансових надходжень на користь місцевих бюджетів, а також диверсифікація джерел фінансування регіонального розвитку;

- сприяння економічному розвитку, зокрема розвитку малого і середнього бізнесу, адже розвиток економічної сфери регіону має бути економічним підґрунтям для забезпечення його соціального розвитку, формування виробничої та соціальної інфраструктури, підвищення рівня життя населення;

- максимальне врахування та використання при розробці відповідних стратегій, планів та заходів регіонального розвитку потенціалу територій, їх особливостей і відмінностей, конкурентних переваг і слабких місць, уникнення уніфікації в державному регулюванні регіонального розвитку, а також забезпечення на державному рівні зваженого, поважного та толерантного ставлення до всіх регіонів, їх проблем і потреб, пошуку об'єднуючих факто-

рів для досягнення загального позитивного результату в соціально-економічному розвитку всієї держави;

– сприяння розвитку різних форм міжрегіонального співробітництва, ефективність використання яких підтверджена зарубіжним досвідом і сприятиме як соціально-економічному зростанню окремих регіонів, так і налагодженню більш тісних відносин між ними в інших сферах суспільного життя;

– пошук та використання нових сучасних інструментів розробки та реалізації регіональної політики, які б передбачали підвищення ініціативності та активізацію участі територіальної громади та підприємницьких структур у питаннях регіонального розвитку;

– створення умов для розвитку громадянського суспільства, як передумови дієвої, активної участі територіальних громад у розвитку регіонів;

– забезпечення формування та реалізації, при розробці і здійсненні стратегій, планів та заходів соціально-економічного розвитку регіонів, відповідної сучасним умовам розвитку суспільства інформаційної політики, спрямованої на формування позитивного ставлення до органів державного управління і місцевого самоврядування, їх діяльності, формування у територіальній громаді розуміння сутності і особливостей регіональної політики та окремих заходів в її рамках, а також націленої на формування у населення позитивного ставлення до держави, власного регіону, його населення, спрямованої на формування зацікавленості в причетності до розвитку власної території.

*Висновки.* Загалом, питання забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів у сучасних умовах є дуже складними, і, незважаючи на велику кількість наукових розвідок та заходів державного регулювання в цьому напрямі, потребує подальшого дослідження і пошуку нових сучасних підходів, механізмів, інструментів для вирішення існуючих проблем і забезпечення стабілізації ситуації в нашій державі та її подальшого розвитку.

### **Список використаних джерел**

1. Воронкова В. Г. Соціально-орієнтоване державне управління : [монографія] / В. Г. Воронкова, О. О. Фурсін, Н. В. Сапа; під ред. В. Г. Воронкової. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2011. – 256 с.

2. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : Вид-во НІСД, 2010. – 288 с.

3. Ільяшенко В. А. Формування державної соціальної політики України / В. А. Ільяшенко // Держава та регіони. – 2010. – № 1. – С. 192–197. – (Серія "Державне управління").

4. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні : аналіт. доп. / [кол. авт.]; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 80 с.



5. Маліков В. В. Державна політика економічного розвитку України / В. В. Маліков // Держава та регіони. – 2011. – № 4. – С. 53–57. – (Серія "Державне управління").

6. Регіони України у після кризовий період: ризики та перспективи розвитку : аналіт. доп. / [кол. авт.]; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 104 с.

УДК 347.132.15

*Соболь О. М., д.техн.н., с.н.с., НУЦЗУ*

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОНІТОРИНГУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

*В даній роботі досліджено нормативно-правову базу стосовно моніторингу надзвичайних ситуацій, виявлено проблемні питання та запропоновано шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання моніторингу надзвичайних ситуацій в Україні.*

Ключові слова: *надзвичайна ситуація, моніторинг, нормативно-правове регулювання.*

*Постановка проблеми.* Аналіз стану техногенної безпеки в Україні [1] свідчить про наявність великої кількості об'єктів, аварії на яких можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру, а саме: 969 хімічно-небезпечних об'єктів, в зонах можливого хімічного забруднення яких мешкає 9,34 млн осіб; близько 10 тис. підприємств, установ та організацій, що використовують у своїй діяльності потенційно радіаційно-небезпечні технології та джерела іонізуючих випромінювань; 3879 суб'єктів господарської діяльності та 9382 об'єктів, аварії на 955 з яких можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій державного або регіонального рівня.

Серед загроз природного характеру слід відзначити активний розвиток природних екзогенних геологічних процесів, загрози гідрометеорологічного характеру, пожежі у природних екосистемах, загрози медико-біологічного характеру.

З метою забезпечення заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій в Україні здійснюється постійний їх моніторинг. Разом з тим, донині не створено загальнодержавної системи моніторингу надзвичайних ситуацій (моніторинг здійснюється на рівні регіональних, галузевих або інших самостійних підсистем, що не об'єднані в єдиний інформаційно-аналітичний комплекс), а нормативно-правова база стосовно моніторингу НС є недосконалою.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблематика моніторингу надзвичайних ситуацій відображена у публікаціях таких науковців: Е. Акібаєв, Л. Гусева, Р. Заяць, В. Комяк, М. Маляров, А. Матвеев, В. Михалевич, Г. Нігметов, Е. Паніна, О. Приходько, С. Россоха, Т. Ткаченко, В. Христинич та ін.

*Постановка завдання.* Метою статті є дослідження існуючої нормативно-правової бази моніторингу надзвичайних ситуацій, виявлення проблемних питань та розробка пропозицій щодо шляхів їх вирішення.

*Виклад основного матеріалу.* Питання функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій визначені Кодексом цивільного захисту України (Розділ V – Запобігання надзвичайним ситуаціям, Глава 11 – Державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання з питань цивільного захисту, ст. 43 – Моніторинг і прогнозування надзвичайних ситуацій) [7].

Розглянемо зміст ст. 43 Кодексу цивільного захисту України:

1. З метою забезпечення здійснення заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій в Україні проводяться постійний моніторинг і прогнозування надзвичайних ситуацій.

2. Моніторинг надзвичайних ситуацій – це система безперервних спостережень, лабораторного та іншого контролю для оцінки стану захисту населення і територій та небезпечних процесів, які можуть призвести до загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, а також своєчасне виявлення тенденцій до їх зміни.

3. Спостереження, лабораторний та інші види контролю включають збирання, опрацювання і передавання інформації про стан навколишнього природного середовища, забруднення продуктів харчування, продовольчої сировини, фуражу, води радіоактивними та хімічними речовинами, зараження збудниками інфекційних хвороб та іншими небезпечними біологічними агентами.

4. Для проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій в Україні створюється та функціонує система моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій.

5. Порядок функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, перелік установ та організацій, які належать до суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій, визначаються Кабінетом Міністрів України.

6. Суб'єкти моніторингу, спостереження, лабораторного контролю та прогнозування надзвичайних ситуацій на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні визначаються відповідними місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання.

Слід зазначити, що дана стаття Кодексу цивільного захисту України має певні недоліки, оскільки:

– у п.1 термін "прогнозування" розглядається окремо від терміну "моніторинг". Разом з тим, прогнозування у деяких джерелах розглядається як складова моніторингу [8];

– у п.2 наведено визначення терміну "моніторинг надзвичайних ситуацій", яке більше відповідає системі моніторингу надзвичайних ситуацій. Також є некоректною фраза "для оцінки стану захисту населення і територій та небезпечних процесів", оскільки небезпечні процеси необхідно, перш за все, контролювати. Що стосується такої складової, як своєчасне виявлення тенденцій до зміни небезпечних процесів, то вона неможлива без прогнозування, яке, відповідно до наведеного визначення, не є складовою моніторингу надзвичайних ситуацій;

– у п.3 конкретизуються такі складові моніторингу надзвичайних ситуацій, як спостереження, лабораторний контроль тощо. Разом з тим, виникають наступні питання: чи є достатньою наведена кількість заходів для здійснення моніторингу надзвичайних ситуацій? Які суб'єкти системи моніторингу будуть здійснювати дані заходи? Для відповідей на поставлені запитання необхідно, перш за все, чітко визначити перелік суб'єктів системи моніторингу надзвичайних ситуацій та їх функції в рамках даної системи.

Для того щоб вирішити вищенаведені проблемні питання стосовно створення та функціонування системи моніторингу надзвичайних ситуацій, доцільно розглянути функціонування існуючої системи, а саме, державної системи моніторингу довкілля [8]. Дана система функціонує відповідно до Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391.

Згідно [8] державна система моніторингу довкілля – це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки.

Система моніторингу довкілля є складовою частиною національної інформаційної інфраструктури, сумісної з аналогічними системами інших країн. Це відкрита інформаційна система, пріоритетами функціонування якої є захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства; збереження природних екосистем; відвернення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям.

Створення і функціонування системи моніторингу довкілля з метою інтеграції екологічних інформаційних систем, що охоплюють певні території, ґрунтується на принципах:

– узгодженості нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення, сумісності технічного, інформаційного і програмного забезпечення її складових частин;

– систематичності спостережень за станом довкілля та техногенними об'єктами, що впливають на нього;

– своєчасності отримання, комплексності оброблення та використання екологічної інформації, що надходить і зберігається в системі моніторингу;

– об'єктивності первинної, аналітичної і прогнозної екологічної інформації та оперативності її доведення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, населення України, заінтересованих міжнародних установ та світового співтовариства.

Моніторинг довкілля здійснюється Мінагрополітики, Мінприроди, ДАЗВ, Держгеонадрами, Мінрегіоном, ДКА, а також ДСНС, Держсанепідслужбою, Держлісагентством, Держводагентством, Держземагентством та їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, обласними та Київською міською держадміністраціями.

Якщо розглянути основні завдання суб'єктів системи моніторингу довкілля, то, наприклад, ДСНС України (на пунктах державної системи гідрометеорологічних спостережень) здійснює моніторинг атмосферного повітря та опадів (вміст забруднюючих речовин (далі – ЗР), у т.ч. радіонуклідів, транскордонне перенесення ЗР); снігового покриву; річкових, озерних (гідрохімічні та гідробіологічні показники, у т.ч. радіонукліди) та морських вод (гідрохімічні показники); ґрунтів різного призначення (вміст залишкової кількості пестицидів і важких металів); радіаційної обстановки (визначення експозиційної дози гамма-випромінювання); повеней, паводків, снігових лавин, селів.

ДАЗВ (у зоні відчуження і відселеній частині зони безумовного (обов'язкового) відселення) здійснює моніторинг атмосферного повітря (вміст ЗР, у т.ч. радіонуклідів); поверхневих і підземних вод (вміст ЗР, у т.ч. радіонуклідів); наземних і водних екосистем (біоіндикаторні визначення); ґрунтів і ландшафтів (вміст ЗР, радіонуклідів, просторове поширення); джерел викидів в атмосферу (вміст ЗР, обсяги викидів); джерел скидів стічних вод (вміст ЗР, обсяги скидів); об'єктів зберігання та/або захоронення радіоактивних відходів (вміст радіонуклідів, радіаційна обстановка).

Проаналізувавши завдання інших суб'єктів системи моніторингу довкілля було зроблено такі висновки:

- спектр завдань суб'єктів системи моніторингу довкілля є значно ширшим, ніж суб'єктів системи моніторингу надзвичайних ситуацій;
- згідно п.3 статті 43 Кодексу цивільного захисту України суб'єкти системи моніторингу надзвичайних ситуацій повністю дублюють деякі завдання суб'єктів системи моніторингу довкілля.

Відтак, виникає питання щодо доцільності створення ще однієї системи моніторингу. Більше того, якщо проаналізувати перелік завдань суб'єктів системи моніторингу надзвичайних ситуацій, то можна зробити висновок, що завдання моніторингу потенційно небезпечних об'єктів (далі – ПНО) залишилося поза увагою, незважаючи на наявність чинного наказу МНС України від 06 листопада 2003 р. № 425. Згідно [9] мета моніторингу ПНО – отримання даних про поточний стан ПНО та актуалізація інформації, що мі-

ститься у базі даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів для запобігання надзвичайним ситуаціям та мінімізації їх наслідків. Моніторинг ПНО передбачає спостереження за якісними і кількісними параметрами стану ПНО, збирання, оброблення, передавання та збереження інформації про стан ПНО.

Суб'єктами моніторингу ПНО є:

- ДСНС України;
- центральні та місцеві органи виконавчої влади, установи і організації, яким підпорядковані ПНО;
- Державний департамент страхового фонду документації та підпорядковані йому установи;
- уповноважені органи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій;
- відповідальні особи ПНО.

Також у [9] зазначено основні принципи, регламент, взаємодія суб'єктів та порядок ведення моніторингу ПНО.

Слід зауважити, що Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів потребує внесення змін у зв'язку із реформуванням центральних органів виконавчої влади.

*Висновки.* Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення моніторингу НС в Україні дозволив запропонувати наступні рішення виявлених проблемних питань: статтю 43 Кодексу цивільного захисту України викласти у наступній редакції:

1. З метою забезпечення здійснення заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій в Україні проводиться постійний моніторинг надзвичайних ситуацій.

2. Для проведення моніторингу надзвичайних ситуацій в Україні створюється та функціонує система моніторингу надзвичайних ситуацій.

3. Система моніторингу надзвичайних ситуацій – це система безперервних спостережень, лабораторного та іншого контролю для оцінки стану захисту населення і територій від небезпечних процесів, які можуть призвести до загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, а також прогнозування з метою своєчасного виявлення тенденцій до їх зміни.

4. Порядок функціонування системи моніторингу надзвичайних ситуацій, проведення моніторингу надзвичайних ситуацій, перелік установ та організацій, які належать до суб'єктів системи моніторингу, а також їх завдання визначаються Кабінетом Міністрів України.

5. Суб'єкти системи моніторингу надзвичайних ситуацій на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні визначаються відповідними місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання;

– розробити Положення про систему моніторингу надзвичайних ситуацій, яке має бути затверджене відповідною Постановою Кабінету Міністрів

України, яка відмінить Постанову Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. У Положенні передбачити розширення завдань суб'єктів системи моніторингу надзвичайних ситуацій для здійснення моніторингу потенційно небезпечних об'єктів;

– внести зміни до Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів.

Запропоновані рішення проблемних питань дозволять упорядкувати нормативно-правову базу стосовно моніторингу надзвичайних ситуацій.

У подальших дослідженнях будуть розглянуті й інші проблемні питання щодо державного управління моніторингом надзвичайних ситуацій в Україні.

### **Список використаних джерел:**

1. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://mns.gov.ua/content/annual\\_report\\_2013.html](http://mns.gov.ua/content/annual_report_2013.html).

2. Моніторинг надзвичайних ситуацій : [підручник] / [Абрамов Ю. О., Грінченко Є. М., Кірючкін О. Ю. та ін.]. – Х. : Вид-во АЦЗУ, 2005. – 530 с.

3. Державна система моніторингу і попередження надзвичайних ситуацій / [Абрамов Ю. О., Тютюник В. В., Шевченко Р.І.]. – Х. : Вид-во УЦЗУ, 2008. – 113 с.

4. Основы мониторинга и управления в условиях чрезвычайных ситуаций / [Абрамов Ю. А., Росоха В. Е., Тютюник В. В. и др.]. – Х. : Вид-во АГЗУ, 2005. – 257 с.

5. Зосімов В.П. Управління та організація діяльності у сфері цивільного захисту : [практик. посіб.] / В. П. Зосімов, В. П. Садковий, Л. В. Ушаков. – Х. : Вид-во УЦЗУ, 2006. – 370 с.

6. Акимов В. А. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски / В. А. Акимов, В. Д. Новиков, Н. Н. Радаев. – М. : Деловой экспресс, 2001. – 304 с.

7. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

8. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. – – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

9. Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів [Електронний ресурс] : Наказ МНС України від 06 листопада 2003 р. № 425. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

## СПИСОК АВТОРІВ

---

- Бельська Т. В., к.держ.упр., докторант кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ
- Бублій М. П., к.держ.упр., доц., доцент кафедри управління персоналом та економіки праці, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків
- Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., завідувач кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків
- Дегтяр О. А., к.держ.упр., старший викладач кафедри обліку і аудиту, Харківський національний автомобільно-дорожній університет, м. Харків
- Домбровська С. М., д.держ.упр., доц., професор кафедри наглядово-профілактичної діяльності, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Древаль Ю. Д., д.держ.упр., доц., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Жадан О. В., д.держ.упр., доц., професор кафедри управління персоналом та економіки праці, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків
- Калюга О. О., к.держ.упр., доц., завідувач кафедри міжнародних економічних відносин Інституту сходознавства і міжнародних відносин "Харківський колегіум"
- Коваль Р. А., к.держ.упр., доцент кафедри управління персоналом та економіки праці, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків
- Кучерява К. Я., ст. викладач кафедри управління персоналом та економіки праці, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків
- Майстро С. В., д.держ.упр., проф., професор кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Маліков В.В., д.держ.упр., проф., професор кафедри обліку і аудиту, Харківський національний автомобільно-дорожній університет, м. Харків



- Мельниченко О.А., д.держ.упр., проф., професор кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Мороз В. М., д.держ.упр., доц., професор кафедри автоматичних систем безпеки та інформаційних технологій, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Садковий В. П., к.психол.н., проф., ректор, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Соболь О. М., д.тех.н., с.н.с., начальник кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Соболь Р. Г., к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків
- Статівка Н. В., д.держ.упр., доц., професор кафедри управління персоналом та економіки праці, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків
- Степанов В. Ю., д.держ. упр., проф., декан факультету управління та бізнесу, Харківська державна академія культури, м. Харків
- Тарасова О. І., д.ф.-м.н., доц., провідний науковий співробітник "ІПООВ" РАО, м. Санкт-Петербург
- Чухно І. А., к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту та адміністрування, Національний фармацевтичний університет, м. Харків

## CONTRIBUTORS

---

- Belska Tatiana, PhD., Doctoral Student of Public Policy and Management of Political Processes Chair, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv
- Bubliy Maxim, PhD. Assoc., Associate Professor of Human Resources Management and Labour Economics Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv
- Dehtyareva Iya, Doctor of Public Administration, Assoc., Associate Professor of Regional Administration and Local and Municipal Government Chair, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv
- Dyehtyar Andriy, Doctor of Public Administration . Prof., Head of Department of Management and Administration, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv
- Dyehtyar Oleg, PhD., Senior Lecturer, Department of Accounting and Auditing, Kharkiv National Automobile and Highway University, Kharkiv
- Dombrovska Svetlana, Doctor of Public Administration, Assoc., Professor of Control and Prevention Chair, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Dreval Yuriy, Doctor of Public Administration, Assoc., Professor, Department of Occupational Safety and Technogenic and Ecological Security, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Zhadan Alexander, Doctor of Public Administration, Assoc., Professor of Human Resources Management and Labour Economics Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv
- Kalyuha Oleg, PhD., Assoc., Head of Department of International Economic Relations of the Institute of Oriental Studies and International Relations "Kharkiv Collegium"
- Koval Roman, PhD., Associate Professor of Human Resources Management and Labour Economics Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv
- Kucheryava Karyna, Senior Lecturer, Department of Personnel Management and Labour Economics Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv
- Maystro Serhiy, Doctor of Public Administration, Prof., Professor of Social and Humanitarian Sciences Chair, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Malikov Volodymyr, Doctor of Public Administration ,Prof., Professor of accounting and auditing Chair, Kharkov National Automobile and Highway University, Kharkiv

Melnychenko Alexander, Doctor of Public Administration, Prof., Professor of Management and Organization of Civil Defence Chair, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Moroz Volodymyr, Doctor of Public Administration, Assoc., Professor of Automated Safety Systems and IT Chair, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Sadkovyi Volodymyr, Prof., Rector, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Sobol Alexander, Ph.D., Senior Scientist, Professor of Management and Organization of Civil Defence Chair, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Sobol Roman, PhD. Assoc., Associate Professor of Economics and Finance Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv

Stativka Nataliya, Doctor of Public Administration, Assoc., Professor of Human Resources Management and Labour Economics Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv

Stepanov Victor, Doctor of Public Administration, Prof., Dean of the Faculty of Management and Business Chair, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv

Tarasova Olga, Dr.of Maths, PhD., Senior Research Fellow of "IPOOV" company, St. Petersburg

Chukhno Inna, PhD., Associate Professor of Management and Administration Chair, National University of Pharmacy, Kharkiv

## ЗМІСТ

---

<b>ВІТАЛЬНЕ СЛОВО РЕКТОРА НУЦЗУ .....</b>	<b>3</b>
<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>5</b>
<i><b>Дегтярьова І. О.</b></i>	
Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні .....	5
<i><b>Дегтяр А. О., Соболев Р. Г.</b></i>	
Державне регулювання страхової діяльності у країнах ЄС .....	12
<i><b>Кучерява К. Я.</b></i>	
Змістовна характеристика сучасного кооперативного руху та роль держави в цих процесах .....	18
<i><b>Маліков В.В., Дегтяр О. А.</b></i>	
Світовий досвід становлення і розвитку громадянського суспільства і соціальної держави .....	25
<i><b>Мороз В. М.</b></i>	
Діалектика зв'язку змісту категорій "Управління" та "Менеджмент" у межах науки "Державне управління" .....	34
<i><b>Садковий В. П., Домбровська С. М.</b></i>	
Болонський процес як один з напрямів державного регулювання реформуванням освіти .....	44
<b>ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>49</b>
<i><b>Бельська Т. В.</b></i>	
Інформаційно-психологічна війна як спосіб впливу на громадянське суспільство та державну політику держави .....	49
<i><b>Древалю Ю. Д.</b></i>	
До питання про сутність та зміст механізмів державного управління .....	57
<i><b>Жадан О. В.</b></i>	
Моделі державного регулювання соціально-трудова відносин: загальна характеристика та порівняльний аналіз.....	64
<i><b>Калюга О. О.</b></i>	
Державне регулювання банківського іпотечного кредитування та його зв'язок із фондовим ринком .....	70
<i><b>Майстро С. В.</b></i>	
Екологічні засади державного регулювання розвитку аграрного сектору .....	78
<i><b>Мельниченко О. А.</b></i>	
Середній клас: ознаки та функції, напрями та засоби державного регулювання його розвитку .....	84

<b>Степанов В. Ю.</b>	
Механізми забезпечення якості вищої освіти .....	92
<b>Тарасова О. І.</b>	
Сучасні механізми моделювання ефективних освітніх практик для дорослих і проблеми інноваційного розвитку суспільства.....	97
<b>ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ .....</b>	<b>103</b>
<b>Коваль Р. А.</b>	
Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади в умовах глобалізації на регіональному рівні .....	103
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК .....</b>	<b>112</b>
<b>Бублій М. П.</b>	
Основні компоненти трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування .....	112
<b>Стативка Н. В.</b>	
Повышение профессиональной компетентности должностных лиц местного самоуправления .....	117
<b>Чухно І. А.</b>	
Окремі аспекти державного регулювання соціально- економічного розвитку регіонів в сучасних умовах.....	122
<b>РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ.....</b>	<b>130</b>
<b>Соболь О. М.</b>	
Нормативно-правове регулювання моніторингу надзвичайних ситуацій в Україні .....	130
Список авторів .....	136
Contributors .....	138

Національний університет цивільного захисту України – провідний вищий навчальний заклад у системі підготовки кадрів для Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**В університеті здійснюється підготовка за напрямками:**

- Цивільний захист
- Охорона праці
- Пожежна безпека
- Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування
- Хімічна технологія
- Психологія
- Управління у сфері цивільного захисту
- Охорона праці у сфері цивільного захисту
- Екологічна безпека
- Управління пожежною безпекою

**В університеті працюють ад'юнктура і докторантура, функціонує три спеціалізовані ради:**

- Д64.707.01 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню доктора технічних наук за спеціальністю 21.06.02 "Пожежна безпека" та 21.02.03 "Цивільний захист";
- К64.707.02 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах";
- К 64.707.03 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 "Механізми державного управління".

**Пріоритетні напрямки наукової діяльності:**

- Управління у сфері цивільного захисту
- Підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки об'єктів, процесів та ін.
- Запобігання та локалізація надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків
- Психологічне забезпечення діяльності співробітників ДСНС та населення в умовах надзвичайної ситуації
- Державне управління у сфері цивільного захисту

**Університет – організатор науково-практичних конференцій:**

- Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту;
- Проблеми цивільного захисту: управління, запобігання, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи.
- Забезпечення пожежної та техногенної безпеки.
- Проблеми техногенної та природної безпеки: міжнародне партнерство у надзвичайних ситуаціях.
- Сучасний стан розвитку екстремальної та кризової психології.
- Наукове забезпечення діяльності оперативно-рятувальних підрозділів (теорія та практика).

**В університеті видаються збірки наукових праць:**

- "Проблеми пожежної безпеки"
- "Проблеми надзвичайних ситуацій"
- "Проблеми екстремальної та кризової психології"
- "Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне управління")".

61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94  
Тел./факс: (057) 700-31-71, факс: (057) 715-63-91  
E-mail: post@nuczu.edu.ua  
http://nuczu.edu.ua  
142



**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ  
Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**2014**

**Випуск 1 (1)**

---

Заснований у 2014 році  
**Свідоцтво №**

Підписано до друку 25.07.2014 . Формат 60x84/16.  
Папір 80 г/м<sup>2</sup>. Друк ризограф. Ум.друк. арк. 8,9  
Тираж 300 прим. Вид. № 112/14. Зам.№ 522/14 Обл.вид арк. 6,0  
Сектор редакційно-видавничої діяльності  
Національного університету цивільного захисту України  
61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94  
[www.nuczu.edu.ua](http://www.nuczu.edu.ua)

КП "Міська друкарня", 61002, Харків, вул. Артема, 44  
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення  
України про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції,  
№ 3613 серія ДК від 29.10.2009